

**Projet de règlement grand-ducal**

- 1° portant organisation de la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance des brevets, diplômes et certificats prévue au chapitre V de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle et**
- 2° abrogeant le règlement grand-ducal du 11 janvier 2010 portant organisation de la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance des brevets, diplômes et certificats prévue au chapitre V de la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle**

---

**Avis du Conseil d'État**

(26 mai 2020)

Par dépêche du 24 mars 2020, 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 d'une fiche financière.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 3 et 30 avril 2020 ; ceux de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés, par dépêche du 15 avril 2020.

L'avis de la Chambre d'agriculture, 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 avis propose d'abroger le règlement grand-ducal du 11 janvier 2010 portant organisation de la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance des brevets, diplômes et certificats prévue au chapitre V de la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, et de le remplacer par le texte sous avis, largement similaire au texte initial.

La base légale du projet de règlement grand-ducal est fournie par la loi précitée du 19 décembre 2008, plus particulièrement par les articles 45 à 50.

Aux termes de l'article 45 de cette loi, « toute personne a le droit de se faire valider les acquis de son expérience en vue d'une qualification professionnelle ».

À la lecture de l'exposé des motifs, les auteurs du projet expliquent que « le présent règlement grand-ducal a pour objet d'apporter quelques modifications et ajustements à ce cadre réglementaire existant, (lisez au règlement grand-ducal du 11 janvier 2010) suite à la modification et à l'adaptation de la loi ».

Le Conseil d'État observe que la base légale précitée relève du cadre de l'article 23 de la Constitution, lequel érige tout ce qui concerne l'enseignement en matière réservée à la loi. Or, dans une telle matière, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution prévoit que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». En subordonnant à une attribution expresse du législateur le pouvoir du Grand-Duc d'intervenir dans les matières réservées, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, modifié par la révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, enlève le caractère spontané et autonome au pouvoir réglementaire d'exécution dans ces matières.

En l'occurrence, l'article 49, alinéa 2, de la loi de base prévoit que « la procédure de validation, la composition, le fonctionnement des commissions de validation ainsi que l'indemnisation des membres et des experts sont déterminés par règlement grand-ducal ». Toute disposition dépassant le cadre de cette attribution est, dès lors, susceptible d'encourir la sanction de l'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution.

## **Observation préliminaire sur le texte en projet**

### Préambule

Le Conseil d'État propose d'omettre la référence à la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées, étant donné que le projet sous avis ne se sert à aucun moment de ce texte de loi comme base légale.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il est prévu un minimum de 5 000 heures pour la validation des acquis résultant des apprentissages. Or, le Conseil d'État constate que la base légale ne fait pas du tout référence à un nombre d'heures requis pour la validation des acquis, de sorte que la disposition sous avis dépasse le cadre tracé par la loi et risque ainsi d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Pour le surplus, le Conseil d'État constate que le législateur n'a pas conféré au pouvoir réglementaire le soin de déterminer un minimum d'heures de ces apprentissages.

## Article 2

Sans observation

## Article 3

Le paragraphe 2 de la disposition sous avis prévoit qu'« une demande de validation des acquis de l'expérience n'est possible que pour les diplômes ou certificats fixés par règlement grand-ducal ». D'abord, le Conseil d'État se demande de quel règlement il s'agit exactement. S'agit-il d'un règlement existant ou à adopter ?

Le Conseil d'État rappelle qu'aux termes de l'article 45, alinéa 2, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle « sont visés par cette disposition les certificats et diplômes de l'enseignement secondaire général, les brevets de niveau supérieur à l'enseignement secondaire général, ainsi que le brevet de maîtrise ». Dans ces conditions, le paragraphe 2 de l'article sous avis est à omettre en ce que la loi de base détermine d'ores et déjà les diplômes pouvant bénéficier d'une reconnaissance dans le contexte de la validation des acquis de l'expérience. La précision envisagée dans le texte sous avis n'a pas été expressément attribuée au pouvoir réglementaire. Il en est de même si le règlement, auquel il est renvoyé, est censé préciser les diplômes visés à l'article 45, alinéa 3, de la loi servant de base au projet de règlement grand-ducal sous avis. En effet, une telle détermination n'a pas non plus été expressément attribuée par le législateur au pouvoir réglementaire. En conséquence et en renvoyant à ses considérations générales, le Conseil d'État relève que le règlement en question risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

## Article 4

Sans observation.

## Article 5

Étant donné que l'article 2, point 31, de la loi de base, détermine le ministre compétent pour la validation des acquis de l'expérience professionnelle et que l'article 51, point 3, de la même loi prévoit que le Service de la formation professionnelle a pour mission « de mettre en œuvre la validation des acquis de l'expérience dans le cadre du chapitre V de la présente loi », le Conseil d'État estime qu'il suffit que la disposition sous avis prévoie que la demande du candidat est remise au Service de la formation professionnelle.

Concernant la soumission de l'introduction de la demande au paiement d'une taxe de 25 euros, le Conseil d'État rappelle que l'article 99 de la Constitution réserve la matière fiscale à la loi, de sorte que la fixation du droit de timbre, par le biais d'un règlement grand-ducal, ne peut se concevoir que dans le cadre de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. La loi précitée du 19 décembre 2008, servant de base légale au projet sous avis, ne prévoyant pas une telle possibilité, la disposition sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

## Article 6

Le Conseil d'État constate que la cellule de validation, prévue à l'article 6, n'est ni définie dans la loi servant de base au projet de règlement sous avis ni dans le projet de règlement même. Le Conseil d'État considère qu'il s'agit en l'espèce d'une question d'organisation interne du Service de la formation professionnelle qui ne doit pas être prévue par règlement grand-ducal. Il recommande dès lors de se limiter à indiquer que le Service de la formation professionnelle procède à l'examen de la demande de recevabilité.

Le paragraphe 4 est à supprimer pour être superfétatoire au regard des règles de la procédure administrative non contentieuse, telles qu'établies par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes.

## Article 7

À l'article sous examen, si, par « service compétent pour la réception des demandes de validation sur le fond », les auteurs entendent se référer au Service de la formation professionnelle, le Conseil d'État demande de le préciser.

## Article 8

Au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, il y aurait avantage de préciser la composition de la commission visée et de déterminer à qui incombe la désignation des différents représentants en question.

Au paragraphe 2, dernier alinéa, il est recommandé de recourir à la formule suivante pour viser également le conjoint et le partenaire des membres des commissions dont il s'agit :

« Nul ne peut prendre part aux travaux d'une commission examinant le dossier soit de l'un de ses salariés, soit de son conjoint ou partenaire au titre de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, soit d'un parent ou allié jusqu'au quatrième degré inclus, ni d'une commission examinant le dossier d'un candidat qu'il a accompagné dans sa démarche. »

## Article 9

Selon le Conseil d'État, des lignes directrices constituent en principe des règles qu'une autorité se donne elle-même. Or, selon la lecture de la loi de base, la commission est censée être indépendante et prendre ses décisions de manière autonome. Pour le Conseil d'État, les « lignes directrices » visées à la disposition sous examen constituent en réalité des règles imposées par le ministre par voie d'autorité à la commission en question et relèvent ainsi du pouvoir réglementaire. Le Conseil d'État donne à considérer que le Grand-Duc, habilité par une loi d'agir dans une matière réservée, ne peut à son tour procéder à une subdélégation du pouvoir réglementaire au profit des membres du Gouvernement. En renvoyant pour une telle délégation aux seuls articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution, ayant trait au pouvoir réglementaire d'exécution, l'article 76 de la Constitution exclut

formellement toute possibilité pour le Grand-Duc de charger les ministres de prendre des mesures d'ordre général dans le cadre du pouvoir réglementaire d'attribution. La disposition sous avis risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

#### Articles 10 à 13

Sans observation.

#### Article 14

Le Conseil d'État constate que la disposition sous avis ne prévoit plus d'indice de référence pour le montant des indemnités. Il recommande de préciser que les indemnités prévues sont fixées « au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 1948 ».

#### Article 15

Le Conseil d'État constate que la base légale ne prévoit pas la création d'une commission de pilotage ni non plus son indemnisation.

Si la mission de la commission de pilotage consistant à suivre l'organisation et d'accompagner le processus de validation est en relation avec le suivi scientifique et technique, tel que prévu à l'article 50, première phrase, de la base légale, il y aura lieu de préciser que la mission de la commission de pilotage comprend ce suivi scientifique et technique. Le Conseil d'État relève toutefois que la commission de pilotage ne saurait en aucun cas interférer dans le processus décisionnel qui relève, selon l'article 48 de la base légale, de la commission de validation. Une telle interférence dépasserait en effet le cadre de la loi et risquerait la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Par ailleurs, la disposition relative à l'indemnisation de cette commission n'est pas prévue par la loi et risque également d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Le Conseil d'État constate que la base légale ne prévoit pas la création d'une commission de pilotage ni d'ailleurs son indemnisation. Ainsi, la disposition sous examen dépasse le cadre de la loi et risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

#### Articles 16 à 18

Sans observation.

### **Observations d'ordre légistique**

#### Observations générales

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple « l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, lettre c), deuxième phrase, de la loi [...] », et non pas « la phrase 2 de la

lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 de la loi [...] ».

Aux énumérations, chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point final.

### Intitulé

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci. Partant, l'intitulé est à reformuler comme suit :

« Projet de règlement grand-ducal portant organisation de la validation des acquis de l'expérience pour la délivrance des brevets, diplômes et certificats prévue au chapitre V de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle ».

### Préambule

Au deuxième visa, il est indiqué d'écrire « [...], et notamment ses articles 45 à 50 ; ».

Le quatrième visa relatif aux avis des chambres professionnelles 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<sup>er</sup>

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il est recommandé d'insérer une virgule après les termes « faite sous contrat d'apprentissage ».

### Article 5

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il faut écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule, étant donné qu'est visée la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise du règlement sous examen.

### Article 8

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

### Article 11

Au paragraphe 2, il convient d'écrire « [...], tel que défini au paragraphe 1<sup>er</sup> », tout en faisant abstraction des termes « du présent article » pour être superfétatoires.

### Article 12

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, dans un souci de cohérence interne du projet de règlement sous examen, il convient d'écrire « délai de 3 ans ».

### Article 13

Il est recommandé d'écrire « [...] répondant aux conditions de l'article 47, dernier alinéa, de la loi précitée du 19 décembre 2008, pour se faire conseiller [...] en termes de [...] ».

### Article 14

À l'alinéa 3, le terme « modifié » est à omettre, étant donné que le règlement grand-ducal en question n'a, jusqu'à présent, pas fait l'objet de modifications.

### Article 15

En ce qui concerne l'alinéa 2, points 2° et 3°, il est signalé que les institutions, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule uniquement au premier substantif. Il faut dès lors écrire respectivement « Service de la formation professionnelle » et « Collège de l'enseignement secondaire ».

### Article 16

Il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date du règlement en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Cette observation vaut également pour l'article 17.

### Article 17

Lorsqu'il s'agit de renvoyer au « présent règlement grand-ducal », le terme « grand-ducal » est traditionnellement omis.

### Article 18

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. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, 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. 18.** Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions et Notre ministre ayant [compétence gouvernementale] 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 26 mai 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu