

Projet de règlement grand-ducal
portant organisation des comités des élèves

Avis du Conseil d'État

(18 janvier 2022)

Par dépêche du 23 août 2021, 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.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Conférence nationale des élèves du Luxembourg a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 20 décembre 2021.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen porte organisation des comités des élèves et se base sur l'article 34 de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées. Cet article prévoit en son alinéa 5 que « les modalités d'élection, la composition et le fonctionnement du comité des élèves sont déterminés par règlement grand-ducal. »

Le Conseil d'État note que le règlement en projet sous avis prévoit l'abrogation du règlement grand-ducal du 1^{er} août 2001 portant organisation des comités des élèves, qui, selon les auteurs, « n'est plus adapté à la politique éducative actuelle puisqu'il ne laisse que très peu d'autonomie à la communauté scolaire ». Le projet de règlement grand-ducal sous examen entend ainsi accorder plus de flexibilité aux lycées afin de tenir compte de leurs spécificités respectives en précisant le fonctionnement ainsi que les modalités d'élection et la composition des comités des élèves.

Afin de promouvoir une culture de collaboration au sein d'une école ouverte et participative, les auteurs soulignent encore que les lycées devront se doter eux-mêmes d'une procédure portant sur l'organisation et le déroulement des élections.

Examen des articles

Article 1^{er}

Au paragraphe 2, pour ce qui est de la notion d'« accompagnateur », l'article 34 de la loi précitée du 25 juin 2004 prévoit qu'il s'agit d'une personne désignée par le directeur parmi le personnel du lycée. Le Conseil d'État s'interroge si cette personne est désignée parmi les enseignants ou si tout autre agent du lycée peut également être désigné comme accompagnateur. Par ailleurs, il est prévu que l'accompagnateur « encadre » le comité. À cet égard, le Conseil d'État se demande ce que les auteurs entendent viser, en l'espèce, par le verbe « encadrer ». En effet, de l'avis du Conseil d'État, le verbe « encadrer » comporte une notion de direction voire de hiérarchie. Si l'intention des auteurs n'est pas de subordonner le comité à l'accompagnateur, le Conseil d'État recommande d'omettre la partie de phrase « encadre le comité, le » pour écrire :

« Ce dernier soutient le comité dans l'accomplissement de ses missions et [...] ».

Finalement, toujours au paragraphe 2, le Conseil d'État s'interroge encore pourquoi l'accompagnateur doit informer la communauté scolaire sur les activités du comité. La tâche d'informer ne devrait-elle pas plutôt relever du comité lui-même ?

Au paragraphe 3, il est prévu qu'une procédure électorale est élaborée par la direction du lycée en concertation avec le comité et l'accompagnateur du comité. Cette dernière porte, selon l'alinéa 2, entre autres, sur l'organisation et le déroulement des élections du comité. Étant donné que la base légale confère au pouvoir réglementaire le pouvoir d'arrêter les modalités procédurales de l'élection et que la « procédure » proprement dite semble être arrêtée de manière assez détaillée par le biais du règlement en projet sous avis, la procédure électorale visée par les auteurs devrait concerner avant tout l'organisation et le déroulement matériel des élections. Dans cette hypothèse, le paragraphe 3 serait superfétatoire et pourrait être supprimé. Or, au vu du paragraphe 4, qui toutefois va plus loin que l'organisation et le déroulement purement matériel des élections, la disposition sous examen, d'une part, dépasse la base légale et, d'autre part, confère à la direction un pouvoir réglementaire contraire à l'article 76, alinéa 2, de la Constitution, de sorte que la disposition en question risque d'encourir la sanction découlant de l'article 95 de la Constitution.

À titre subsidiaire, pour ce qui est du paragraphe 3, alinéa 2, point 5°, le Conseil d'État estime que le fait de viser une révision de la procédure est superfétatoire. En effet, au regard du principe du parallélisme des formes, la procédure en question peut être révisée dans les formes de l'établissement de celle-ci.

Au paragraphe 4, il est prévu que la procédure assure une représentation des classes tant inférieures que supérieures, ainsi que des différents ordres d'enseignement offerts au lycée. Le Conseil d'État renvoie à son observation relative au paragraphe 3.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État se demande dans quelle mesure la procédure électorale pourra assurer une telle représentation, étant donné que le règlement en projet prévoit, dans son article 4, que tous les élèves inscrits au lycée depuis au moins trois semaines avant le jour du vote sont éligibles, sans distinction par rapport au niveau des classes et aux ordres d'enseignement. Le Conseil d'État note à cet égard que l'article 16 du règlement grand-ducal précité du 1^{er} août 2001 prévoit un nombre de mandats pour les différents niveaux. Tenant compte de ce qui précède et afin d'assurer une représentation équitable au sein des lycées, le Conseil d'État recommande de prévoir, directement dans le règlement en projet, que la représentation se fait en fonction du nombre d'élèves inscrits dans les différents niveaux de classes et ordres d'enseignement des lycées.

Article 2

Sans observation.

Article 3

À l'article sous examen, le caractère obligatoire du vote est prévu.

À cet égard, le Conseil d'État considère que le caractère obligatoire du vote constitue une condition supplémentaire non prévue par la base légale qui se réfère aux « modalités d'élection » et non pas aux conditions. Pour le surplus, il relève que, dans les matières réservées à la loi, le pouvoir spontané du Grand-Duc est exclu. La disposition sous examen dépasse dès lors la base légale et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande s'il est nécessaire d'avoir recours à un vote obligatoire en l'espèce. En effet, pour l'élection du comité des parents d'élèves, un vote obligatoire n'est pas prévu par les dispositions légales et réglementaires en vigueur. Il en est de même en droit du travail pour ce qui est des élections des délégués du personnel, pour lesquelles un vote obligatoire n'est pas non plus prévu.

Article 4

L'alinéa 1^{er} de la disposition sous examen, tel que formulé, peut être compris comme instituant une condition d'éligibilité liée à la durée d'inscription des élèves au lycée avant le jour du vote. Le Conseil d'État considère toutefois qu'une telle condition ne peut pas être l'intention des auteurs. Il lit la disposition sous examen dans une optique pratique et organisationnelle, dans la mesure où il serait évidemment difficile de prendre en compte pour les élections des élèves inscrits seulement quelques jours avant le vote. De l'avis du Conseil d'État, la disposition sous examen entend ainsi plutôt fixer un délai limite pour le dépôt des candidatures qu'une vraie condition d'éligibilité. Une telle lecture est également en phase avec la base légale qui prévoit que les modalités d'élection sont arrêtées par règlement grand-ducal et non pas les conditions d'éligibilité. Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État recommande d'insérer l'alinéa 1^{er} en tant que deuxième phrase à l'alinéa 2 et de le reformuler comme suit :

« L'attestation doit être remise à la direction du lycée au moins trois semaines avant le jour du vote. »

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous examen prévoit, en son alinéa 2, que les lycées peuvent procéder à des élections en ligne. À cet égard, le Conseil d'État souligne que, si les auteurs entendent prévoir la possibilité d'avoir recours à de telles élections en ligne, il y a lieu de faire en sorte que soient respectés, d'une part, l'article 12, point 1°, qui dispose que « tout bulletin autre que celui mis à disposition par la direction » est considéré comme nul et, d'autre part, l'article 11 qui prévoit le caractère secret du scrutin.

Article 7

À l'alinéa 2, il est question d'un délai supplémentaire que le directeur peut accorder pour la présentation des candidatures si le nombre de candidats est inférieur à sept ou si aucune candidature valable aux termes de l'article 4 n'a été présentée.

Dans l'hypothèse où le directeur serait amené à accorder un délai supplémentaire, le Conseil d'État souligne que ce délai supplémentaire ne saurait avoir pour effet de décaler les élections de manière à ce que celles-ci aient lieu seulement après le premier vendredi après le congé de la Toussaint. Pour cette raison, le Conseil d'État demande de prévoir, dans le règlement en projet, que le délai supplémentaire pour la présentation des candidatures ne peut dépasser une semaine.

Encore concernant l'alinéa 2, le fait de prévoir que le directeur nomme d'office les représentants manquants parmi les délégués de classe en exercice dépasse la base légale qui prévoit des élections et non pas une nomination des représentants par le directeur. La disposition sous avis encourt dès lors la sanction découlant de l'article 95 de la Constitution.

Articles 8 à 12

Sans observation.

Article 13

Le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, prévoit une procédure de réclamation concernant les résultats des élections. À la deuxième phrase du même alinéa, il est prévu que la direction prend, en cas de réclamation, une décision en concertation avec le bureau électoral dans un délai de sept jours à compter de la réception de la réclamation. S'agit-il, le cas échéant, de l'annulation prévue à l'alinéa 2 ? Quels autres types de décisions sont envisageables ? Dans quelles hypothèses une annulation peut-elle être prononcée ? En cas d'annulation, est-ce que la procédure intégrale doit être recommencée ? La disposition sous examen mérite d'être précisée.

Par ailleurs, toujours au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, le Conseil d'État se demande ce que veut dire « en concertation avec ». S'agit-il d'une décision conjointe de la direction et du bureau électoral ? Étant donné

que la décision finale relève de la direction, le Conseil d'État recommande de reformuler la disposition sous examen pour prévoir que la direction prend sa décision sur avis du bureau électoral. Tenant compte de ce qui précède, la deuxième phrase du paragraphe 2 peut être rédigée comme suit :

« La direction prend une décision dans un délai de sept jours à compter de la réception de la réclamation, le bureau électoral demandé en son avis. »

Article 14

Sans observation.

Article 15

Le Conseil d'État relève que la disposition sous examen pourrait être lue comme instaurant une immunité dépassant le droit commun. Or, une telle approche est inconcevable aux yeux du Conseil d'État, tant sur la forme que sur le fond. En effet, d'un côté, une telle immunité ne saurait être accordée par règlement grand-ducal, et, d'un autre côté, le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu de soustraire les membres des comités des élèves aux règles de responsabilité civile et pénale de droit commun.

Articles 16 à 18

Sans observation.

Article 19

À l'alinéa 4, il est prévu que l'accompagnateur contrôle l'opportunité des dépenses engagées par le comité. Le Conseil d'État estime que l'alinéa en question est à supprimer, étant donné, d'une part, que l'accompagnateur est uniquement censé conseiller le comité et que, d'autre part, le pouvoir de décider d'engager ou non des dépenses relève de la direction. Une autre solution pourrait consister en prévoyant que « l'accompagnateur émet un avis sur l'opportunité des dépenses engagées par le comité ». Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 1^{er}, paragraphe 2, concernant l'emploi du verbe « encadrer ».

Article 20

Sans observation.

Article 21

Concernant l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à son observation relative à la « procédure électorale » à l'endroit de l'article 1^{er}.

Pour ce qui est de l'alinéa 2, le Conseil d'État relève que la disposition en question est à adapter dans la mesure où, pour l'année scolaire 2021/2022 le premier vendredi après le congé de la Toussaint est déjà dépassé. Il y a dès lors lieu de viser l'année scolaire « 2022/2023 ». Cette observation vaut également pour l'article 23.

Article 22

Sans observation.

Article 23

Il est renvoyé à l'observation ci-dessus relative à l'article 21.

Observations d'ordre légistique

Préambule

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

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu de supprimer le terme « dénommé ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, deuxième phrase, le terme « obligatoirement » est à supprimer.

Article 7

À l'alinéa 2, première phrase, il y a lieu de supprimer la virgule après les termes « de l'article 4 ».

Article 14

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « Si un mandat a pris fin » au lieu de « Si un mandat est devenu vacant ».

Article 19

À l'alinéa 2, les sommes d'argent sont à exprimer en chiffres. Par ailleurs, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire par exemple « 1 000 euros » et « 1 000 élèves ». En outre, dans les énumérations, chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

À l'alinéa 5, il y a lieu d'écrire « dans les limites de ses attributions légales » et « pour les activités futures du comité ».

Articles 21 et 22 (22 et 21 selon le Conseil d'État)

Étant donné que les dispositions transitoires suivent les dispositions abrogatoires, la numérotation des articles sous examen est à inverser.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants,
le 18 janvier 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz