

Projet de règlement grand-ducal

modifiant

- 1° le règlement grand-ducal modifié du 14 juillet 2005 déterminant l'évaluation et la promotion des élèves de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement secondaire classique ;**
- 2° le règlement grand-ducal modifié du 10 juillet 2003 portant institution de classes d'accueil et de classes d'insertion dans les classes inférieures de l'enseignement secondaire général**

Avis du Conseil d'État

(25 juin 2019)

Par dépêche du 8 mai 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le 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 d'évaluation d'impact ainsi que des textes coordonnés des règlements grand-ducaux modifiés du 14 juillet 2005 déterminant l'évaluation et la promotion des élèves de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement secondaire classique et du 10 juillet 2003 portant institution de classes d'accueil et de classes d'insertion dans les classes inférieures de l'enseignement secondaire général, tenant compte des modifications en projet sous avis.

Le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a informé le Conseil d'État que le projet de loi sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches du 3 juin 2019 ; ceux de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés, par dépêche du 21 juin 2019. Les avis de la Chambre d'agriculture, de la Conférence nationale des élèves et du Conseil supérieur de certaines professions de santé, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen a pour but de procéder à un certain nombre de modifications du cadre réglementaire existant en matière d'évaluation et de promotion des élèves de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement secondaire

classique. Il vise ainsi, notamment, à modifier le règlement grand-ducal modifié du 14 juillet 2005 déterminant l'évaluation et la promotion des élèves de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement secondaire classique.

À cet égard, le Conseil d'État ne peut éviter de rappeler que, dans son avis n° 52.841 du 26 juin 2018 relatif au dernier projet de règlement lui soumis modifiant le règlement grand-ducal précité du 14 juillet 2005¹, il avait conclu à l'absence de base légale pour ledit projet de règlement grand-ducal.

En effet, dans cet avis, il s'était référé aux développements qu'il avait faits dans son avis n° 51.932 du 28 mars 2017 sur à un autre projet de règlement grand-ducal qui avait également comme objectif de modifier le règlement grand-ducal précité du 14 juillet 2005.

Le projet de règlement sous avis indique un certain nombre de bases légales.

Pour ce qui est des lois modifiées du 10 mai 1968 portant réforme de l'enseignement secondaire classique et du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire général, il avait constaté, « [...] en analysant les dispositions relatives aux devoirs en classe, aux épreuves communes, aux contrôles et à l'évaluation », que « [...] les deux lois servant de base au texte en projet ne fournissent pas de base légale adéquate et suffisante, de sorte que le texte sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État demande que les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis mettent à profit le projet de loi n° 7074 précité, avisé en date de ce jour, pour y apporter les dispositions légales pouvant servir de base légale aux modifications envisagées. »

Le Conseil d'État avait continué son développement en indiquant ce qui suit :

« Ces observations s'appliquent également dans le contexte du présent avis².

Concernant la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, il est vrai que l'article 10, alinéa 3, inchangé par le projet de loi n° 7268³, prévoit que : „ Les conditions d'admission, les modalités de fonctionnement, les métiers/professions sur lesquels elle porte, les objectifs et les contenus, les modalités de l'évaluation de la formation professionnelle de base ainsi que les passerelles vers la formation professionnelle initiale sont déterminés par règlement grand-ducal. “

Cependant, le Conseil d'État renvoie à son observation émise dans son avis du 29 mai 2018 à l'égard de l'article 24 du projet de loi n° 7268 précité, qui prévoit que „ [l]es modalités d'évaluation des modules, de délibération, de remédiation et de rattrapage sont déterminées par règlement grand-ducal “ et à l'égard duquel il a émis une opposition formelle pour non-respect de l'article 23 de la Constitution. Dès lors, le Conseil d'État estime que la loi précitée du

¹ Devenu le règlement grand-ducal du 20 juillet 2018 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 14 juillet 2005 déterminant l'évaluation et la promotion des élèves de l'enseignement secondaire général et de l'enseignement secondaire classique.

² À savoir l'avis n° 52.841 du 26 juin 2018.

19 décembre 2008, dans sa teneur actuelle, ne fournit pas la base légale pour le texte sous avis. »

À l'égard de la question de la base légale des dispositions réglementaires à modifier, il avait conclu que celle-ci « se pose déjà au regard du texte actuel et qui, depuis l'adoption de ces dispositions, n'a pas trouvé de réponse satisfaisante ».

Le Conseil d'État se doit de constater que, depuis son avis précité du 26 juin 2018, les lois modifiées du 10 mai 1968 portant réforme de l'enseignement secondaire classique et du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire général n'ont pas été modifiées. Les observations quant au défaut de base légale restent donc pertinentes en ce qui concerne ces deux lois.

Pour ce qui est de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, des modifications sont en cours d'instance⁴. Toutefois, il convient de constater que le projet de règlement sous examen est plutôt axé sur le volet de l'enseignement secondaire général (en général) et non pas sur le domaine spécifique de la formation professionnelle. Dès lors, même en prenant en compte les modifications envisagées au niveau de la formation professionnelle, celles-ci constituent, selon le Conseil d'État, tout au plus une base légale partielle pour le projet de règlement sous examen, à savoir pour les dispositions relatives à la formation professionnelle.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que le préambule du projet de règlement grand-ducal sous examen se réfère (contrairement au dossier n° 52.841) également à la loi modifiée du 11 janvier 1995 portant réorganisation des écoles publiques et privées d'infirmiers et d'infirmières et réglementant la collaboration entre le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de la Santé, à la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées ainsi qu'à la loi modifiée du 10 août 2005 portant création d'un Lycée technique pour professions éducatives et sociales. Or, de l'avis du Conseil d'État, celles-ci ne sauraient pas non plus constituer des bases légales suffisantes au regard des articles 23 et 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'État procède à l'examen des articles en indiquant par la suite les dispositions du texte en projet qui, à ses yeux, ne disposent pas de base légale suffisante.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Articles 2 et 3

Outre les interrogations relatives à l'absence de base légale pour cette disposition et au sujet desquelles il est renvoyé aux considérations générales, l'article sous avis n'appelle pas d'observation additionnelle.

⁴<https://chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7268>.

Article 4

L'article qu'il s'agit de modifier porte sur « la promotion dans la voie d'orientation de l'enseignement secondaire général ». Aux yeux du Conseil d'État, les lois mentionnées au préambule ne sont pas susceptibles de fournir une base légale adéquate à la disposition qu'il s'agit de modifier.

Au point 3°, lettre d) (lettre c) selon le Conseil d'État), il est fait référence à des critères énumérés à l'article 8, paragraphe 3, lettres a. à f., pour décider si l'élève est admissible aux cours de base de l'année subséquente. D'une part, aux yeux du Conseil d'État, la disposition sous examen n'est pas non plus conforme aux dispositions constitutionnelles, dans la mesure où le pouvoir du conseil de classe ne semble pas être encadré par des critères inscrits au niveau de la loi et, d'autre part, les critères auxquels il est renvoyé ne correspondent pas non plus aux exigences constitutionnelles. En effet, de tels critères devraient être prévus au niveau de la loi.

Il en va de même pour le point 4°.

Article 5

Tout comme pour d'autres articles, se pose ici encore la question de la base légale de l'article qu'il s'agit de modifier, article qui concerne également la promotion.

Article 6

La modification en projet concerne également la promotion des élèves. Les auteurs ont prévu une entrée en vigueur rétroactive (au 15 février 2019) pour cette disposition. Selon le commentaire des articles, « [a]fin de régulariser une situation de fait de manière favorable pour les élèves concernés, il est proposé à ce que la disposition de l'article 6 entre en vigueur de manière rétroactive, à savoir avant la date des avis d'orientation et des décisions de promotion de l'année scolaire 2018-2019 ». Toujours selon les auteurs, le « diplôme de technicien ainsi que toutes les catégories de diplômes d'aptitude professionnelle doivent être rendus accessibles aux élèves provenant des classes d'initiation professionnelle ».

Cette disposition n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 7

La disposition à modifier concerne l'avis d'orientation et la décision de promotion en classe de 4° de l'enseignement secondaire classique et en classe de 5° de l'enseignement secondaire général. Partant, elle soulève les interrogations relatives à l'absence de base légale ; il est renvoyé aux considérations générales à cet égard.

Au point 1°, les auteurs font référence à l'article 8, paragraphe 5, point 4, lettres a. à e., du règlement qu'il s'agit de modifier. Or, l'article 8, paragraphe 5, ne comporte pas de points. Il peut être supposé que les auteurs ont voulu viser le paragraphe 5, alinéa 4. Il s'agit de rectifier le texte en projet en ce sens.

Article 8

L'article 8*bis*, qu'il s'agit de modifier, porte sur l'admissibilité des élèves dans les différentes sections ainsi que sur certaines questions procédurales y relatives. Cette disposition soulève également les interrogations relatives à l'absence de base légale et il est, ici encore, renvoyé aux considérations générales à cet égard. Les modifications envisagées, qui sont d'ordre technique, n'appellent pas d'observation quant au fond.

Article 9

L'article 9, à modifier, concerne le redoublement et comporte des dispositions d'ordre technique. Par ailleurs, les auteurs entendent procéder à la correction d'une erreur d'ordre formel qui s'est glissée dans le texte à modifier. En outre, il est prévu que le nombre de redoublements est limité à deux pour les classes de 7^e à 5^e de l'enseignement secondaire général.

Cette disposition soulève les mêmes interrogations relatives à l'absence de base légale ; il est renvoyé aux considérations générales à cet égard.

Article 10

Sans observation.

Article 11

À la lecture de l'article 28 de la loi précitée du 4 septembre 1990, sur lequel semble se fonder le règlement qu'il s'agit de modifier par l'article sous avis, le Conseil d'État constate que ce premier, ne contient pas non plus de base légale respectant les exigences constitutionnelles ; il est, partant, encore renvoyé aux considérations générales à cet égard.

Articles 12 et 13

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Le terme « modifiant » est à faire suivre d'un deux-points.

Préambule

Au quatrième visa, les termes « et lycées techniques » sont à supprimer.

Le septième visa est à compléter par un point-virgule.

Les septième et huitième visas relatifs aux avis des chambres professionnelles et du Conseil supérieur de certaines professions de santé sont 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.

Le neuvième visa relatif à l'avis de la Conférence nationale des élèves est à omettre, étant donné que la consultation de celle-ci ne constitue pas une obligation légale. Subsidiairement, il convient d'écrire « Conférence nationale des élèves ~~du Luxembourg~~ » en supprimant les termes « du Luxembourg ».

Article 1^{er}

Il est indiqué d'insérer une virgule après les termes « alinéa 3 ».

Article 2

Au point 1°, lettre b), sous i), il convient de remplacer les termes « au liminaire » par les termes « à la phrase liminaire ».

Au point 1°, lettre c), il est indiqué d'insérer les termes « première phrase, » après les termes « alinéa 3, ».

Article 4

Au point 1°, il est recommandé d'insérer les termes « alinéa 3, » après ceux de « paragraphe 2, ».

Aux points 3° et 4°, la lettre d) est à remplacer à chaque fois par une lettre c).

Toujours aux points 3° et 4°, lettre d) (c) selon le Conseil d'État), la virgule après les termes « le point c. » est à supprimer, ceci à deux reprises.

Toujours aux points 3° et 4°, lettre d) (c) selon le Conseil d'État), un point final est à insérer après le terme « décision », ceci à deux reprises.

Article 6

Les termes « alinéa 1^{er}, » sont à supprimer, étant donné que l'article qu'il s'agit de modifier ne comporte qu'un seul alinéa.

Il y a lieu d'insérer des guillemets fermants avant les termes « sont supprimés ».

Article 8

En ce qui concerne les points 2° et 3°, le Conseil d'État aurait une préférence pour les mots « le terme « 12° » » et « le terme « 3° » » au lieu de « la lettre « 12° » » et « la lettre « 3° » ».

Article 9

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 9.** L'article 9, point 2, du même règlement est modifié comme suit :

1° à l'alinéa 1^{er}, les mots [...] ;

2° il est complété par un alinéa nouveau, qui prend la teneur suivante :

« [...] » ».

Article 10

L'article sous examen est à terminer par un point final.

Article 11

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

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Partant, il y a lieu d'insérer la forme abrégée « Art. 5. » avant le libellé de l'article 5, pour écrire :

« **Art. 11.** L'article 5 [...] est remplacé comme suit :

« Art. 5. (1) Sous réserve [...].

(2) [...].

(3) [...]. » »

À l'article 5, paragraphe 2, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu de supprimer la virgule après les termes « apprentissage intensif ».

À l'article 5, paragraphe 3, dans sa nouvelle teneur proposée, la numérotation en lettres (a., b., c.,...) est à remplacer par une numérotation en points (1°, 2°, 3°,...).

Chapitre 3

À l'intitulé du chapitre 3, il convient d'insérer une espace après le trait d'union.

Article 12

À l'article relatif à la mise en vigueur, le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis. Par ailleurs, dans un souci de cohérence par rapport à d'autres textes en la matière, il est indiqué de remplacer les termes « à partir de la rentrée scolaire » par ceux de « à partir de l'année scolaire ».

Tenant compte de ce qui précède, l'article sous examen est à rédiger comme suit :

« **Art. 12.** Le présent règlement est applicable à partir de l'année scolaire 2019-2020, à l'exception de l'article 6 qui produit ses effets au 15 février 2019. »

Article 13

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. Lorsque est visée la fonction, la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence de la manière suivante : « Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », et non pas « Notre Ministre de [...] ». La désignation des compétences gouvernementales se fait suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous revue est à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 13.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] 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 20 votants, le 25 juin 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu