



Arrêt de la Cour administrative du 12 février 2019 (n° 40638CA du rôle).

Audience publique du 12 février 2019

**Appel formé par
Monsieur xxx, xxx,
contre un jugement du tribunal administratif du 8 décembre 2017
(n° 38823 du rôle) ayant statué sur son recours
dirigé contre le règlement grand-ducal du 6 septembre 2016
portant modification de plusieurs règlements grand-ducaux
concernant l'Education nationale
en matière d'actes administratifs à caractère réglementaire**

Revu la requête d'appel inscrite sous le numéro 40638C du rôle et déposée au greffe de la Cour administrative le 15 janvier 2018 par Maître Ferdinand BURG, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur xxx xxx, professeur d'éducation physique de l'enseignement secondaire, demeurant à xxx xxx, dirigée contre un jugement du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg du 8 décembre 2017 (n° 38823 du rôle) ayant déclaré recevable mais non fondé son recours en annulation du règlement grand-ducal du 6 septembre 2016 portant modification

1. du règlement grand-ducal modifié du 27 juillet 1997 fixant les modalités d'engagement et les conditions de travail des chargés d'éducation à durée déterminée des lycées et lycées techniques publics ;
2. du règlement grand-ducal modifié du 27 juillet 1997 fixant les modalités d'engagement et les conditions de travail de deux cents chargés d'éducation à durée indéterminée des lycées et lycées techniques publics ;
3. du règlement grand-ducal modifié du 31 juillet 2006 portant organisation de l'examen de fin d'études secondaires ;
4. du règlement grand-ducal modifié du 31 juillet 2006 portant organisation de l'examen de fin d'études secondaires techniques et de l'examen de fin d'études de la formation de technicien ;
5. du règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 2007 portant fixation de la tâche des enseignants des lycées et lycées techniques ;
6. du règlement grand-ducal modifié du 20 septembre 2002 portant fixation des indemnités dues aux membres des commissions d'examen, aux experts et aux deuxièmes correcteurs des examens de fin d'études secondaires et secondaires techniques ;
7. du règlement grand-ducal modifié du 28 avril 2011 portant fixation des indemnités dues aux membres des équipes d'évaluation, aux experts et surveillants des projets intégrés,

tout en déclarant non fondée sa demande en allocation d'une indemnité de procédure et le condamnant aux frais ;

Revu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative le 14 février 2018 par Madame le délégué du gouvernement Jeannine DENNEWALD ;

Revu le mémoire en réplique déposé au greffe de la Cour administrative le 12 mars 2018 par Maître Ferdinand BURG au nom de l'appelant ;

Revu le mémoire en duplique déposé au greffe de la Cour administrative le 5 avril 2018 par Madame le délégué du gouvernement Jeannine DENNEWALD ;

Le rapporteur entendu en son rapport ainsi que Maître Ferdinand BURG et Monsieur le délégué du gouvernement Yannick GENOT en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 19 avril 2018 ;

Revu l'avis de la Cour administrative du même jour rouvrant les débats afin de permettre aux parties de prendre position par rapport à la question de l'intérêt à agir initial de Monsieur xxx xxx, ainsi qu'au cadrage des dispositions de la loi qui, suivant les moyens d'inconstitutionnalité proposés par l'appelant, seraient à confronter aux articles 23 et 36 de la Constitution par lui mis en exergue, avec fixation d'un calendrier afférent ;

Revu le mémoire supplémentaire déposé au greffe de la Cour administrative le 8 mai 2018 par Maître Ferdinand BURG au nom de l'appelant ;

Revu le mémoire supplémentaire déposé au greffe de la Cour administrative le 25 mai 2018 par Madame le délégué du gouvernement Jeannine DENNEWALD ;

Le rapporteur entendu en son rapport complémentaire, ainsi que Maître Ferdinand BURG et Madame le délégué du gouvernement Jeannine DENNEWALD en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 31 mai 2018 ;

Vu l'arrêt du 19 juin 2018 à travers lequel la Cour a déclaré l'appel recevable et, par réformation du jugement dont appel, dit que le recours était recevable en ce qu'il vise les articles V.1 et V.3 du règlement grand-ducal attaqué du 6 septembre 2016 tout en le déclarant irrecevable pour le surplus, et, au fond, a soumis une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle ;

Vu l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 décembre 2018 (n° 00141 du registre) ;

Vu l'avis du 18 décembre 2018 établissant un calendrier pour l'instruction du dossier ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé au greffe de la Cour administrative le 24 janvier 2019 par Maître Ferdinand BURG au nom de l'appelant ;

Vu le mémoire complémentaire déposé au greffe de la Cour administrative le 28 janvier 2019 par Madame le délégué du gouvernement Jeannine DENNEWALD ;

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement dont appel ;

Le rapporteur entendu en son rapport complémentaire, ainsi que Maître Ferdinand BURG et Madame le délégué du gouvernement Danitza GREFFRATH en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 31 janvier 2019.

En date du 13 septembre 2016 fut publié au Mémorial A n° 194 le règlement grand-ducal du 6 septembre 2016 portant modification de plusieurs règlements grand-ducaux concernant l'Education nationale, ci-après « *le règlement grand-ducal du 6 septembre 2016* », les dispositions à travers lui modifiées étant :

1. le règlement grand-ducal modifié du 27 juillet 1997 fixant les modalités d'engagement et les conditions de travail des chargés d'éducation à durée déterminée des lycées et lycées techniques publics ;
2. le règlement grand-ducal modifié du 27 juillet 1997 fixant les modalités d'engagement et les conditions de travail de deux cents chargés d'éducation à durée indéterminée des lycées et lycées techniques publics ;
3. le règlement grand-ducal modifié du 31 juillet 2006 portant organisation de l'examen de fin d'études secondaires ;
4. le règlement grand-ducal modifié du 31 juillet 2006 portant organisation de l'examen de fin d'études secondaires techniques et de l'examen de fin d'études de la formation de technicien ;
5. le règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 2007 portant fixation de la tâche des enseignants des lycées et lycées techniques ;
6. le règlement grand-ducal modifié du 20 septembre 2002 portant fixation des indemnités dues aux membres des commissions d'examen, aux experts et aux deuxièmes correcteurs des examens de fin d'études secondaires et secondaires techniques ;
7. le règlement grand-ducal modifié du 28 avril 2011 portant fixation des indemnités dues aux membres des équipes d'évaluation, aux experts et surveillants des projets intégrés.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 8 décembre 2016, Monsieur xxx xxx, professeur d'éducation physique à l'Athénée grand-ducal, fit introduire un recours tendant à l'annulation du règlement grand-ducal du 6 septembre 2016 en question.

Le demandeur justifia sa démarche et partant son intérêt à agir en ce que plus précisément du fait de la modification du règlement grand-ducal du 24 juillet 2007, précité, portant fixation de la tâche des enseignants des lycées et lycées techniques, il aurait été chargé de donner des leçons d'éducation physique en classes d'examen de fin d'études secondaires au niveau de la section C, étant constant que ces leçons n'étaient pas sanctionnées comme branche d'examen audit examen, de sorte que le coefficient correcteur prévu à l'article V.3 du règlement grand-ducal critiqué se serait appliqué à ces leçons, ce qui aurait entraîné pour lui une diminution de son traitement. Parallèlement, il fait état de ce qu'en termes de nombre de leçons il aurait dû assurer des leçons supplémentaires pour remplir sa tâche et en termes d'heures de formation continue, le nouveau règlement critiqué aurait entraîné une prestation d'heures « *au moins partiellement non payées* » ou, en d'autres termes, « *plus de travail pour gagner le même traitement, ce qui correspond à une diminution de son traitement* ».

Sur ce, par jugement du 8 décembre 2017 en l'absence d'autres contestations, le tribunal a déclaré le recours recevable mais non fondé et en a débouté Monsieur xxx xxx avec rejet de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure et condamnation aux frais de l'instance.

Par requête d'appel déposée au greffe de la Cour administrative le 15 janvier 2018, Monsieur xxx xxx a fait régulièrement entreprendre le jugement précité du 8 décembre 2017 dont il sollicite la réformation dans le sens de voir accueillir son recours en annulation et de voir annuler le règlement grand-ducal du 6 septembre 2016 dans son intégralité, sinon du moins et subsidiairement en ses articles V.1, V.3, VI.1, VI.2, VI.3 et VI.4 avec mise des frais à charge de l'Etat et condamnation de celui-ci à une indemnité de procédure de 2.500,- € pour la première instance et à une indemnité de procédure du même montant pour l'instance d'appel.

Par arrêt du 19 juin 2018, la Cour a déclaré cet appel recevable et, par réformation du jugement dont appel, dit que le recours initial est recevable en ce qu'il vise les articles V.1 et V.3 du règlement grand-ducal du 6 septembre 2016, tout en le déclarant irrecevable pour le surplus.

La Cour soumit à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle émanant des réflexions synthétiques suivantes : en partant de l'article 23 de la Constitution, la Cour a soulevé la problématique soulignée par l'appelant en ce qu'il s'agit de savoir par rapport aux réserves à la loi y prévues dans quelle mesure, concernant une matière réservée à la loi, la matière doit être réglée dès le stade de la loi et dans quelle mesure elle peut l'être au stade d'un règlement grand-ducal, dont plus particulièrement un règlement grand-ducal d'exécution. En suivant la jurisprudence la plus récente de la Cour constitutionnelle (arrêts n° 132/18 et 133/18 du 2 mars 2018 et arrêt 138/18 du 6 juin 2018), la Cour a estimé que l'essentiel devait figurer dans la loi et le moins essentiel pouvait être relégué à un règlement ou arrêté grand-ducal.

A partir de là, elle s'est posée la question de la délimitation de la notion « *d'enseignement* » contenue à l'article 23 de la Constitution permettant *a priori* deux options, l'une large, incluant également les éléments ayant trait au personnel enseignant, ensemble leur statut et les conditions et modalités afférentes, telle la thèse de l'appelant, ou l'autre stricte se limitant aux questions de l'instruction proprement dites tel que l'entendait la partie étatique. Il importait à la Cour de voir spécialement opérer cette délimitation au niveau de l'article 23 de la Constitution.

Par rapport à l'article 36 de la Constitution invoqué par l'appelant, la Cour entendait savoir, par hypothèse, une fois retenue par la Cour constitutionnelle que l'essentiel ne figurait pas, pour une problématique de matière réservée donnée, au niveau de la loi, si le fait pour le pouvoir réglementaire d'avoir lui-même dans ce cas, procédé au cadrage de pareil élément essentiel, était compatible avec l'article 36 de la Constitution.

En conséquence de toutes ces interrogations, la Cour soumit à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante : « *Les dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement postprimaire sont-elles conformes aux articles 23 et 36 de la Constitution, de sorte à contenir à suffisance l'essentiel par rapport à la matière réglementée à travers les articles V.1 et V.3 du règlement grand-ducal litigieux du 6 septembre 2016, consistant dans les exigences de formation continue et le coefficient correcteur y prévus ?* ».

Par arrêt du 7 décembre 2018, la Cour constitutionnelle retint d'abord que l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, disposant que « *la loi règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'enseignement (...)* », par

la généralité de ses termes, inclut l'organisation de la tâche des enseignants parmi les matières réservées à la loi.

La Cour constitutionnelle retint ensuite qu'il se dégage de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution que dans les matières réservées par la Constitution à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc.

La Cour constitutionnelle constata ensuite que l'article 3 de la loi modifiée du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement postprimaire, ci-après « *la loi du 10 juin 1980* », mise en exergue par la question préjudicielle ne prévoit pas de régime de formation continue à suivre obligatoirement par les enseignants, ni par ailleurs de coefficient correcteur tel que litigieux dans l'affaire au fond.

Sur ce constat, la Cour constitutionnelle considéra que le législateur est libre de déterminer les activités qui sont à considérer comme faisant partie intégrante à la tâche de l'enseignant, de sorte que le fait par le législateur de ne pas prévoir, à l'article 3 de la loi du 10 juin 1980, que la participation à la formation continue obligatoire fasse partie de la tâche normale des enseignants de l'enseignement postprimaire relève de sa liberté d'organiser la tâche de l'enseignant et exclut l'existence d'une délégation prohibée d'une matière réservée au pouvoir réglementaire. La Cour constitutionnelle opéra le même raisonnement par rapport au coefficient correcteur non prévu non plus dans la loi.

A partir de là, la Cour constitutionnelle vint à la conclusion que, sous ce rapport précis, l'article 3 de la loi du 10 juin 1980 n'est pas contraire aux dispositions combinées des articles 23, alinéa 3, et 32, paragraphe 3, de la Constitution.

En partant de ces constats, la Cour constitutionnelle réduisit le champ de vision par rapport à l'article 36 de la Constitution invoqué en ce qu'elle fit référence à son champ de compétence qui n'inclut pas l'examen de la légalité des règlements, laquelle problématique a trait à l'exécution des lois par le pouvoir réglementaire conféré au Grand-Duc, de sorte à déclarer ce volet du litige, ainsi cadré par elle, comme étant étranger à la question de conformité de la loi à la Constitution posée.

En conclusion, la Cour constitutionnelle déclara que l'article 3 de la loi du 10 juin 1980 ne disposant pas que la participation à la formation continue obligatoire fasse partie de la tâche normale des enseignants de l'enseignement postprimaire, de même qu'en ne disposant pas qu'un coefficient correcteur s'applique au cas où, en classe d'examen, les leçons ne sont pas assurées pendant toute la durée de l'année scolaire où elles portent sur une matière qui ne figure pas à l'examen, n'est sous aucun de ces deux aspects contraire aux dispositions combinées des articles 23, alinéa 3, et 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Conformément au principe du contradictoire, la Cour permet aux parties de prendre utilement position par rapport aux enseignements conférés par la Cour constitutionnelle à travers son arrêt précité.

Les parties au litige analysent de manière essentiellement divergente les conclusions de cet arrêt.

La partie appelante estime que certes la Cour constitutionnelle n'a pas déclaré l'article 3 de la loi du 10 juin 1980 anticonstitutionnel au regard des dispositions des articles 23, alinéa 3, et 32, paragraphe 3, de la Constitution, mais qu'il résulte clairement des énonciations de l'arrêt de la Cour constitutionnelle que, si le législateur était libre de prévoir la formation continue parmi les tâches des enseignants voire de prévoir un coefficient correcteur tel celui sous litige, le fait de ne pas le prévoir ne signifiait cependant point qu'il avait conféré au pouvoir réglementaire une délégation afférente ni qu'il eut pu le faire au regard des dispositions constitutionnelles sous revue, d'après lesquelles il s'agit à chaque fois d'une matière réservée à la loi, de sorte que l'essentiel afférent devrait figurer dans la loi.

Le délégué du gouvernement estime que la Cour constitutionnelle a déclaré que l'article 3 de la loi du 10 juin 1980 n'est contraire dans aucun de ces deux aspects visés ni à l'article 23, alinéa 3, ni à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Partant, la Cour constitutionnelle n'aurait pas invalidé l'article 3 en question qui garderait toute sa force de loi. En conséquence, les conclusions de l'appelant seraient à rejeter et l'article 3 en question ne serait point

à déclarer anticonstitutionnel, ni le règlement grand-ducal du 6 septembre 2016 ne serait-il critiquable sous les aspects précités des articles 23, alinéa 3, et 32, paragraphe 3, de la Constitution.

La Cour estime que la clé à la solution du présent litige réside bel et bien dans l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle du 7 décembre 2018.

S'il est vrai que la Cour constitutionnelle n'a pas déclaré anticonstitutionnelles les dispositions de l'article 3 de la loi du 10 juin 1980 lui soumises pour contrôle, il n'en reste pas moins qu'elle a été amenée à énoncer clairement que parmi ces dispositions ne figurent ni l'exigence que la participation à la formation continue obligatoire fasse partie de la tâche normale des enseignants de l'enseignement postprimaire, ni le coefficient correcteur litigieux en l'espèce.

La Cour constitutionnelle a encore retenu que la matière de l'enseignement visée à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, par la généralité de ses termes, inclut l'organisation de la tâche des enseignants de l'enseignement postprimaire parmi les matières réservées à la loi, de même que dans le cadre de cet article 23, alinéa 3, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc.

En combinant ces différents constats essentiels retenus par la Cour constitutionnelle, il revient à la Cour administrative de décider qu'en ce que la participation à la formation continue obligatoire fait partie de la tâche normale des enseignants et qu'elle n'est pas prévue par l'article 3 de la loi du 10 juin 1980, de même que le coefficient correcteur litigieux ne l'est pas, et en ce que ces éléments sont à ranger parmi les éléments essentiels devant figurer dans la loi, la conclusion s'impose que le pouvoir réglementaire n'a point pu s'emparer ni de l'un, ni de l'autre de ces éléments pour les baliser sans qu'auparavant le législateur n'ait prévu l'essentiel y relativement au niveau de la loi.

Il est bien évident que le législateur était libre de ne pas prévoir ces éléments au niveau de l'article 3 de la loi du 10 juin 1980, ni ailleurs – sans que surtout la partie étatique n'ait pu indiquer une quelconque base légale autre –, mais qu'à partir du moment où rien n'a été prévu dans la loi pour l'un et l'autre éléments essentiels devant pourtant y figurer, la conclusion ci-avant tirée par la Cour à partir des enseignements à la Cour constitutionnelle s'impose.

D'un point de vue juridique, il importe dès lors de retenir que tant l'article V.1, que l'article V.3 du règlement grand-ducal du 6 septembre 2016 sont contraires tant à l'article 3 de la loi du 10 juin 1980 qu'à l'article 23, alinéa 3, de la Constitution et que dès lors, ces deux articles encourent l'annulation, tel que demandé à bon escient par l'appelant.

Dans la mesure où, à travers son arrêt du 19 juin 2018, la Cour avait été amenée à déclarer le recours initial de l'appelant recevable uniquement dans la limite où il visait lesdits articles V.1 et V.3 du règlement grand-ducal du 6 septembre 2016, la conclusion logique qui s'impose est celle de retenir que dans la mesure où le recours a été déclaré recevable il est également à déclarer fondé.

Au vu de la conclusion ci-avant dégagée sur la base même de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 décembre 2018 et des conclusions y tirées, l'ensemble des argumentaires des parties proposés par ailleurs devient, de ce seul fait, surabondant, de part et d'autre.

L'appelant sollicite la condamnation de l'Etat à une indemnité de procédure de 2.500.- € pour la première instance et d'un pareil montant pour l'instance d'appel.

Bien que le présent recours de l'appelant constitue une seconde manche dirigée contre un règlement grand-ducal en la présente matière, il n'en reste pas moins que le passage par une question préjudicielle devant la Cour constitutionnelle fut nécessaire afin de voir dégager utilement les points de vue, de sorte qu'il n'apparaît pas comme étant inéquitable de laisser à charge de chaque partie les frais irrépétibles par elle engagés, ce constat valant plus précisément pour la partie appelante.

Le jugement dont appel est dès lors à confirmer, certes pour d'autres motifs, en ce qu'il a débouté Monsieur xxx xxx de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure pour la première instance. La demande de l'intéressé pour l'instance d'appel est de même à rejeter.

Par ces motifs,

la Cour administrative, statuant à l'égard de toutes les parties en cause ;

vidant l'arrêt du 19 juin 2018 ;

statuant sur renvoi devant la Cour constitutionnelle ;

au fond, par réformation du jugement dont appel, déclare le recours justifié dans la mesure où il a été déclaré recevable ;

partant annule les articles V.1 et V.3 du règlement grand-ducal attaqué du 6 septembre 2016 ;

confirme le jugement dont appel en ce qu'il a débouté l'appelant actuel de sa demande en allocation d'une indemnité de procédure ;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure de l'appelant pour l'instance d'appel ;

ordonne la publication du présent arrêt au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A, en application de l'article 7, paragraphe (3), de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;

fait masse des dépens des deux instances et les impose à l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg.

Ainsi délibéré et jugé par :

Francis DELAPORTE, président,
Serge SCHROEDER, premier conseiller,
Lynn SPIELMANN, conseiller,

et lu à l'audience publique du 12 février 2019 au local ordinaire des audiences de la Cour par le président, en présence du greffier assumé Colette MORIS.

MORIS**DELAPORTE**