

Projet de loi

concernant la promotion de la formation professionnelle et portant modification

1° du Code du travail ;

2° de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire général

Avis du Conseil d'État

(30 juin 2026)

En vertu de l'arrêté du 11 février 2026 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'un texte coordonné, par extraits, du Code du travail et de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire général que le projet de loi sous examen tend à modifier.

Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État en date des 24 et 30 avril 2026.

L'avis commun de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État en date du 8 mai 2026.

Considérations générales

Le projet de loi sous revue propose de procéder à une revalorisation des indemnités d'apprentissage et entend, d'après les auteurs, éliminer les inégalités résultant des différences de montants en fonction de la formation choisie. À cet effet, les indemnités sont désormais fixées de manière uniformisée par référence au salaire social minimum pour salariés non qualifiés. Il est ainsi prévu que l'indemnité d'apprentissage minimale de base soit déterminée en pourcentage de ce salaire social minimum. Les auteurs précisent encore que, afin d'éviter toute charge supplémentaire pour les employeurs, l'État prendra en charge le différentiel entre les indemnités actuellement applicables et les nouvelles indemnités calculées sur cette base. Toutefois, les auteurs relèvent qu'il existe actuellement certaines formations pour lesquelles l'indemnité d'apprentissage est supérieure à celle résultant des modifications en projet. Ils précisent que ces situations, demeurant exceptionnelles, sont exclues du champ des modifications proposées, afin de préserver les niveaux d'indemnité plus élevés applicables à ces cas

particuliers.

Le projet de loi introduit par ailleurs, selon les termes des auteurs, une nouvelle prime destinée à valoriser l'engagement des personnes chargées de l'encadrement des apprentis au sein des organismes de formation. Cette prime, fixée forfaitairement à 750 euros par an et par contrat d'apprentissage, sera allouée à la personne désignée par l'organisme de formation pour assurer cet encadrement.

Les mesures proposées par la loi en projet, de nature permanente, auront un impact budgétaire annuel estimé à 14 366 790,39 euros sur le budget de l'État (9 856 111,70 euros sur l'article 07.13.32.020 ; 4 510 678,69 euros sur le Fonds pour l'emploi).

Enfin, le projet de loi sous revue propose de procéder à une modification de l'article 26*bis* de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire général. Il est ainsi visé d'élargir le cercle des signataires des conventions de formation professionnelle en cours d'emploi, en y ajoutant la chambre des salariés, la chambre patronale compétente ou, pour les métiers ou professions ne relevant d'aucune chambre patronale, le ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions, aux côtés du directeur de l'établissement de formation professionnelle et du salarié.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État note que l'article sous examen tend à prévoir que l'État prend en charge le différentiel entre, d'une part, les indemnités déterminées conformément à l'article 3 du projet de loi, lequel modifie l'article L. 111-11 du Code du travail tout en instituant une dérogation à cette modification, et, d'autre part, celles fixées à l'annexe B du règlement grand-ducal modifié du 29 juillet 2025 déterminant les professions et métiers dans le cadre de la formation professionnelle et fixant les indemnités d'apprentissage dans les secteurs de l'artisanat, du commerce, de l'Horeca, de l'industrie, de l'agriculture et du secteur de santé et social.

Au paragraphe 1^{er}, en ce qui concerne le renvoi à l'annexe B du règlement grand-ducal précité du 29 juillet 2025, le Conseil d'État se doit de relever que ce procédé est critiquable, dès lors qu'il revient à inverser la hiérarchie des normes en faisant dépendre le montant du différentiel à payer par l'État, qui relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, d'éléments fixés par une norme de rang inférieur. En effet, lorsque des matières réservées à la loi par la Constitution sont concernées, l'application de la loi ne peut être déterminée par des éléments émanant de normes inférieures. Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Par ailleurs, toujours en ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État comprend que les auteurs opèrent un renvoi à l'article 3 du projet de loi, et non directement à l'article L. 111-11 du Code du travail, dès lors que l'article 3 comporte non seulement une disposition modificative, mais également une disposition dérogatoire à caractère autonome ayant pour objet

de maintenir applicable, pour certaines formations, la teneur de l'article L. 111-11 du Code du travail dans sa teneur actuelle, c'est-à-dire avant la modification prévue au prédit article 3. Conformément à son observation à l'endroit de l'examen de l'article 3 ci-après, il y a lieu de remplacer la référence à l'article 3 par une référence à l'article L. 111-11 du Code du travail.

Afin de tenir compte des observations formulées ci-dessus et de l'opposition formelle y relative, le Conseil d'État peut d'ores et déjà se déclarer d'accord avec la reprise de l'annexe B du règlement grand-ducal précité du 29 juillet 2025 en tant que nouvelle annexe à la loi en projet sous examen et la reformulation du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen comme suit :

« (1) L'État verse à l'organisme de formation défini à l'article 2 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, qui occupe des apprentis conformément à l'article L. 111-2 du Code du travail, un montant correspondant à la différence entre les indemnités calculées conformément à l'article L. 111-11 du Code du travail et celles prévues à l'annexe de la présente loi, ci-après « différentiel ». »

Article 2

Sans observation.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, en ce qui concerne les paragraphes 1^{er} à 3 nouveaux, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de préciser qu'il s'agit du salaire social minimum pour salariés non qualifiés adultes, étant donné que le Code du travail prévoit en son article L. 222-5 une graduation du niveau du salaire social minimum en fonction de l'âge des salariés adolescents. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec un remplacement des mots « salaire social minimum pour salariés non qualifiés » par les mots « salaire social minimum pour salariés non qualifiés adultes ».

En renvoyant à son observation à l'endroit de l'article 1^{er} ci-avant, le Conseil d'État estime que le paragraphe 2 de l'article sous examen, en ce qu'il revêt le caractère d'une disposition dérogatoire à caractère autonome, trouverait plus adéquatement sa place au sein de l'article L. 111-11 du Code du travail, dans sa nouvelle teneur proposée. Telles qu'actuellement proposées, la disposition de principe et la dérogation qui l'assortit se trouveraient dissociées, ce qui n'apparaît pas opportun au regard des exigences de lisibilité et d'accessibilité de la norme. Le paragraphe 2 précité est par ailleurs à reformuler en tenant compte de l'observation et de l'opposition formelle relatives à l'article 1^{er} ci-avant. Le Conseil d'État souligne à titre additionnel que la teneur actuelle de l'article L. 111-11 du Code du travail, qui renvoie pour la détermination des indemnités d'apprentissage au pouvoir réglementaire et qui serait maintenue pour certaines formations, ne respecte plus les exigences constitutionnelles de l'article 34 de la Constitution relatif aux droits des travailleurs, lues à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et notamment son arrêt n° 177/23 du 3 mars 2023¹.

¹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 177 du 3 mars 2023, Mém. A n° 127 du 10 mars 2023.

Partant, le paragraphe 2 de l'article sous examen est à insérer en tant que paragraphe 4 nouveau complétant l'article L. 111-11 dans sa nouvelle teneur proposée et prendra la teneur suivante :

« (4) Par dérogation aux paragraphes 1^{er} à 3, pour les contrats d'apprentissage dans le cadre des formations [...], les indemnités d'apprentissage prévues par l'annexe de la loi du [...] concernant la promotion de la formation professionnelle restent applicables et sont adaptées en fonction des variations de l'échelle mobile des salaires. »

Article 4

Sans observation.

Article 5

Au paragraphe 3, point 3°, il est prévu que « les informations relatives aux personnes ayant procédé au traitement ainsi que les informations traitées, la date et l'heure du traitement sont enregistrées et conservées pendant un délai de dix ans à partir de leur enregistrement, afin que le motif du traitement puisse être retracé. Après ce délai, les données sont effacées, sauf lorsqu'elles font l'objet d'une procédure de contrôle ». Le Conseil d'État rappelle, dans ce contexte, que les données collectées ne peuvent, en vertu du principe de limitation de la conservation consacré à l'article 5, lettre e), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), être conservées au-delà d'une durée qui excède celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées. Au vu de ce principe, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui justifieraient en l'occurrence une conservation de dix ans, notamment au regard des données concernées. Le commentaire de l'article reste muet sur ce point. À défaut d'explications quant à la justification du délai de conservation, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en attendant des clarifications à cet égard.

Au paragraphe 3, point 4°, la dernière phrase est à supprimer pour être superfétatoire, étant donné que l'article 458 du Code pénal s'applique nécessairement aux personnes y visées.

Le paragraphe 4 rappelle l'application, entre autres, du règlement (UE) 2016/679 précité. Dès lors que ce règlement européen est d'application directe, une référence expresse dans le cadre du projet de loi sous examen est superfétatoire. Par conséquent, le Conseil d'État suggère d'omettre cette référence.

Article 6

L'article sous examen est à adapter pour tenir compte de l'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 1^{er}, pour écrire :

« **Art. 6.** Pour les contrats d'apprentissage conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi, le patron verse à l'apprenti l'indemnité fixée par l'annexe à la présente loi, lorsque celle-ci est plus favorable que l'indemnité prévue à l'article L. 111-11 du Code du travail. »

Article 7

La disposition sous avis prévoit une prise d'effet rétroactive de la loi en projet au 1^{er} janvier 2026. Étant donné que les dispositions du projet de loi sous examen touchent favorablement la majorité des apprentis visés et que les dispositions transitoires et dérogatoires prévues dans le projet de loi évitent des effets défavorables pour les apprentis suivant certaines formations, sans heurter les droits des tiers, en l'espèce les employeurs concernés qui ne sont pas lésés dès lors que le différentiel est pris en charge par l'État, le Conseil d'État considère que la rétroactivité prévue par les auteurs ne heurte pas les principes de sécurité juridique et de confiance légitime².

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Il y a lieu d'insérer un deux-points après le mot « modification ».

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

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'insérer le mot « modifié » entre la nature et la date du règlement grand-ducal en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Toujours au paragraphe 1^{er}, l'espace entre les mots « santé et social » et la virgule est à omettre.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « points 1^o à 3^o » et il convient d'harmoniser typographiquement les exposants « ° » après la référence aux points en question.

Article 3 (4 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, il est relevé qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné.

Article 4 (5 selon le Conseil d'État)

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

² Cour constitutionnelle, arrêt n° 00152 du 22 janvier 2021, Mém. A., n° 72 du 28 janvier 2021.

Article 5 (3 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen constitue une disposition autonome et doit par conséquent précéder les dispositions modificatives. Il est à reprendre en tant qu'article 3 nouveau, de sorte que les articles 3 et 4 sont à renuméroter en articles 4 et 5.

Au paragraphe 4, il convient de supprimer les mots « tel que modifié » après l'intitulé du règlement européen en question. En effet, le rectificatif audit règlement européen ne constitue pas une modification et il est donc erroné de qualifier ce règlement de « modifié ». Par ailleurs, il y a lieu d'insérer le mot « modifiée » entre la nature et la date de la loi en question, étant donné que celle-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 7 (selon le Conseil d'État)

Afin d'éviter que la citation de l'intitulé de la loi en projet soit trop longue et pour faciliter les renvois à la loi en projet, il convient de prévoir l'introduction d'un intitulé de citation en insérant à cet effet un article 7 nouveau. Cet intitulé de citation se limite à énoncer l'objet principal de la loi en projet, en faisant abstraction des références aux actes que la loi en projet vise à modifier. Partant, l'article 7 nouveau est à rédiger de la manière suivante :

« **Art. 7.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] concernant la promotion de la formation professionnelle ». »

L'actuel article 7 est à renuméroter en article 8 en conséquence.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 30 juin 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch