

Projet de loi

ayant pour objet l'organisation de la Maison de l'orientation et modifiant :

- 1) la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du Centre de psychologie et d'orientation scolaires ;**
- 2) la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques ;**
- 3) la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée ;**
- 4) la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue ;**
- 5) la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle ;**
- 6) la loi du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(29 novembre 2016)

Par dépêche du 12 septembre 2016, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse de la Chambre des députés en date du 22 juin 2016.

À chacun des amendements était joint un commentaire explicatif. Le dossier soumis au Conseil d'État comportait en outre un texte coordonné du projet de loi sous examen intégrant les amendements précités ainsi que les propositions formulées dans l'avis du Conseil d'État du 20 octobre 2015 que la commission précitée a faites siennes.

Observation préliminaire

Le Conseil d'État a pris note des changements d'ordre rédactionnel et substantiel que la commission précitée a repris des propositions émises par le Conseil d'État dans son avis précité du 20 octobre 2015 concernant le projet de loi sous rubrique.

Examen des amendements

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

Le Conseil d'État note que les auteurs ont adopté l'approche selon laquelle des services publics et organisations privées peuvent « participer » à la Maison de l'orientation, sous condition d'avoir adhéré au règlement d'ordre intérieur et sur accord du Gouvernement en conseil. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette approche.

Il note cependant que l'alinéa 1^{er} apporte, comme seul élément nouveau par rapport à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, que les participants de la Maison de l'orientation doivent être actifs dans le domaine de l'orientation scolaire et professionnelle. Or, cet élément du libellé pourrait utilement être intégré à l'article 1^{er} afin de compléter la définition de la Maison de l'orientation.

Le Conseil d'État note cependant que le nouveau texte n'indique plus à quelle autorité il y a lieu d'adresser une demande de participation. Étant donné que le Service de coordination de la Maison de l'orientation relève du ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, il serait utile d'indiquer qu'une demande de participation devrait être adressée à celui-ci.

L'alinéa 1^{er} de l'article sous revu serait dès lors à libeller de la façon suivante :

« Sur demande écrite adressée au ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, peuvent participer à la Maison de l'orientation [...] »

Finalement, le Conseil d'État demande d'uniformiser le libellé de l'alinéa 3 avec celui de l'article 1^{er} de la façon suivante :

« Les agents des différents services et administrations publics et, s'il y a lieu, des organismes ~~publies ou~~ privés adhérant à la Maison de l'orientation [...] ».

Amendements 3 à 12

Sans observation.

Amendement 13

L'amendement sous examen répond à plusieurs observations que le Conseil d'État avait dressées dans son avis du 20 octobre 2015 à l'égard des modifications apportées à la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du Centre de psychologie et d'orientation scolaires (doc. parl. n° 6787³). Il entend notamment apporter les précisions nécessaires à l'octroi d'aides financières, afin de répondre à une opposition formelle du Conseil d'État.

Il est prévu d'introduire deux subventions dont une pour ménages à faible revenu qui ont un ou plusieurs enfants à charge, inscrits dans un établissement de l'enseignement secondaire ou secondaire technique, et une subvention de maintien scolaire pour des élèves majeurs, inscrits à plein temps ou en formation concomitante dans un établissement de l'enseignement secondaire ou secondaire technique. Le Conseil d'État note que, pour l'octroi de ces subventions, il est prévu de ne plus faire de distinction selon que les élèves sont inscrits dans un lycée au Luxembourg ou à l'étranger.

Au paragraphe 3 de l'article sous avis, les auteurs prévoient un règlement grand-ducal qui a pour objectif de fixer les modalités de l'octroi et de calcul des deux subventions, dont les montants maximums et les conditions d'attributions sont circonscrits dans la loi.

Le Conseil d'État rappelle que selon l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, les aides financières en faveur des élèves et étudiants relèvent des matières réservées à la loi.

D'après l'article 32(3) de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». La volonté du Constituant, telle qu'elle ressort du rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 29 juin 2016, a été de sauvegarder « les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif » et d'exclure l'adoption de « simples lois cadre fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution élaborés par le Gouvernement ». Par contre, dès lors que dans une matière réservée à la loi, « les principes et les points essentiels (restent) du domaine de la loi », « les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails » peuvent être « du domaine du pouvoir réglementaire »¹. À cet effet, l'article 32(3) de la Constitution exige le

¹ Doc. parl. n° 6894⁴

Point V : Travaux en commission

« La commission estime que sa proposition de texte, prévoyant que la loi ne doit plus obligatoirement fixer les conditions et les modalités auxquelles sont soumis les règlements et arrêtés d'exécution dans les matières réservées à la loi constitue un changement majeur par rapport au texte en vigueur. Il suffira qu'elle indique l'objectif assigné aux mesures d'exécution. Le pouvoir législatif peut, mais ne doit pas assortir les mesures d'exécution prises par le Grand-Duc de conditions dans le texte même de la loi.

Ainsi, se trouvent sauvegardées les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif. De simples lois cadre fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution élaborés par le Gouvernement ne satisfont pas aux exigences fixées par la Constitution.

Par contre, il est admis et même souhaité que si les points essentiels et les principes sont du domaine de la loi, les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails, soient du domaine du pouvoir réglementaire.

Le régime préconisé essaie de concilier la nécessité de débattre publiquement des éléments essentiels avec la volonté de régler de façon efficace et flexible les mesures d'exécution. »

Point VI : Commentaire de l'article unique

« ... la commission décide de maintenir le texte de la proposition de révision, qui n'a d'ailleurs pas été fondamentalement critiqué par le Conseil d'État, dans sa teneur initiale. La formulation retenue permet d'éviter de vider la réserve de la loi de toute signification, tout en assurant au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails d'une matière réservée, les principes et les points essentiels restant du domaine de la loi. Il suffira que le législateur fixe l'objectif assigné au pouvoir réglementaire, sans prévoir nécessairement des conditions générales ou particulières dans la loi. Le texte proposé par la commission devrait dès lors permettre à renouer avec l'interprétation jurisprudentielle précitée de 2007. »

renvoi au règlement grand-ducal par « une disposition légale particulière ». Il requiert encore que cette disposition « fixe l'objectif des mesures » qu'il qualifie « d'exécution ».

Si le Conseil d'État applique ces critères, il relève que le texte sous examen constitue une disposition légale particulière qui renvoie à un règlement grand-ducal. Cette disposition légale détermine l'objectif qui est de fixer les modalités de l'octroi et de calcul des deux subventions.

Reste la question de savoir s'il s'agit d'une mesure d'exécution de la loi qui contient les principes et les points essentiels. À cet égard, le Conseil d'État relève que les principes et points essentiels sur les modalités de l'octroi, les montants maximums et les conditions d'attribution de l'aide financière sont déterminés à suffisance dans l'article sous revue.

L'article proposé appelle cependant les observations suivantes.

Pour des raisons d'insécurité juridique et notamment au regard de l'obligation pour le ministre prévue au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé du paragraphe 2, alinéa 1^{er}, selon lequel « une subvention de maintien scolaire peut être accordée [...] » et propose de reprendre le même libellé que celui du paragraphe 1^{er} :

« Une subvention de maintien scolaire est accordée par le ministre [...] ».

Par ailleurs, le Conseil d'État est à se demander comment le service compétent entend évaluer et vérifier le respect de la condition prévue à la lettre d) selon laquelle l'élève majeur doit « vivre seul ».

Amendements 14 et 15

Sans observation.

Amendement 16

Le Conseil d'État se doit de relever qu'en fonction de la date de publication de la loi au Mémorial, et surtout dans l'hypothèse où la publication a lieu vers la fin du mois, la formule « la présente loi entre en vigueur le premier jour du premier mois qui suit sa publication au Mémorial » peut conduire à une réduction du délai de quatre jours usuellement appliqué. Aussi peut-il être préférable de viser à cet égard un délai d'entrée en vigueur plus généreux, évoquant au moins le « premier jour du deuxième mois qui suit la publication au Mémorial ».²

Une autre possibilité consisterait à ne pas prévoir d'entrée en vigueur pour faire appliquer le régime de droit commun, sauf pour l'article 11, point 3.

² Dans le même sens : avis du Conseil d'État du 3 juin 2014 sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective (doc. parl. n° 6703, p. 7)

Observations d'ordre légistique

Amendement 13

Au point 3 de l'amendement 13, la numérotation des alinéas ne semble pas opportune. En effet, la subdivision en points, caractérisée par un numéro suivi d'un point, n'est à utiliser que pour indiquer des énumérations. Elle ne saurait servir à subdiviser des articles. De ce qui précède, une subdivision en paragraphes, qui est caractérisée par un chiffre cardinal arabe placé entre parenthèses, et en alinéas est plus adaptée.

Au cas où l'article risque de comporter un nombre important de paragraphes, il est préférable de reprendre ses dispositions sous un ou plusieurs articles nouveaux, subdivisés, le cas échéant, en alinéas, voire en paragraphes.

Au paragraphe 3 de l'amendement sous avis, la référence aux paragraphes 1^{er} et 2 du même article sont à corriger comme suit :

« [...] la subvention de maintien scolaire décrites aux paragraphes 1^{er} et 2 du présent article. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 29 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes