

Projet de règlement grand-ducal

portant modification du règlement grand-ducal du 29 août 2017 déterminant les modalités d'admission au statut de fonctionnaire de l'État des employés de l'État relevant du sous-groupe enseignement

Avis du Conseil d'État

(23 février 2021)

Par dépêche du 7 août 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Le projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'un texte coordonné du règlement grand-ducal du 29 août 2017 déterminant les modalités d'admission au statut de fonctionnaire de l'État des employés de l'État relevant du sous-groupe enseignement, que le projet de règlement vise à modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 4 septembre 2020.

Considérations générales

Le Conseil d'État note à titre d'observation liminaire que le projet de règlement grand-ducal sous avis reprend une grande partie des modifications qui étaient prévues par le projet de règlement grand-ducal 53.261 dont il avait été saisi en date du 4 février 2019 et pour lequel le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse avait demandé un traitement prioritaire « étant donné que 15 employés de l'enseignement secondaire se trouvent en procédure de fonctionnarisation et que les nouvelles dispositions sont censées entrer en vigueur pour la fin mars 2019 »¹. Le Conseil d'État avait rendu son avis le 12 mars 2019. En date du 13 mai 2019, il avait été saisi d'amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal précité et avait rendu son avis complémentaire le 20 décembre 2019.

Or, le projet de règlement grand-ducal en question est toujours en cours de procédure, de telle sorte que le Conseil d'État s'interroge sur les suites que le ministre précité entend y donner et, notamment, s'il n'entend pas procéder à son retrait afin d'éviter la coexistence de textes à portées similaires.

Le projet de règlement grand-ducal sous revue vise tout d'abord à adapter le règlement grand-ducal du 29 août 2017 déterminant les modalités

¹ Lettre de saisine du projet de règlement grand-ducal n° 53.261 portant modification du règlement grand-ducal du 29 août 2017 déterminant les modalités d'admission au statut de fonctionnaire de l'État des employés de l'État relevant du sous-groupe enseignement.

d'admission au statut de fonctionnaire de l'État des employés de l'État relevant du sous-groupe enseignement en vue d'étendre la procédure de fonctionnarisation aux employés enseignants affectés aux Centres de compétences, à l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse et au Centre socio-éducatif de l'État. Selon les auteurs du texte en projet, « [i]l s'agit donc, en l'espèce, de se conformer aux dispositions de l'article 80, paragraphe 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État et de redresser un oubli en complétant l'énumération des agents tombant sous le champ d'application du règlement précité, sans pour autant élargir celui-ci ».

Certaines modifications visent en outre à adapter les dispositions du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017 aux modifications intervenues par le biais de la loi du 1^{er} août 2019².

Le Conseil d'État renvoie à l'observation formulée dans son avis du 12 mars 2019 relatif au projet de règlement grand-ducal n° 53.261 portant modification du règlement grand-ducal du 29 août 2017 déterminant les modalités d'admission au statut de fonctionnaire de l'État des employés de l'État relevant du sous-groupe enseignement concernant la conformité des articles 10 à 13, 17, 19, 21, 23, 25, 28 du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017 au cadre tracé par l'article 80, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État qui règle une matière réservée à la loi par l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution³.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

L'article sous revue vise, selon le commentaire de l'article, à adapter l'intitulé du chapitre 2 du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017 en vue de faire concorder sa terminologie avec celle de la loi précitée du 1^{er} août 2019⁴. Le Conseil d'État constate cependant que la formulation proposée par

² Loi du 1^{er} août 2019 portant modification 1° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ; 2° de la loi modifiée du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement secondaire ; 3° de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 4° de la loi modifiée du 26 février 2016 portant création d'une école internationale publique à Differdange ; 5° de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'une réserve nationale des employés enseignants des lycées.

³ « Il convient de rappeler que, dans son avis du 14 juillet 2017 relatif au règlement grand-ducal du 29 août 2017 déterminant les modalités d'admission au statut de fonctionnaire de l'État des employés de l'État relevant du sous-groupe enseignement, le Conseil d'État avait attiré l'attention des auteurs sur le fait que certaines dispositions, à savoir les articles 10 à 13, 17, 19, 21, 23, 25, 28, du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017, risquaient de dépasser le cadre tracé par l'article 80, paragraphe 2, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État qui règle une matière réservée à la loi par l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution. Le Conseil d'État note que les auteurs du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017 ont toutefois choisi de maintenir les dispositions en cause. »

⁴ Loi du 1^{er} août 2019 portant modification 1° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ; 2° de la loi modifiée du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement secondaire ; 3° de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 4° de la loi modifiée du 26 février 2016 portant création d'une école internationale publique à Differdange ; 5° de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'une réserve nationale des employés enseignants des lycées (Mém. A – n° 563 du 20 août 2019).

les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis diffère de celle prévue par la loi précitée du 1^{er} août 2019. Partant, il est suggéré de reformuler l'intitulé du chapitre 2 comme suit :

« Chapitre 2 - Agents de la catégorie d'indemnité A, groupe d'indemnité A2, rubrique enseignement, sous-groupe enseignement fondamental, assurant une tâche d'enseignement dans l'enseignement fondamental, dans les Centres de compétences, dans l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ou dans le Centre socio-éducatif de l'État ».

Article 4

L'article 4 a pour objet de modifier l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017. Au commentaire de l'article, il est indiqué que « l'agent visé étant défini dans l'intitulé du chapitre, il n'est pas utile de le répéter dans les articles ».

Le Conseil d'État a, dans son avis complémentaire du 20 décembre 2019, attiré l'attention des auteurs sur le fait que les intitulés des groupements d'articles, contrairement au dispositif, ne renferment pas de règle de droit et ne possèdent donc aucune force obligatoire. Par ailleurs, pour des raisons de clarté juridique, le dispositif devrait se suffire à lui-même, sans se référer à un élément qui lui est étranger, comme l'intitulé d'un groupement d'articles.

Au vu des considérations qui précèdent, le Conseil d'État demande aux auteurs de maintenir la référence aux agents tels que visés dans l'intitulé du chapitre 2 tout en adaptant le libellé de l'article 4 à la terminologie employée par la loi précitée du 1^{er} août 2019. L'article sous revue devrait dès lors prendre la teneur suivante :

« Art. 4. À l'article 4 du même règlement, les termes « l'agent assurant une tâche d'enseignement dans l'enseignement fondamental, au Centre de logopédie ou dans l'éducation différenciée » sont remplacés par les termes « l'agent de la catégorie d'indemnité A, groupe d'indemnité A2, rubrique enseignement, sous-groupe enseignement fondamental, assurant une tâche d'enseignement dans l'enseignement fondamental, dans les Centres de compétences, dans l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ou dans le Centre socio-éducatif de l'État ». »

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous revue tend à remplacer l'article 8 du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017 en vue de préciser que l'examen de fin de stage se compose d'un examen de législation et d'un bilan des compétences didactiques et pédagogiques.

Au commentaire de l'article, les auteurs expliquent que « [...] les épreuves sont adaptées aux nouvelles dispositions prévues à l'article 43 de la loi [du] 1^{er} août 2019 ». L'article 43 de la loi précitée du 1^{er} août 2019 a, en effet, pour objet de modifier l'article 45 de loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale.

Dans ce contexte, le Conseil d'État renvoie à l'observation qu'il avait formulée dans son avis complémentaire du 20 décembre 2019 en ce qui concerne le « bilan du portfolio » tel que prévu par l'article 45 de loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale⁵.

Articles 7 et 8

Sans observation.

Article 9

Le Conseil d'État renvoie sur ce point également à l'observation formulée dans son avis complémentaire du 20 décembre 2019 relative à l'amendement 7 pour ce qui concerne le « bilan du portfolio ». L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation.

Article 10

L'article sous avis a pour objet de remplacer l'intitulé du chapitre 3 du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017. À l'instar de l'intitulé du chapitre 2, l'intitulé du chapitre 3 est à reformuler comme suit :

« Chapitre 3 - Agents des catégories d'indemnité A, B et C, groupes d'indemnité A1, A2, B1 et C1, rubrique enseignement, sous-groupe enseignement secondaire, assurant une tâche d'enseignement dans l'enseignement secondaire, dans la voie de préparation, dans la formation d'adultes, dans les Centres de compétences ou dans le Centre socio-éducatif de l'État »

Articles 11 et 12

Sans observation.

Article 13

L'article 13 a pour objet de modifier l'intitulé de la section 2 du chapitre 3. Tout en renvoyant aux observations formulées à l'endroit des articles 3 et 10, le Conseil d'État demande aux auteurs de conférer à l'intitulé de la section 2 la teneur suivante :

« Section 2 - Agents des catégories d'indemnité A, B et C, groupes d'indemnité A1, A2, B1 et C1, rubrique enseignement, sous-groupe enseignement, assurant une tâche d'enseignement dans l'enseignement secondaire, dans la formation d'adultes, dans

⁵ Avis complémentaire du 20 décembre 2019 du Conseil d'État : « Il y a lieu de relever que l'article 45 de loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale, tel que remplacé par la loi précitée du 1er août 2019, prévoit, en son paragraphe 1er, que « [l]a formation générale prévue à l'article 23 est évaluée par un examen de législation certificatif », et en son paragraphe 2, que : « La formation spéciale prévue à l'article 24 et la formation à la pratique professionnelle prévue à la section 9 sont évaluées par deux épreuves formatives, à savoir un bilan des compétences didactiques et pédagogiques et un bilan du portfolio. Le bilan des compétences didactiques et pédagogiques et le bilan du portfolio contribuent à l'évaluation et au développement des compétences professionnelles du stagiaire. L'évaluation du bilan des compétences didactiques et pédagogiques est assurée par le directeur de région et le conseiller pédagogique du stagiaire. L'évaluation du bilan du portfolio est assurée par le conseiller pédagogique du stagiaire et un formateur désigné par le directeur de l'Institut. » À cet égard, le Conseil d'État relève que la disposition sous revue ne fait pas état du « bilan du portfolio ». »

les Centres de compétences ou dans le Centre socio-éducatif de l'État ».

Article 14

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler par rapport à la disposition proposée. Il attire toutefois l'attention des auteurs du projet de règlement grand-ducal sur l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics qui a soulevé un certain nombre de questions quant à la désignation exacte de la fonction des agents concernés dès leur nomination en tant que fonctionnaire de l'État et des conséquences de leur classement dans la grille des fonctions, tout en estimant que la réponse à ces questionnements ne peut pas être fournie dans le cadre d'un règlement grand-ducal, mais bien dans la loi.

Articles 15 à 17

Sans observation.

Article 18

L'article sous revue a pour objet de modifier l'intitulé de la section 3 du chapitre 3. Par analogie à la proposition de texte formulée à l'endroit de l'article 13, le Conseil d'État demande aux auteurs de conférer à l'intitulé de la section 3 la teneur suivante :

« Section 3 - Agents de la catégorie d'indemnité A, groupe d'indemnité A2, rubrique enseignement, sous-groupe enseignement secondaire, assurant une tâche d'enseignement dans la voie de préparation ».

Articles 19 à 21

Sans observation.

Article 22

Le Conseil d'État renvoie à l'observation formulée dans son avis complémentaire du 20 décembre 2019 relative à l'amendement 7 pour ce qui concerne le « bilan du portfolio ». L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation.

Article 23

Sans observation.

Article 24

L'article sous avis prévoit d'insérer un nouveau chapitre *4bis* ayant trait aux indemnités des évaluateurs. Au commentaire de l'article, les auteurs indiquent que « [a]ucune décharge n'étant prévue pour les évaluateurs en question, il est proposé que ces derniers perçoivent une indemnité » et que « [l]es montants des indemnités prévues correspondent aux montants versés aux évaluateurs du stage des enseignants fonctionnaires, tels qu'ils sont définis aux articles 52 et 53 de la loi du 1^{er} août 2019 précitée ».

Le Conseil d'État a souligné, dans son avis complémentaire précité du 20 décembre 2019, que ni l'article 80 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État⁶ ni la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale telle que modifiée par la loi précitée du 1^{er} août 2019, citées au préambule du projet de règlement grand-ducal sous avis, ne fournissaient de base légale pour déterminer les indemnités des évaluateurs, des membres du jury du bilan des compétences didactiques et pédagogiques ainsi que des membres du jury de l'épreuve pratique amenés à évaluer les examens prévus par le présent projet de règlement grand-ducal.

En effet, les articles 61 à 61^{quater} de même que les articles 87, 89-14 et 89-24 de la loi précitée du 30 juillet 2015 relatifs aux indemnités des évaluateurs se limitent à conférer une base légale aux indemnités à attribuer aux évaluateurs et formateurs intervenant dans le cadre des examens prévus par le dispositif de la loi en question.

Partant, il y a lieu de rappeler qu'au regard des articles 99 et 103 de la Constitution, la possibilité d'allouer des indemnités en question doit être prévue par la loi. Au vu des considérations qui précèdent, l'article sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 25

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

À l'endroit des ministres proposant, il convient de faire mention du ministre ayant le Budget dans ses attributions, une fiche financière étant jointe au dossier en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Article 3

L'article sous examen est à terminer par un point final. Cette observation vaut également pour les articles 10 et 18.

Article 11

Il convient d'ajouter une virgule après les termes « point 2 ».

Article 13

À la phrase liminaire, il faut écrire « L'intitulé du chapitre 3, section 2, du même règlement [...] : ».

⁶ **Art. 80.** [...] Les employés de l'État relevant du sous-groupe de l'enseignement peuvent être admis au statut de fonctionnaire de l'État, sur base des mêmes critères, selon les modalités à déterminer par règlement grand-ducal tenant compte des contraintes spécifiques du secteur de l'enseignement.

Article 14

À l'article 17, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire « L'examen de fin de stage et la nomination en qualité de fonctionnaire ont lieu [...] ». »

Article 18

À la phrase liminaire il faut écrire « L'intitulé du chapitre 3, section 3, du même règlement [...] : ».

Article 23

À l'article 25, paragraphes 2 à 4, dans sa nouvelle teneur proposée, il convient de remplacer la fraction « 2/3 » par les termes « deux tiers ». Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Aux paragraphes 3 et 4, alinéas 1^{er}, il convient de noter que l'emploi des adverbes « ci-dessus », « ci-avant », « ci-après », etc. pour renvoyer à un endroit du dispositif sont à omettre. En effet, l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure pourrait avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Partant, les termes « visés ci-dessus » sont à remplacer par les termes « pouvant être obtenus à l'ensemble des épreuves ».

Article 25

À la formule exécutoire, il y a lieu de faire mention du ministre ayant le Budget dans ses attributions, ceci à l'instar de la mention qui figure à l'endroit des ministres proposant au préambule. La formule exécutoire est à reformuler comme suit :

« **Art. 25.** Notre ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions et Notre ministre ayant les Finances dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 23 février 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu