

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 complémentaire du Conseil d'État

(20 décembre 2019)

Par dépêche du 13 mai 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements gouvernementaux au projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaborés par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Aux textes desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'une version coordonnée du projet de règlement grand-ducal sous avis, intégrant les amendements gouvernementaux.

L'avis complémentaire de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 13 juin 2019.

Considérations générales

Le Conseil d'État rappelle 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, il avait attiré l'attention des auteurs sur le fait que certaines dispositions risquaient d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution, étant donné qu'elles dépassaient 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 a trait aux droits des travailleurs et règle, par conséquent, une matière réservée à la loi par l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution. Les auteurs du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017 ont toutefois choisi de maintenir les dispositions en cause.

Les observations susmentionnées ont encore été réitérées dans le cadre des considérations générales de l'avis du Conseil d'État du 12 mars 2019 relatif au projet de règlement grand-ducal sous revue.

Le Conseil d'État se doit, par ailleurs, de renvoyer à l'arrêt n° 00141 du 7 décembre 2018 de la Cour constitutionnelle¹, dans lequel la Cour constitutionnelle a retenu une interprétation large de la notion d'enseignement visée à l'article 23 de la Constitution.

¹ Voir également dans ce contexte l'arrêt de la Cour adm. du 12 février 2019, n° 40638CA.

En ce qui concerne le texte coordonné versé aux amendements gouvernementaux sous examen, le Conseil d'État rappelle la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 19 avril 2013 aux termes de laquelle est à préparer « un texte coordonné, tenant compte des amendements apportés à la version initiale du projet de loi ou du projet de règlement grand-ducal, à travers le recours à des caractères qui mettent en évidence les modifications opérées, tant pour les dispositions nouvelles qui ont été ajoutées à la version initiale du projet, que pour les passages qui en ont été supprimés ».² Un tel texte coordonné fait défaut et les auteurs se contentent de verser 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, qui tient compte des modifications opérées par le règlement en projet sous examen.

Enfin, le Conseil d'État tient encore à souligner que, lorsqu'un règlement en projet modifie les dispositions d'un règlement en vigueur, les amendements sont à apporter au dispositif du règlement en projet proprement dit, et non pas aux dispositions du règlement qu'il s'agit de modifier. Ce n'est qu'à la lecture du texte coordonné qu'il est possible de saisir le contenu du projet de règlement tel qu'amendé. Le Conseil d'État formulera *in fine* du présent avis une proposition de texte incorporant les amendements sous examen dans le texte de règlement en projet initial. Cette proposition de texte ne tiendra toutefois pas compte des observations formulées lors de l'examen des amendements ci-après.

Examen des amendements

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

L'amendement sous revue vise 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 du projet de loi n° 7440³ devenu la loi du 1^{er} août 2019⁴.

Il convient toutefois de noter que la terminologie employée dans le cadre du projet de loi n° 7440 initial a fait l'objet de quelques adaptations suite aux observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'État dans

² Circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 19 avril 2013, réf. 380/jls : « 3. Transmission des amendements gouvernementaux relatifs à un projet de loi ou un projet de règlement grand-ducal à la Chambre des députés et au Conseil d'État », p. 3.

³ Projet de loi 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.

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).

son avis du 2 juillet 2019 relatif au projet de loi susmentionné. En outre, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que la loi modifiée du 18 avril 2004 portant organisation des Maisons d'Enfants de l'État a été abrogée par la loi du 1^{er} août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Par conséquent, il y a lieu d'aligner l'intitulé du chapitre 2 sur la terminologie retenue dans la loi précitée du 1^{er} août 2019 tout en remplaçant la dénomination de « Maisons d'enfants de l'État ».

Amendement 3

L'amendement sous avis a pour objet d'adapter l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017. Au commentaire de l'amendement, il est précisé que l'agent visé est défini dans l'intitulé du chapitre et qu'il n'est dès lors pas utile de le mentionner à l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017.

À cet égard, il convient de rappeler que contrairement au dispositif, les intitulés des groupements d'articles 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 estime qu'il convient de maintenir le texte initial en adaptant sa terminologie conformément aux observations formulées à l'endroit de l'amendement 2 et de faire abstraction de l'amendement sous revue.

Amendement 4

L'amendement 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.

Le commentaire de l'amendement précise que « [...] seules les épreuves désormais prises en considération, compte tenu des nouvelles dispositions prévues à l'article 42 du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 30 juillet 2015, sont mentionnées ». 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 1^{er} août 2019, prévoit, en son paragraphe 1^{er}, 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 ».

Amendements 5 et 6

Sans observation.

Amendement 7

Les modifications apportées à travers l'amendement 7 à l'article 11 du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017 ont pour objet d'assurer la concordance entre le régime prévu par le projet de règlement grand-ducal sous avis et celui prévu par la loi précitée du 30 juillet 2015.

À cet égard, il convient toutefois de rappeler que le dispositif sous avis ne correspond pas entièrement au dispositif mis en place par la loi précitée du 30 juillet 2015 en ce qu'il omet de reprendre le bilan du portfolio.

Amendement 8

L'amendement sous avis a pour objet de remplacer l'intitulé du chapitre 3 du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017. L'intitulé est à reformuler conformément aux observations formulées à l'endroit de l'amendement 2.

Amendements 9 et 10

Sans observation.

Amendement 11

L'amendement sous avis a pour objet de remplacer l'intitulé de la section 2 du chapitre 3 du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017. Pour les raisons exposées à l'endroit de l'amendement 2, l'intitulé est à reformuler.

Amendements 12 à 17

Sans observation.

Amendement 18

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'amendement 7.

Amendement 19

L'amendement sous avis a pour objet de remplacer l'article 25 du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017 en vue de l'aligner sur les dispositions qui figurent désormais à l'article 44 de la loi précitée du 30 juillet 2015.

Au paragraphe 7 de l'article 25, le renvoi à l'article 89*bis* de la loi précitée du 30 juillet 2015 est erroné. Il y a lieu de le remplacer par un renvoi à l'article 44 de la même loi.

Amendement 20

L'amendement 20 prévoit d'insérer un nouveau chapitre *4bis* ayant trait aux indemnités des évaluateurs.

À cet égard, il y a lieu de souligner que ni l'article 80 de la loi précitée du 16 avril 1979 ni la loi modifiée du 30 juillet 2015, citées au préambule du projet sous avis, ne fournissent de base légale pour déterminer les indemnités des évaluateurs qui évaluent l'examen de législation et des membres du jury du bilan des compétences didactiques et pédagogiques ainsi que de l'épreuve pratique intervenant dans le cadre des examens prévus par le projet de règlement grand-ducal sous avis. La loi précitée du 30 juillet 2015 comprend uniquement une base légale pour les indemnités à attribuer aux évaluateurs et formateurs intervenant dans le cadre des examens prévus par le dispositif de la loi en question. Il convient de relever qu'au regard des articles 99 et 103 de la Constitution, les indemnités en question doivent être prévues par la loi. Au vu des considérations qui précèdent, les dispositions sous avis risquent d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Amendement 21

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

En ce qui concerne la terminologie, il est suggéré de remplacer les termes « agents » et « agent » par les termes « employés » ou « employé » à travers tout le texte du règlement grand-ducal précité du 29 août 2017.

Les tirets sont à remplacer par une énumération sous forme de points (1., 2., 3., etc.). L'emploi de tirets est à écarter, étant donné que la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Amendement 1

À l'article 3, tel que complété par l'amendement sous avis, il convient d'omettre le terme « dénommé ».

Amendement 3

La suppression visée est à omettre, étant donné que les intitulés des groupements d'articles sont dénués de force obligatoire. Afin de refléter la volonté des auteurs telle qu'elle découle du texte coordonné versé au dossier, il y a lieu de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 3.** À l'article 4 du même règlement, les termes « au Centre de logopédie ou dans l'éducation différenciée » sont remplacés par les termes « aux Centres de compétences, Maisons d'enfants de l'État ou au Centre socio-éducatif de l'État ».

Amendement 5

À l'article 9, point 2, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « statut de l'agent de la Fonction publique » avec une lettre « f » majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 18, point 2, ainsi que pour l'article 22, point 2, tels qu'amendés.

Amendement 7

À l'article 11, dans sa teneur amendée, il est suggéré de reformuler l'alinéa 3 de la manière qui suit :

« Le bilan des compétences didactiques et pédagogiques est évalué par un jury composé de trois membres nommés par le ministre dont :

1. le directeur de région ;
2. un formateur ;
3. un instituteur nommé à la fonction. »

La proposition de reformulation vaut également pour l'article 20 et pour l'article 24, tels qu'amendés.

Amendement 19

À l'article 25, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire « deux tiers du total des points ».

Le Conseil d'État tient à préciser qu'il n'est pas indiqué de recourir à l'emploi concomitant du singulier et du pluriel. Il suffit dès lors de recourir au seul pluriel.

En ce qui concerne le paragraphe 7, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il faut écrire « la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ».

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

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Vu la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, et notamment son article 80 ;

Vu la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ;

Vu l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ;

Notre Conseil d'État entendu ;

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Art. 1^{er}. L'article 3 du règlement grand-ducal du 29 août 2017 [...] est complété par la phrase suivante :

« [...] »

Art. 2. L'intitulé du chapitre 2 du même règlement [...] :

« Chapitre 2 – [...] ».

Art. 3. À l'article 4 du même règlement, les termes « au Centre de logopédie ou dans l'éducation différenciée » sont remplacés par les termes « aux Centres de compétences, Maisons d'enfants de l'État ou au Centre socio-éducatif de l'État ».

Art. 4. L'article 8 du même règlement est remplacé comme suit :

« Art. 8. L'examen de fin de stage [...]. »

Art. 5. L'article 9 du même règlement est remplacé comme suit :

« Art. 9. L'examen de législation [...]. »

Art. 6. L'article 10 du même règlement est abrogé.

Art. 7. L'article 11 du même règlement est remplacé comme suit :

« Art. 11. Le bilan des compétences didactiques [...]. »

Art. 8. L'intitulé du chapitre 3 du même règlement [...] :

« Chapitre 3 – [...] ».

Art. 9. À l'article 14, point 2, du même règlement, les termes « l'article 4 » sont remplacés par les termes « l'article 12 ».

Art. 10. À l'article 16 du même règlement, le terme [...].

Art. 11. L'intitulé du chapitre 3, section 2, du même règlement, est remplacé comme suit :

« [...] ».

Art. 12. Les articles 17 et 18 du même règlement sont remplacés comme suit :

« Art. 17. [...]. »

Art. 18. [...]. »

Art. 13. L'article 19 du même règlement est abrogé.

Art. 14. L'article 20 du même règlement est remplacé comme suit :

« Art. 20. L'épreuve pratique [...]. »

Art. 15. L'intitulé du chapitre 3, section 3, du même règlement, est remplacé comme suit :

« [...] ».

Art. 16. Les articles 21 et 22 du même règlement sont remplacés comme suit :

« Art. 21. [...]. »

Art. 22. [...]. »

Art. 17. L'article 23 du même règlement est abrogé.

Art. 18. Les articles 24 et 25 du même règlement sont remplacés comme suit :

« Art. 24. [...]. »

Art. 25. [...]. »

Art. 19. Il est inséré au même règlement un chapitre 4bis nouveau comportant un article 25bis nouveau libellé comme suit :

« Chapitre 4bis – Indemnités des évaluateurs »

Art. 25bis. (1) Les évaluateurs [...]. »

Art. 20. À l'article 26, alinéa 2, du même règlement, la dernière phrase est supprimée.

Art. 21. Notre ministre ayant [...] dans ses attributions est chargé 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 18 votants, le 20 décembre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu