

Projet de règlement grand-ducal

**concernant les modalités de fonctionnement et d'élection du
collège des directeurs de région de l'enseignement
fondamental**

Avis du Conseil d'État

(11 décembre 2018)

Par dépêche du 8 octobre 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Le texte du projet de règlement grand-ducal, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 9 novembre 2018.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen vise à déterminer les modalités de fonctionnement et d'élection du collège des directeurs de région de l'enseignement fondamental, ci-après « collège », telles que prévues à l'article 63*bis*, alinéa 5, de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental.

Regroupant les directeurs des quinze régions, le collège a comme missions notamment « la synchronisation de la mise en œuvre des politiques éducatives nationales, l'expertise pédagogique, organisationnelle et systémique, ainsi que la collaboration avec différents acteurs intra- et extrascolaires ». Les modalités de fonctionnement et d'élection déterminées par le projet de règlement grand-ducal sous avis devraient contribuer à créer les conditions permettant au collège d'accomplir ces missions.

À noter que le projet de règlement grand-ducal sous avis est inspiré de certaines dispositions du règlement grand-ducal du 24 mars 2014 concernant les modalités de fonctionnement du collège des inspecteurs de l'enseignement fondamental qu'il prévoit d'abroger.

Toutefois, à la lecture du projet de règlement sous examen, le Conseil d'État se doit de constater des modalités de fonctionnement excessivement réglementées par rapport au règlement grand-ducal du 20 juillet 2018 concernant le fonctionnement et les missions du Collège des directeurs de l'enseignement secondaire, qui est censé régler des questions analogues au sein de l'enseignement secondaire. De manière générale, le Conseil d'État recommande dès lors aux auteurs de s'inspirer du règlement grand-ducal précité du 20 juillet 2018, qui, entre autres, prévoit la prise d'un règlement

interne pour régler certains détails. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

Observation préliminaire sur le texte en projet

En ce qui concerne le second visa, le Conseil d'État renvoie à son avis du 25 février 2014 relatif au règlement grand-ducal du 24 mars 2014 concernant les modalités de fonctionnement du collège des inspecteurs de l'enseignement fondamental, dans lequel il avait demandé « la suppression du visa relatif à la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental, alors [que cette loi] ne constitue pas de fondement légal au projet de règlement grand-ducal sous revue »¹.

Examen des articles

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, le Conseil d'État estime que la disposition selon laquelle le ministre « définit les axes du travail annuel du collège » n'apporte pas de plus-value normative, étant donné que le ministre est de toute manière le supérieur hiérarchique et qu'il dispose dès lors d'un pouvoir de direction à l'égard des personnes concernées. Il y a donc lieu de supprimer la disposition en question et d'introduire la forme abrégée du ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions à sa prochaine occurrence, à savoir au paragraphe 3, point 1^o.

Article 2

En renvoyant à ses considérations générales et à son observation relative à l'article 20, le Conseil d'État recommande de transférer les dispositions de l'article sous avis dans un règlement interne.

Article 3

En renvoyant à ses considérations générales et à son observation relative à l'article 20, le Conseil d'État recommande de transférer les alinéas 2 et 5 de l'article sous avis dans un règlement interne.

Article 4

À l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il est question du président ou « de son délégué », tandis que les autres dispositions du projet de règlement sous avis emploient le terme « remplaçant ». Si c'est la même personne qui est visée, il y aura lieu d'aligner la terminologie.

À l'alinéa 4, il est disposé que « [l]e quorum requis pour la prise de décision est de deux tiers des membres présents ». Selon le Conseil d'État, il y aurait lieu d'écrire :

« Le quorum requis pour la prise de décision est de deux tiers des membres du collège. »

¹ Avis du Conseil d'État n° 50.465 du 25 février 2014 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant les modalités de fonctionnement du collège des inspecteurs de l'enseignement fondamental.

À l'alinéa 5, dernière phrase, le Conseil d'État ne comprend pas pour quelle raison les auteurs se réfèrent, en qui concerne les deuxième et troisième convocations, aux règles prévues à l'article 2. En effet, dans l'hypothèse où les auteurs viseraient, par leur renvoi, les règles ordinaires de convocation, la phrase en question serait superfétatoire et, partant, à supprimer. Par contre, si les auteurs entendaient prévoir que les deuxième et troisième convocations peuvent uniquement se faire par écrit, la disposition devrait être reformulée et pourrait être transférée dans un règlement interne, à l'instar de ce que le Conseil d'État suggère pour l'article 2.

Le Conseil d'État estime qu'à l'alinéa 6, première phrase, il n'est pas nécessaire d'indiquer que le quorum requis est de deux tiers, étant donné que le quorum de deux tiers correspond à la règle générale pour la prise des décisions fixée à l'alinéa 4. La partie de phrase en question est à supprimer.

Article 5

Le Conseil d'État s'interroge sur la force obligatoire que les auteurs entendent conférer aux décisions prises par le collège. Par rapport à quelles personnes les décisions du collège seraient-elles obligatoires ? Si décision il y a, elle revêt l'autorité de la chose décidée par rapport aux personnes qu'elle concerne.

Pour ce qui est de la partie de phrase qui prévoit que les décisions « engagent solidairement tous les membres du collège », le Conseil d'État est à se demander de quelle responsabilité il s'agit. Le concept de responsabilité est à voir en relation avec la loi modifiée du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques. Pour ce qui est de la théorie de la solidarité, cette dernière existe uniquement en matière civile dans l'hypothèse d'une pluralité d'auteurs d'un préjudice. Le Conseil d'État insiste à ce que les auteurs du projet de règlement sous avis s'inspirent du règlement grand-ducal précité du 20 juillet 2018 qui ne fait ni référence au caractère obligatoire des décisions ni à la responsabilité des membres du collège.

Article 6

Sans observation.

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, il est précisé que le président est élu parmi les membres du collège et qu'il est révocable. La procédure d'élection et de révocation est précisée à l'article 10. Concernant la révocation du président, le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 10.

Le Conseil d'État estime que l'ordre des dispositions du projet sous examen n'est pas logique. En effet, l'article sous examen prévoit que « [l]e collège élit un président parmi les membres du collège », alors que les articles précédents mentionnent, à plusieurs reprises, la fonction de président. Le Conseil d'État recommande ou bien de réorganiser l'ordre des articles, ou bien d'introduire un renvoi à l'article sous avis.

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'État donne à considérer que le fait de prévoir que le président est le supérieur hiérarchique du secrétaire dépasse le cadre de la loi et risque, de ce fait, d'encourir la sanction de l'article 95 de la

Constitution. Le Conseil d'État note, pour le surplus, qu'une telle disposition n'est pas prévue dans le règlement grand-ducal précité du 20 juillet 2018. Partant, le Conseil d'État demande d'en faire abstraction, ce qui n'affecte pas le droit du président de donner des instructions au secrétaire en vue de garantir l'exécution des travaux du collège.

Article 8

L'article sous examen prévoit l'élection des membres « supplémentaires » du bureau. Le Conseil d'État comprend que le président fait partie du bureau. Il constate toutefois que ni l'article 7 ni l'article sous examen ne le prévoient explicitement et suggère, partant, de le préciser.

Pour ce qui est de la révocation des membres du bureau, le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 10.

Article 9

Le Conseil d'État se demande si les deux membres, visés aux alinéas 6 et 7, ainsi que les deux directeurs, visés à l'alinéa 8, sont à chaque fois les mêmes personnes. En tout état de cause, il estime qu'il y aura lieu de le préciser.

En ce qui concerne l'alinéa 5, le Conseil d'État considère que l'emploi des termes « d'office » ne comporte pas de valeur normative et que, par conséquent, ceux-ci sont à supprimer.

Article 10

En renvoyant à son observation à l'endroit de l'article 4, alinéa 4, le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa 3 de la manière suivante :

« Le quorum requis pour que le vote prévu aux alinéas 1^{er} et 2 soit valable est de deux tiers des membres du collège. »

Le Conseil d'État constate que l'alinéa 2 vise les modalités de vote pour la révocation du président ainsi que des membres du bureau en prévoyant que celle-ci se fait « par vote à bulletin secret à la majorité qualifiée des deux tiers des membres présents ou représentés du collège ». D'une part, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons pour lesquelles les auteurs entendent prévoir en l'espèce la faculté de révoquer les membres du bureau, alors que, pour l'enseignement secondaire, le règlement grand-ducal précité du 20 juillet 2018 ne prévoit pas cette possibilité. D'autre part, le Conseil d'État estime que les modalités de révocation du président et des membres du bureau ne sont pas suffisamment déterminées. En particulier, le Conseil d'État se demande comment la révocation du président du bureau pourra avoir lieu en pratique, étant donné que c'est le président qui, selon l'article 3, alinéa 4, propose lui-même l'ordre du jour.

Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État demande, à l'instar du règlement grand-ducal précité du 20 juillet 2018, de faire abstraction de l'alinéa 2. Si le Conseil d'État est suivi dans ses observations, il y aura lieu de supprimer, à l'alinéa 3, la référence à l'alinéa 2.

Articles 11 à 14

Sans observation

Articles 15 et 16

À l'article 15, première phrase, il est question des « directeurs adjoints de l'enseignement fondamental ». À l'article 16, deuxième phrase, les auteurs mentionnent les « directeurs de région adjoints ». Dans un souci de clarté, le Conseil d'État estime qu'il y aurait lieu d'aligner la terminologie employée.

Article 17

Pour ce qui est de la disposition sous avis relative à la création de cellules au sein du collège, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à son observation à l'endroit de l'article 20. Il estime que celle-ci pourra également figurer dans un règlement interne.

Article 18

Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons pour lesquelles les auteurs entendent prévoir un médiateur en cas de litige au sein du collège ou parmi les directeurs et directeurs adjoints, alors qu'un tel organe n'est pas prévu pour l'enseignement secondaire dans le règlement grand-ducal précité du 20 juillet 2018.

Il se doit par ailleurs de constater que la procédure de médiation que les auteurs entendent fixer constitue une procédure obligatoire pour les membres du collège qui déroge au cadre général tracé par la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

Étant donné que la loi précitée du 6 février 2009 ne prévoit aucune disposition pouvant servir de fondement au dispositif réglementaire sous examen, l'article sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Partant, l'article sous avis est à supprimer.

Article 19

Suite à l'observation relative à la suppression de l'article 18 ci-avant, le Conseil d'État suggère de supprimer également l'article sous examen.

Pour le surplus, le Conseil d'État s'interroge sur la portée de la notion de « fonction dirigeante » à l'alinéa 1^{er}. Selon le commentaire de l'article, les auteurs visent, entre autres, les inspecteurs de l'enseignement fondamental, dont la fonction a été abolie par la loi du 29 juin 2017², et qui, à l'heure actuelle, exercent la fonction de directeur. Le Conseil d'État considère qu'il y aurait lieu, dans un souci de clarté, de viser de manière précise les directeurs, directeurs adjoints et inspecteurs.

² Loi du 29 juin 2017 portant modification 1. de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 2. de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 3. de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques ; b) la création d'un « Centre de Gestion Informatique de l'Éducation » ; c) l'institution d'un Conseil scientifique ; 4. de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ; 5. de la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS) ; 6. de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire ; 7. de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ; 8. de la loi du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale.

Par ailleurs, à l'alinéa 2, deuxième phrase, il est prévu qu'en cas d'égalité d'ancienneté entre deux ou plusieurs membres du collège, le classement est établi de façon décroissante selon leur âge. Selon le Conseil d'État, le classement ne peut pas, en tout état de cause, se faire selon l'âge des membres, sachant qu'une telle manière de procéder est contraire au principe de non-discrimination consacré par l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que par le Protocole 12 à la même convention. Une solution consiste à reprendre le mécanisme du tirage au sort, à l'instar du choix opéré par la loi électorale du 18 février 2003³.

Article 20

Le Conseil d'État estime que le fait d'investir le collège du pouvoir d'adopter une charte de déontologie dépasse le cadre tracé par la base légale, à savoir l'article 63*bis*, alinéa 5, de la loi précitée du 6 février 2009. En effet, le collège ne saurait adopter une telle charte, étant donné que celle-ci constitue, de l'avis du Conseil d'État, un acte à caractère réglementaire susceptible d'avoir des effets juridiques sur les personnes visées par celle-ci, en l'occurrence les directeurs, que seul le Grand-Duc peut être chargé d'adopter.

Partant, le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer la référence à la charte de déontologie qui risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'État estime que la partie de phrase selon laquelle le collège « fixe son cadre de référence » est également à supprimer, vu que l'objet du cadre de référence est réglé par la loi précitée du 16 avril 1979. Le Conseil d'État souligne que l'évaluation devra, de toute façon, être effectuée par le supérieur hiérarchique, qui est en l'occurrence le ministre. De ce fait, une évaluation interne ne saurait en aucun cas remplacer celle du ministre.

Toutefois, en renvoyant à ses considérations générales et à son avis n° 52.840 du 3 juillet 2018 relatif au projet de règlement grand-ducal concernant le fonctionnement et les missions du Collège des directeurs de l'enseignement secondaire, le Conseil d'État propose de prévoir, à l'article sous avis, la prise d'un règlement interne qui sera approuvé par le ministre compétent. L'article sous examen pourra se lire comme suit :

« **Art. 20.** Le collège arrête son règlement interne qui est approuvé par le ministre. »

Articles 21 à 23

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°...).

³ Voir, à titre d'exemple, l'article 131 de la loi électorale du 18 février 2003.

Lorsqu'il est renvoyé à un alinéa dans le corps du dispositif, il convient de systématiquement renvoyer à l'« alinéa 1^{er} » et non pas au « premier alinéa » ou à l'« alinéa premier ».

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Préambule

Le visa relatif à l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

À l'endroit des ministres proposant, il convient d'écrire « Gouvernement en conseil » avec une lettre « c » minuscule.

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, il faut écrire « [...], ci-après « directeurs », [...] » et « [...], ci-après « collège », [...] », étant donné que les termes « le » ou « les » ne doivent pas faire partie des formes abrégées qu'il s'agit d'introduire.

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu d'écrire, au paragraphe 2, « [...], ci-après « ministre », [...] ».

Article 6

À l'alinéa 1^{er}, première phrase, il est recommandé de remplacer le terme « défini » par celui de « visé ». Par ailleurs, lorsqu'il est fait référence à un terme latin ou à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques. Finalement, il peut être fait abstraction du terme « dénommé ».

Tenant compte de ce qui précède, il est indiqué d'écrire :

« [...] le secrétaire administratif visé à l'article 63*bis*, alinéa 4, de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, ci-après « secrétaire ». »

À l'alinéa 4, il y a lieu d'omettre les termes « la ou ». Par ailleurs, le pronom « leur » est à accorder au singulier.

Article 9

À l'alinéa 1^{er}, et conformément à la forme abrégée introduite à l'article 1^{er}, il y a lieu d'écrire « collège » avec une lettre initiale minuscule.

À l'alinéa 6, il faut écrire :

« [...] de tous les postes de membre du bureau [...] ».

Article 10

À l'alinéa 1^{er}, dans un souci de cohérence par rapport à l'alinéa 2, il est recommandé d'écrire :

« [...] l'élection des membres du bureau se font par vote à bulletin secret à la majorité qualifiée [...] ».

À l'alinéa 2, dans un souci de cohérence par rapport à l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire :

« [...] à la majorité qualifiée des deux tiers des voix des membres présents [...] ».

Article 11

Il y a lieu d'insérer une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Article 17

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'insérer un deux-points après la phrase liminaire.

Article 18

À l'alinéa 1^{er}, il faut écrire « [...], ci-après « conseil », [...] », étant donné que le terme « le » ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

À l'alinéa 4, il faut écrire les termes « ce dernier » sans trait d'union.

Article 23

Étant donné que l'exécution d'un règlement grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 11 décembre 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes