

N° 7268⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

portant modification

1. du Code du travail
2. de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail et
3. de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(29.5.2018)

Par dépêche du 26 février 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le 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 d'évaluation d'impact ainsi que des versions coordonnées du titre premier du Code du travail, de la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail et de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, tenant compte des modifications proposées par la loi en projet sous avis.

Les avis de la Chambre des salariés et du Syndicat « Erziehung a Wëssenschaft am OGBL (SEW) » ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches du 7 mai 2018 ; ont également été transmis au Conseil d'État, par dépêches respectivement des 15 et 23 mai 2018, les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce.

Les avis de la Chambre d'agriculture et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandés selon la lettre de saisine, n'ont pas encore été transmis au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La réforme de la formation professionnelle fut mise en œuvre à partir de l'année scolaire 2009/2010. D'après les auteurs, des incohérences et déficiences du texte légal rendaient l'application de la loi précitée difficile. Le Gouvernement a déposé, le 30 janvier 2015, à la Chambre des députés un premier projet de loi portant modification 1) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, 2) de la loi du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers, 3) de l'article L. 222-4 du Code du travail. Suite à une certaine réticence de la part des chambres professionnelles et des partenaires de l'organisation de la formation professionnelle, le projet de loi susmentionné fut retiré du rôle.

L'Institut « LifeLong Learning and Guidance » de l'Université du Luxembourg a été chargé par le Service de la formation professionnelle du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse de dresser un bilan de la formation professionnelle telle qu'elle se présentait en 2016. Malgré les déficiences constatées, les groupes de personnes questionnés n'ont pas remis en cause le bien-fondé de la réforme et de ses objectifs et le texte sous examen vise à remédier aux problèmes et incohérences constatés dans le projet de loi déposé le 30 janvier 2015 et retiré par la suite.

Selon les auteurs, le projet de loi sous examen vise, entre autres, à abroger les articles 18 à 27 ainsi que les articles 38 et 40, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle et de les transférer dans le Code du travail afin de renforcer la sécurité juridique dans des litiges éventuels qui sont à traiter par le tribunal du travail.

Le Conseil d'État constate que les dispositions à introduire dans le Code du travail sont en grande partie identiques à celles actuellement reproduites dans ce code. Pour ce qui est des modifications relatives, d'une part, à la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail et, d'autre part, à la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, le Conseil d'État note que celles-ci ne sont, en grande partie, que ponctuelles. Il limitera son examen aux modifications apportées à ces dispositions en n'abordant pas les dispositions actuellement en vigueur qui ne seront pas touchées par les modifications en projet.

Le Conseil d'État tient à rappeler que l'enseignement constitue, d'après l'article 23 de la Constitution, une matière réservée à la loi. Aux termes de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans sa teneur issue de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « [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 ».

La volonté du Constituant, telle qu'elle ressort du rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 29 juin 2016, a été de sauvegarder « les compétences de la Chambre des Députés par rapport au pouvoir exécutif » et d'exclure l'adoption de « simples lois cadre fixant quelques grands principes et abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme aux règlements d'exécution élaborés par le Gouvernement ». Par contre, dès lors que, même dans une matière réservée à la loi, « les principes et les points essentiels (restent) du domaine de la loi », « les mesures d'exécution, c'est-à-dire des éléments plus techniques et de détails » peuvent être « du domaine du pouvoir réglementaire ». À cet effet, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, exige le renvoi au règlement par « une disposition légale particulière ». Il requiert encore que cette disposition « fixe l'objectif des mesures » qu'il qualifie « d'exécution ».

Pour ce qui est du Code du travail et des lois qu'il s'agit de modifier, le Conseil d'État tient à relever que certaines de leurs dispositions, intouchées par les modifications proposées par le projet de loi sous avis, comprennent des renvois au pouvoir réglementaire du Grand-Duc. Même si le Conseil d'État ne se prononcera pas par rapport à ces dispositions à l'endroit de l'examen des articles, il tient à souligner que ces renvois au pouvoir du Grand-Duc ne sont, par endroits, pas suffisamment encadrés et risquent dès lors de ne pas correspondre à la volonté du Constituant selon laquelle « les principes et les points essentiels » restent du domaine de la loi formelle. Il est ainsi notamment attribué au pouvoir réglementaire la compétence de fixer l'indemnité d'apprentissage (futur article L. 111-11 du Code du travail) et les dérogations à la durée normale de certaines formations (futur article 21 de la loi précitée du 19 décembre 2008).

Finalement, le Conseil d'État regrette le caractère lacunaire du commentaire des articles.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Articles L. 111-1 et L. 111-2

Sans observation.

Article L. 111-3

À l'alinéa 5 du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État relève que si les données utilisées à des fins statistiques sont susceptibles de mener à une identification, les conditions et garanties visées à l'article 89 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), doivent être respectées.

Au paragraphe 5, il est prévu que le « patron formateur et l'apprenti suivent les consignes des chambres professionnelles et du conseiller à l'apprentissage ». Les consignes du conseiller à l'apprentissage ne sauraient que concerner la mise en œuvre pratique des apprentissages et être fournies de

manière individuelle, étant donné que le conseiller à l'apprentissage ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire, ceci contrairement aux chambres professionnelles.

Articles L. 111-4 à L. 111-8

Sans observation.

Article L. 111-9

À l'article L. 111-9, le Conseil d'État se demande pour quelles raisons les chambres professionnelles interviennent pour décider si une réunion de médiation est organisée ou bien si la commission des litiges est saisie. À son avis, il ne semble pas opportun de permettre aux chambres professionnelles de saisir la commission, ce d'autant plus que les mêmes chambres en désignent les membres. Il serait dès lors préférable d'instaurer une saisine par l'une des deux parties sinon par le conseiller à l'apprentissage.

Par ailleurs, selon le libellé de la disposition sous avis, le conseiller à l'apprentissage agit en tant que médiateur, tandis que la commission des litiges se voit attribuer une mission de conciliation. À défaut d'explications circonstanciées, il y a lieu d'admettre que les termes « conciliation » et « médiation » sont utilisés dans leur sens courant sans qu'il y ait lieu d'en faire une lecture différente, l'objet des deux interventions étant de régler le différend à l'amiable. Le Conseil d'État suggère, dans un souci de cohérence, d'opter pour l'un ou l'autre de ces termes.

Articles L. 111-10 à L. 111-12

Sans observation.

Articles 2 à 7

Sans observation.

Article 8

Concernant le point 1^o, lettre d), qui modifie le point 8 de l'article 2, le Conseil d'État est à se demander ce qu'il faut entendre par « profil de formation d'un métier », et recommande, en vue d'une meilleure lisibilité, d'ajouter cette définition.

Au point 1^o, lettre e), il est renvoyé aux dispositions de l'article 18 de la loi précitée du 19 décembre 2008. Or, les auteurs entendent abroger cet article par la loi en projet. Le Conseil d'État demande dès lors d'adapter ce renvoi.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Au point 3^o, au paragraphe 2, alinéa 3, du texte qu'il s'agit d'insérer, il est question d'un « comité ». Si les auteurs visent le groupe de pilotage, le Conseil d'État demande, dans un souci de cohérence, de remplacer le terme « comité » par les termes « groupe de pilotage », ceci à deux reprises.

Articles 11 et 12

Sans observation.

Article 13

À l'article 7 qu'il s'agit d'insérer, le Conseil d'État constate que son alinéa 3 prévoit qu'un « règlement grand-ducal détermine les métiers et les professions pour lesquels la durée normale déroge à l'alinéa 1^{er} ainsi que leur durée, qui ne peut être inférieure à deux années ». Or, la disposition sous avis ne fournit pas les critères selon lesquels une dérogation à la durée prévue à l'alinéa 1^{er} est possible. Étant donné qu'il s'agit, en l'espèce, d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 23 de la Constitution, le Conseil d'État insiste, sous peine d'opposition formelle, à ce que ces critères soient prévus dans la loi en projet afin d'encadrer la réduction éventuelle de la durée de la formation.

Par ailleurs, au commentaire de l'article sous revue, les auteurs indiquent que « suite aux expériences faites lors des dernières années la durée de trois ans s'est avérée trop longue ». Si tel est le cas, le Conseil d'État se demande pourquoi les auteurs ne procèdent pas à une réduction générale de la durée « normale » des formations concernées.

Article 14

L'article sous revue entend modifier l'article 8, alinéa 2, de la loi précitée du 19 décembre 2008 pour y prévoir, entre autres, qu'« une convention de formation est conclue entre le centre de formation public et l'élève apprenti ou son représentant légal ». Le Conseil d'État suggère d'insérer au niveau des définitions à l'endroit de l'article 2 ce qu'il faut entendre par « convention de formation » dans le cadre de la formation professionnelle de base.

Par ailleurs, il faudra encore préciser le contenu de cette convention de formation.

Articles 15 à 17

Sans observation.

Article 18

À l'article 17 qu'il s'agit de compléter, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « en plein exercice » par ceux de « à plein temps ».

Article 19

Sans observation.

Article 20

Au point 1^{er} du paragraphe 1^{er} qu'il s'agit de modifier, le Conseil d'État se demande pourquoi les auteurs se réfèrent à la classe de « 9e » qui n'est plus censée exister suite à l'entrée en vigueur de la loi du 29 août 2017.¹ Si l'intention des auteurs est de tenir compte du fait qu'il y a encore des élèves ou jeunes adultes entrant en formation professionnelle initiale des années après avoir terminé ce qui se nommait la classe de « 9e », le Conseil d'État peut marquer son accord avec la disposition sous avis.

Au paragraphe 2, il est prévu que les candidats n'ayant pas accompli la classe de 9e ou de 5e peuvent présenter au ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions une demande de reconnaissance d'équivalence de leurs études. Le Conseil d'État signale que dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions ou des mesures administratives. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire de la part de l'administration. Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis et demande d'encadrer le pouvoir du ministre dans la loi en projet sous avis.

Articles 21 à 23

Sans observation.

Article 24

Contrairement à ce que les auteurs affirment au commentaire des articles, le Conseil d'État se doit de constater qu'au point 3^o, l'alinéa 1^{er}, qu'il s'agit d'insérer, ne respecte pas les exigences constitu-

1 Loi du 29 août 2017 portant sur l'enseignement secondaire et modifiant 1. la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques ; 2. la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue ; 3. la loi modifiée du 10 mai 1968 portant réforme de l'enseignement (Titre VI : de l'enseignement secondaire) ; 4. la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée ; 5. la loi modifiée du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement postprimaire ; 6. la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ; 7. la loi modifiée du 25 juillet 2005 portant création d'un lycée-pilote ; 8. la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS) ; 9. la loi du 16 mars 2007 portant - 1. organisation des cours de formation professionnelle au Centre national de formation professionnelle continue - 2. création d'une aide à la formation, d'une prime de formation et d'une indemnité de formation ; 10. la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle ; 11. la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire ; 12. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 13. la loi modifiée du 12 mai 2009 portant création d'une École de la 2e Chance ; 14. la loi modifiée du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques ; 15. la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers ; 16. la loi du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ; 17. la loi du 24 août 2016 portant introduction du cours commun « vie et société » dans l'enseignement secondaire et secondaire technique ; 18. la loi du 22 juin 2017 ayant pour objet l'organisation de la Maison de l'orientation.

tionnelles. Étant donné qu'il s'agit, en l'espèce, d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 23 de la Constitution, le Conseil d'État insiste, sous peine d'opposition formelle, à ce que les principes et points essentiels soient prévus dans la loi en projet afin d'encadrer le pouvoir réglementaire fixant les modalités d'évaluation des modules, de remédiation et de rattrapage.

En renvoyant à son observation ci-dessus relative au point 3°, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État doit également s'opposer formellement au point 4°, lettre b), et exige que les principes et points essentiels relatifs à l'admission au projet intégré et l'évaluation du projet intégré soient inclus dans la disposition sous avis.

Le Conseil d'État propose aux auteurs de s'inspirer des articles 1^{er}, points 4° et 5°, 2, et 6, du projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 31 août 2016 portant sur l'évaluation et la promotion des élèves de la formation professionnelle, qui a été communiqué au Conseil d'État avec le projet de loi sous avis.

Articles 25 et 26

Sans observation.

Article 27

Le Conseil d'État rappelle que, dans les matières réservées à la loi, les principes et points essentiels doivent figurer dans la loi. Or, le texte résultant de la modification en projet n'encadre aucunement les conditions à fixer par règlement grand-ducal en matière d'apprentissage transfrontalier. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous avis.

Articles 28 à 30

Sans observation.

Article 31

À l'alinéa 2 qu'il s'agit d'insérer, le Conseil d'État relève que la partie de phrase « Après avoir demandé l'avis des chambres professionnelles compétentes, » est superfétatoire et donc à supprimer, étant donné qu'elle se limite à rappeler le droit commun en la matière tel qu'il résulte des lois organiques des chambres professionnelles.

Toujours à l'alinéa 2, en ce qui concerne le renvoi au règlement grand-ducal, le Conseil d'État tient à souligner que la formation professionnelle des personnes en cours d'emploi ne relève pas de l'article 23 de la Constitution, de sorte que, en l'occurrence, le Conseil d'État peut marquer son accord avec la disposition sous avis.

Articles 32 à 36

Sans observation.

Article 37

Au point 1°, à l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, qu'il s'agit d'insérer, il serait indiqué, pour satisfaire aux exigences de l'article 99 de la Constitution², de préciser le nombre maximal de directeurs adjoints dans la disposition sous avis, sachant que dans le passé, il a été fait abstraction de cette précision dans des textes similaires en matière d'enseignement.

Toujours au point 1°, à l'alinéa 2, deuxième phrase, qu'il s'agit d'insérer, il y a lieu de supprimer le bout de phrase «, ceci dans le respect de la législation en vigueur et des instructions du ministre », pour être superfétatoire.

Articles 38 et 39

Sans observation.

*

² Avis du Conseil d'État n° 52.339 du 30 mars 2018 relatif au projet de loi portant création d'un Institut public d'aide à l'enfance et à la jeunesse : voir observations relatives aux articles 6 et 10 (doc. parl. n° 7189²).

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres, s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix, de dates (à l'exception des mois).

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il faut lire « loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail ».

Lorsque les auteurs se réfèrent « au même code », le terme « code » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Intitulé

Pour caractériser l'énumération des actes à modifier, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), dont chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier.

Article 1^{er}

Article L. 111-3

À l'article L. 111-3, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, point 3, il y a lieu d'omettre les parenthèses pour lire « concernés ».

Article L. 111-8

À l'article L. 111-8, paragraphe 3, les termes « , respectivement » sont à remplacer par celui de « ou ».

Article L. 111-12

À l'article L. 111-12, alinéa 2, le Conseil d'État signale que la locution prépositive « ensemble avec » est un germanisme constituant une redondance fautive qu'il convient d'éviter. Partant, le Conseil d'État demande de supprimer le terme « ensemble ».

Article 8

Au point 1°, lettre l), au point 31 du texte qu'il s'agit d'insérer, il y a lieu d'écrire « ministre ayant la Formation professionnelle dans ses attributions » avec une lettre initiale majuscule à « Formation. »

Article 10

Au point 1°, lettre b), et au point 3°, au paragraphe 2, alinéa 2, point 3, du texte qu'il s'agit d'insérer, il convient d'écrire « Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques ».

Au point 3°, au paragraphe 2, phrase liminaire, du texte qu'il s'agit d'insérer, il est indiqué d'omettre la virgule après le terme « professionnelle ».

Au point 3°, au paragraphe 2, point 1, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. Dès lors, les termes « , notamment le processus de refonte des programmes-cadres comprenant les étapes d'examen, d'analyse, de développement et de mise en œuvre » sont à supprimer.

Article 11

Les qualificatifs tels que « *bis, ter,...* » sont à écrire en caractères italiques.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Dès lors, le Conseil d'État recommande d'écrire à l'article 5*bis*, deuxième phrase, que le projet de loi propose d'insérer « [...] les objectifs, les modalités de réalisation et la durée sont indiqués ».

Article 20

À la phrase liminaire de l'article sous examen, il est indiqué de supprimer la virgule après le terme « loi ».

Article 21

Au point 2°, lettre b), il y a lieu d'insérer un deux-points après les termes « divisions suivantes ».

Article 23

Au point 1°, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans sa nouvelle teneur proposée, les barres obliques sont à remplacer par le terme « ou » pour lire « métier ou profession » et « métiers ou professions ».

Article 33

Il est indiqué d'insérer une virgule après les termes « de la même loi ». Par ailleurs, il est recommandé d'écrire « [...] le terme « ministère » est remplacé par celui de « Service » ».

Article 36

Étant donné que le libellé de l'article 54 ne comporte pas le terme « service », le Conseil d'État propose de reformuler l'article sous avis de la manière suivante :

« **Art. 36.** Aux articles 52, 53 et 55, de la même loi, le terme « service » est remplacé par celui de « Service ». »

Article 38

Il est indiqué de libeller l'article sous revue de la manière suivante :

« **Art. 38.** À l'article 61, paragraphes 1^{er} et 2, de la même loi, l'alinéa 1^{er} est supprimé. ».

Article 39

Il y a lieu de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 39.** La présente loi entre en vigueur le 16 juillet 2018, à l'exception des articles 2 à 4. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 29 mai 2018.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges WIVENES

