

MEMORIAL

**Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg**

**MEMORIAL**

**Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg**

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 261**20 décembre 2016**

S o m m a i r e**TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

Jugement du Tribunal administratif du 12 octobre 2016 (n° 37202 du rôle) page **4644**

Audience publique du 12 octobre 2016**Recours formé par Monsieur ..., ...****contre le règlement grand-ducal du 25 août 2015 portant modification**

- a) du règlement grand-ducal modifié du 31 juillet 2006 portant organisation de l'examen de fin d'études secondaires;**
- b) 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;**
- c) du règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 2007 portant fixation de la tâche des enseignants des lycées et lycées techniques;**
- d) 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;**
- e) 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,**

en matière d'actes administratifs à caractère réglementaire**JUGEMENT**

Vu la requête inscrite sous le numéro 37202 du rôle et déposée le 26 novembre 2015 au greffe du tribunal administratif par Maître Ferdinand BURG, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., professeur, demeurant à L-..., tendant à l'annulation du règlement grand-ducal du 25 août 2015 portant modification a) du règlement grand-ducal modifié du 31 juillet 2006 portant organisation de l'examen de fin d'études secondaires; b) 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; c) du règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 2007 portant fixation de la tâche des enseignants des lycées et lycées techniques; d) 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; e) 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;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 25 février 2016;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif le 24 mars 2016 par Maître Ferdinand BURG pour compte de son mandant;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 22 avril 2016;

Vu les pièces versées en cause et notamment le règlement grand-ducal litigieux;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Ferdinand BURG et Monsieur le délégué du gouvernement Yves HUBERTY en leurs plaidoiries respectives.

En date du 25 août 2015 fut pris un règlement grand-ducal portant modification a) du règlement grand-ducal modifié du 31 juillet 2006 portant organisation de l'examen de fin d'études secondaires; b) 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; c) du règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 2007 portant fixation de la tâche des enseignants des lycées et lycées techniques; d) 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; e) 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, dénommé ci-après le «règlement grand-ducal du 25 août 2015». Ce règlement grand-ducal fut publié au Mémorial n° 168 du 31 août 2015. Suivant l'article 11 dudit règlement grand-ducal, celui-ci «entre en vigueur pour l'année scolaire 2015/2016», à savoir à partir du 15 septembre 2015.

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif en date du 26 novembre 2015, Monsieur Claude SCHOCK a fait introduire un recours tendant à l'annulation du règlement grand-ducal du 25 août 2015.

Dans son mémoire en réponse, le gouvernement se rapporte à prudence de justice quant à l'intérêt à agir de la partie demanderesse, sans toutefois soumettre au tribunal une quelconque argumentation de nature à pouvoir douter de l'intérêt à agir dans le chef de celle-ci.

Afin d'établir son intérêt à agir, la partie demanderesse fait état de ce qu'elle occuperait la fonction d'enseignant fonctionnaire auprès de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, en étant affecté au Lycée ..., où elle enseignerait la branche «...». Tout en admettant qu'au cours de l'année scolaire 2015/2016, elle n'assurerait pas des leçons en classe d'examen, elle soutient toutefois être susceptible d'assurer à l'avenir de telles leçons, de sorte à être susceptible de faire ainsi partie des membres de la commission d'examen, de participer à la tenue des épreuves, ainsi qu'à la correction des copies de celles-ci. La partie demanderesse déclare subir, dans cette hypothèse, et ce, en application du règlement

grand-ducal du 25 août 2015, une diminution de sa rémunération par la suppression des indemnités qui auraient été allouées auparavant aux membres des commissions d'examen, à savoir l'indemnité de surveillance pendant les épreuves, l'indemnité pour la correction d'une partie des copies des épreuves, ainsi que l'indemnité pour activité en deuxième session ou dans le cadre d'ajournements. La partie demanderesse déclare également être susceptible d'assurer à l'avenir des leçons en classe d'examen qui ne seraient pas des branches d'examen, étant relevé que dans une telle hypothèse, ces leçons seraient affectées du coefficient correcteur tenant compte de la durée effective de prestation, tel que cela serait prévu à l'article 3 du règlement grand-ducal du 25 août 2015. En conclusion, la partie demanderesse estime être directement visée par le règlement grand-ducal sous examen, sinon être susceptible d'être visée par celui-ci, de sorte à disposer ainsi d'un intérêt à agir dans le cadre de la présente instance.

Le gouvernement n'ayant pas contesté les explications fournies par la partie demanderesse afin de faire établir son intérêt à agir contre le règlement grand-ducal du 25 août 2015, et au vu de la pertinence et du bien-fondé des explications ainsi soumises au tribunal, il échet de retenir l'existence d'un intérêt à agir dans le chef de la partie demanderesse.

Aucun autre moyen d'irrecevabilité n'ayant été soulevé en cause, le recours en annulation est à déclarer recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai de la loi.

En droit, et en premier lieu, la partie demanderesse soutient que le règlement grand ducal du 25 août 2015 serait vicié en raison d'une absence de demande d'avis des chambres professionnelles qui seraient concernées par le projet de règlement grand-ducal en question. La partie demanderesse fait soutenir dans ce contexte que les avis des chambres professionnelles, et plus particulièrement celui de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, auraient obligatoirement dû être sollicités avant la signature du règlement grand-ducal et elle conteste que les avis «obligatoires» des chambres professionnelles aient été demandés quant au contenu du projet de règlement grand-ducal. Ainsi, et en raison de ce vice, le règlement grand-ducal du 25 août 2015 serait à annuler.

La partie défenderesse soutient que, contrairement aux allégations de la partie demanderesse, les avis des chambres professionnelles auraient été sollicités en date du 10 août 2015, tel que cela ressortirait d'ailleurs du préambule du règlement grand-ducal du 25 août 2015. Dans ce contexte, la partie défenderesse fait état de ce que quatre avis lui seraient parvenus, à savoir celui de la Chambre de Commerce, en date du 12 octobre 2015, celui de la Chambre des Métiers, en date du 22 septembre 2015, celui de la Chambre des Salariés, en date du 11 septembre 2015 et celui du Conseil supérieur pour certaines professions de santé, en date du 2 octobre 2015.

Elle fait en outre état qu'alors même que les avis des chambres professionnelles devraient être obligatoirement sollicités, il n'existerait aucune obligation légale suivant laquelle ceux-ci devraient avoir été réceptionnés avant la date de la signature d'un règlement grand-ducal. En effet, seule la demande d'avis serait obligatoire, mais non l'avis lui-même, qui n'aurait ainsi pas besoin d'être attendu pour continuer la procédure d'adoption d'un règlement grand-ducal, de sorte que ce premier moyen serait à rejeter pour ne pas être fondé.

Il échet tout d'abord de relever qu'en application de l'article 38, troisième alinéa, de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, ci après dénommée la «loi du 4 avril 1924», l'avis de la Chambre des Salariés doit être demandé notamment pour tous les arrêtés grand-ducaux, à partir du moment où ceux-ci concernent principalement les personnes visées à l'article 41, paragraphe (1) de la loi en question.

En ce qui concerne la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, l'article 43bis de la loi du 4 avril 1924 prévoit dans son alinéa 3 que l'avis de ladite chambre doit être demandé notamment pour tous les arrêtés «qui concernent principalement les fonctionnaires et employés publics».

L'avis de la Chambre de Commerce doit être demandé notamment pour tous les projets des règlements grand-ducaux concernant «principalement les professions ressortissant de la Chambre de Commerce», et ce, en application de l'article 2, alinéa 3 de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

Quant à la Chambre des Métiers, c'est l'article 5 de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, qui prévoit que son avis doit être demandé notamment pour tous les projets de règlements grand-ducaux concernant «principalement les professions ressortissant à la Chambre des Métiers».

En ce qui concerne le Conseil supérieur pour certaines professions de santé, il échet de constater que l'article 19 de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé ne prévoit pas une saisine obligatoire dudit Conseil supérieur dans le cadre de l'élaboration d'un règlement grand-ducal.

Il échet de retenir qu'afin qu'il puisse être satisfait aux obligations légales, telles que se dégageant des articles 38, alinéa 3 et 43bis, alinéa 3, de la loi du 4 avril 1924, 2, alinéa 3 de la loi précitée du 26 octobre 2010 et 5 de la loi précitée du 2 septembre 2011, il est obligatoire de demander un avis auxdites chambres lorsque des projets de loi ou de règlement grand ducal concernent les professions représentées par ces dernières. Or, afin de garantir l'effet utile de ces dispositions, il y a lieu d'accorder auxdites chambres professionnelles un délai suffisamment long afin que celles-ci soient effectivement et raisonnablement en mesure de prendre position par rapport à un projet de règlement grand-ducal leur soumis pour avis. En effet, dans le cas contraire, c'est-à-dire au cas où ce délai serait tel qu'une chambre professionnelle ne puisse pas raisonnablement être en mesure d'élaborer et de finaliser son avis, en la mettant ainsi dans l'impossibilité d'exercer son droit consacré par un texte de loi, il y aurait lieu de conclure d'un tel procédé que celui-ci serait de pure forme et stérile, de sorte qu'il y aurait lieu de conclure dans une telle hypothèse à une violation de la loi.

En l'espèce, le gouvernement déclare avoir sollicité «les avis des chambres professionnelles» en date du 10 août 2015, sans d'ailleurs qu'il ressorte des explications ainsi fournies au tribunal qu'à cette occasion, les chambres professionnelles aient été rendues attentives au fait que le règlement grand-ducal serait susceptible d'être pris dans un délai très court,

étant relevé à ce titre, comme cela se dégage des éléments repris ci-avant, que ledit règlement grand-ducal a déjà été pris en date du 25 août 2015. C'est ainsi qu'il échet de constater de ce qui précède que seul un délai de quinze jours, y compris les jours non ouvrables, avait été accordé aux chambres professionnelles afin de rendre leur avis sur un projet de règlement grand-ducal extrêmement technique. D'ailleurs, il échet de relever à la lecture du règlement grand-ducal en question qu'il y est énoncé à son préambule que *«les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers, Chambre des salariés et du Conseil supérieur de certaines professions de santé [ont] été demandés»* et que *«l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics [a] été demandé»*, de sorte qu'il échet de constater sur base du libellé même du règlement grand-ducal du 25 août 2015, qu'au jour de sa signature, aucun avis d'une quelconque Chambre professionnelle n'était disponible, le gouvernement reconnaissant lui-même que les avis de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers, de la Chambre des salariés et du Conseil supérieur pour certaines professions de santé ne lui ont été communiqués que postérieurement à la signature dudit règlement grand-ducal, à savoir respectivement en dates des 12 octobre 2015, 22 septembre 2015, 11 septembre 2015 et 2 octobre 2015, de sorte qu'il échet d'en conclure que lors de la finalisation du projet de règlement grand-ducal ayant abouti au règlement grand-ducal du 25 août 2015, ces avis n'ont pas pu être pris en considération.

Le comportement ainsi adopté par le gouvernement en mettant les chambres professionnelles dans l'impossibilité d'accomplir leurs missions, telles que se dégageant des lois précitées, doit être sanctionné, puisque lesdites chambres professionnelles ne se sont pas trouvées en mesure d'exercer leurs droits légalement reconnus dans un délai raisonnable, étant rappelé qu'il ne ressort d'aucun élément que les chambres professionnelles aient été averties quant à l'urgence, voire quant à un délai préfix à observer pour déposer leur prise de position. Il s'ensuit que ce premier moyen est à retenir comme étant fondé, de sorte que le règlement grand-ducal du 25 août 2015 encourt l'annulation déjà sur la base de ce seul moyen.

En deuxième lieu, la partie demanderesse conclut à la violation de l'article 2 de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, ci-après dénommée la *«loi du 12 juillet 1996»*, en ce que le Conseil d'Etat n'aurait pas été entendu en son avis et ce, sans qu'une urgence de nature à dispenser le gouvernement à solliciter cet avis ne soit établi en cause. La partie demanderesse estime dans ce contexte que la notion de l'urgence ne constituerait pas une notion abstraite, qui pourrait être invoquée discrétionnairement par la partie publique pour contourner arbitrairement et sans autre justification le contrôle du Conseil d'Etat, mais qu'elle devrait être soumise au contrôle obligatoire des juridictions administratives, de sorte que la partie publique devrait s'expliquer au plus tard au cours d'une instance contentieuse quant à l'urgence ayant justifié la dispense de l'avis du Conseil d'Etat. Ainsi, et afin que l'urgence puisse être invoquée, il faudrait que les circonstances soient d'une gravité telle que le fait de ne pas disposer sans retard d'un texte régissant la situation visée causerait un préjudice irréparable. Il y aurait également lieu de retenir que la partie publique aurait la charge de la preuve qu'elle aurait soumis au Grand-Duc les éléments de motivation à l'appui de l'urgence invoquée par elle.

La partie demanderesse conteste encore l'existence de toute urgence qui aurait pu justifier la décision du pouvoir exécutif de ne pas soumettre le projet du règlement grand-ducal litigieux à l'avis du Conseil d'Etat. Il semblerait d'ailleurs, d'après la partie demanderesse, que la seule urgence serait celle que le gouvernement se serait fixé lui-même dans le cadre de la finalisation de mesures budgétaires, afin de faire une économie de 3,5 millions d'euros, chiffre qui d'ailleurs ne pèserait *«pas lourd»* dans le budget de l'Etat et qui ne saurait justifier, d'après elle, le choix de la procédure d'urgence.

Au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent, la partie demanderesse est d'avis que ce serait à tort que le règlement grand-ducal sous examen aurait été soumis à la procédure d'urgence, ayant pour conséquence que l'avis du Conseil d'Etat n'aurait pas été pris, de sorte que le règlement grand-ducal sous examen devrait encourir l'annulation également de ce chef.

Dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse admet que le règlement grand-ducal du 25 août 2015 *«a été pris sous le couvert de la procédure d'urgence»*, en soutenant que celle-ci serait motivée non pas par la volonté unilatérale du ministre, mais par la *«volonté bilatérale du ministre [de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse] et de l'Intersyndicale actée dans un accord dont le procès-verbal a été signé le 30 juillet 2015»*, d'ailleurs sous l'égide d'un médiateur. Elle conteste ainsi que sa priorité aurait été le respect de l'échéance fixée par le gouvernement afin d'assurer la contribution du ministère de l'Education nationale au *«Paquet d'avenir»*. En ce qui concerne l'accord précité, qui serait le résultat d'une procédure de médiation, la partie gouvernementale fait état de ce que les deux parties auraient décidé *«conjointement»* que les mesures retenues par ledit accord devraient être applicables pour la rentrée scolaire 2015/2016. Or, les nombreuses consultations qui auraient eu lieu avec les syndicats des enseignants auraient eu pour conséquence que les procédures de conciliation et de médiation se seraient étalées sur une durée de plus de trois mois, de sorte qu'un accord n'aurait pu être trouvé qu'en date du 29 juillet 2015. Ainsi, et afin de respecter la teneur de l'accord ainsi trouvé entre les parties au cours de ladite procédure de médiation, le ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, ci-après dénommé le *«ministre»*, n'aurait pas eu l'intention de prendre *«une autre décision unilatéralement»*, de sorte qu'il se serait vu obligé *«d'agir rapidement, afin de respecter les engagements actés dans l'accord»*.

Le représentant gouvernemental fait encore état de ce que le gouvernement, ensemble avec le ministre, aurait eu la volonté de trouver un accord *«entre les parties»*, et ce, avant le début des vacances scolaires d'été, afin qu'à la rentrée scolaire *«il règne un climat serein dans les établissements scolaires»*, tout en relevant que le gouvernement n'aurait à aucun moment insisté afin que les mesures prévues dans l'accord entrent en vigueur dès la rentrée 2015/2016.

D'une manière générale, le délégué du gouvernement fait état de ce que le gouvernement n'aurait pas eu d'autre choix que d'appliquer toutes les dispositions prévues dans l'accord trouvé avec l'Intersyndicale, tel que signé par le ministre et les représentants des enseignants, *«sous peine de ne pas respecter l'accord»*. D'ailleurs, l'Intersyndicale elle

même aurait été d'avis que les mesures prévues à l'accord précité devraient être introduites dès l'année scolaire 2015/2016, *«afin de couper court à toutes nouvelles discussions»*.

Le gouvernement n'aurait partant pas eu d'autre choix que d'invoquer l'urgence dans le cadre de la prise du règlement grand-ducal sous examen, afin de respecter ainsi l'intégralité de l'accord signé entre parties qui aurait d'ailleurs été élaboré sous l'égide d'un médiateur, en l'occurrence *«un membre du Conseil d'Etat»*, et en considération du fait que l'accord en question n'aurait pu être signé qu'en date du 31 juillet 2015.

Dans son mémoire en réplique, la partie demanderesse rétorque tout d'abord en soutenant que la partie publique aurait la charge de la preuve afin d'établir les éléments de motivation soumis au Grand-Duc à l'appui de l'urgence invoquée par elle lors de la prise du règlement grand-ducal sous examen, de sorte qu'il appartiendrait au gouvernement d'établir que le Grand-Duc s'est vu remettre les éléments de motivation à l'appui de cette urgence, en se voyant informé de la gravité de la situation dans laquelle se serait trouvé le ministre, d'après le gouvernement, et ce, en raison *«de la pression [qui aurait été] exercée sur lui par l'Intersyndicale»*, pression à laquelle il n'aurait pu résister que par le moyen de rendre applicable le règlement grand-ducal du 25 août 2015 dès la rentrée scolaire 2015/2016.

Ainsi, la partie demanderesse est d'avis qu'au vu de la situation d'urgence ainsi invoquée par le gouvernement, il aurait appartenu à ce dernier de soumettre au Grand-Duc une note de motivation, afin qu'il puisse évaluer la situation, tout en prenant sa décision en pleine connaissance de cause. Or, le gouvernement n'aurait produit le moindre document soumis au Grand-Duc dans ce contexte. Ainsi, et à défaut par le gouvernement de rapporter la preuve en question, il y aurait lieu de retenir une violation de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1996.

A titre subsidiaire, la partie demanderesse fait soutenir que la réalité de l'urgence invoquée par le gouvernement devrait pouvoir être contrôlée par la juridiction saisie, et ce, d'autant plus que la procédure d'adoption d'un règlement grand-ducal dans le cadre d'une procédure d'urgence aurait pour effet de court-circuiter l'avis du Conseil d'Etat, tel que prévu à l'article 83bis de la Constitution, ainsi qu'à l'article 2 de la loi du 12 juillet 1996. Ainsi, et du fait que la procédure d'adoption d'un règlement grand-ducal dans le cadre de la procédure d'urgence remettrait en question le système du contrôle par la deuxième chambre d'un texte proposé par l'exécutif, il ne saurait être fait recours à cette procédure qu'en cas de *«gravité extrême»*. Ce serait ainsi seulement dans l'hypothèse où le fait de ne pas disposer d'un règlement d'exécution serait de nature à entraîner un préjudice *«irréparable»*, qu'il pourrait être fait recours à la procédure d'urgence précitée. Or, tel n'aurait pas été le cas en l'espèce. En effet, d'après la partie demanderesse, il y aurait lieu de conclure que le règlement grand ducal lui-même ne contiendrait aucune indication quant à l'urgence qui serait de nature à justifier le défaut de prise d'un avis de la part du Conseil d'Etat, de sorte qu'il appartiendrait au gouvernement de prouver ladite urgence *«par des éléments extrinsèques»* au règlement grand ducal en question, étant entendu, d'après la partie demanderesse, qu'il y aurait lieu de constater que le gouvernement admettrait lui-même qu'une considération d'ordre financier n'aurait pas constitué un motif à la base de l'urgence dans le cadre de laquelle le règlement grand-ducal litigieux a été pris. Partant, il y aurait lieu de constater que le seul élément d'explication afin de justifier l'urgence, fourni par le gouvernement, aurait trait à un accord qui aurait *«apparemment»* été conclu le *«30 juillet 2015 entre l'Etat et l'Intersyndicale»*, suivant lequel le Chef de l'Etat serait obligé de prendre les mesures contenues au règlement grand-ducal sous examen afin que celles-ci puissent entrer en vigueur dès la rentrée scolaire de l'année 2015/2016. Dans ce contexte, la partie demanderesse fait état de ce que les allégations ainsi soumises au tribunal ne seraient soutenues par aucune pièce du dossier administratif et que le gouvernement reconnaîtrait lui-même que dans son chef, il n'aurait existé aucune urgence afin de rendre lesdites mesures applicables dès ladite rentrée scolaire. Il y aurait partant lieu d'en conclure à l'absence de l'existence de faits graves de nature à justifier le recours à la procédure d'urgence dans le cadre de l'adoption du règlement grand ducal du 25 août 2015, du fait que le gouvernement serait lui-même en aveu qu'une telle urgence n'aurait pas existé et que le fait que ledit règlement grand-ducal ne soit pas pris dans un bref délai ne serait pas de nature à causer un préjudice irréparable à l'Etat du Grand Duché de Luxembourg.

La partie demanderesse constate encore que d'après la partie adverse, l'urgence aurait consisté dans la pression exercée sur le ministre par l'Intersyndicale qui aurait souhaité obtenir un accord et ce, dès la rentrée scolaire 2015/2016, de sorte que le ministre n'aurait pas eu d'autre choix que d'invoquer l'urgence dans le cadre de l'adoption du règlement grand ducal litigieux. A cet égard, la partie demanderesse conteste tout d'abord les faits ainsi présentés par le gouvernement, et ce, en l'absence de la production de l'accord auquel il est ainsi fait référence et, subsidiairement, et même à supposer que le gouvernement présente ledit accord comme constituant un cas de force majeure, ne lui laissant pas d'autre choix que celui d'avoir recours à la procédure d'urgence, la partie demanderesse soutient que du fait que ledit accord constituerait *«une œuvre de l'Etat»*, il ne saurait faire abstraction de la procédure légalement fixée en vue de l'adoption d'un règlement grand-ducal, que le gouvernement n'aurait pas pu ignorer, de sorte qu'il aurait dû être conscient de l'obligation d'attendre l'avis du Conseil d'Etat avant la prise de ladite mesure réglementaire. La partie demanderesse est par ailleurs d'avis que le gouvernement ne saurait s'engager dans un accord qui lui imposerait des obligations qui ne seraient pas en conformité avec la procédure légalement fixée dans le cadre de l'adoption d'un règlement grand-ducal. Ainsi, le gouvernement aurait dû veiller, dans le cadre des négociations qu'il aurait eues avec les enseignants, que le projet de règlement grand-ducal puisse être pris dans le respect de la Constitution et de la législation applicable.

Dans son mémoire en duplique, la partie défenderesse soutient que l'argumentation soumise au Grand-Duc à l'appui de l'invocation de l'urgence dans le cadre de la prise du règlement grand-ducal sous examen aurait reflété la nécessité que les mesures arrêtées dans *«l'accord de médiation»* puissent être appliquées à partir de la rentrée scolaire 2015/2016. Ainsi, l'urgence aurait servi à honorer un accord conclu dans le cadre d'une procédure de médiation qui aurait permis *«de renouer le dialogue social, d'assurer la paix scolaire et surtout d'empêcher une grève, et ce dès la rentrée scolaire 2015/2016»*. Dans ce contexte, le gouvernement se réfère aux termes de l'accord, qu'il a versé en annexe au

mémoire en duplique, tout en rappelant qu'il se serait vu obligé de respecter les termes de l'accord ainsi conclu avec l'Intersyndicale, tout en contestant s'être trouvé sous la pression de l'Intersyndicale afin de prévoir une entrée en vigueur des mesures adoptées par le règlement grand-ducal dès la rentrée scolaire 2015/2016. Le gouvernement fait préciser dans ce contexte que l'accord ne serait pas «sa seule œuvre», du fait d'être le fruit de négociations bilatérales qu'il aurait été obligé de respecter.

L'article 83bis de la Constitution dispose comme suit: «Le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de lois et les amendements qui pourraient y être proposés, ainsi que sur toutes autres questions qui lui seront déférées par le Gouvernement ou par les lois. (...)».

L'article 2, paragraphe (1), premier alinéa de la loi du 12 juillet 1996 prévoit qu'«aucun projet ni aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des députés et, sauf le cas d'urgence à apprécier par le Grand-Duc, aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités ne sont soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis».

Il appartient aux juridictions administratives de vérifier si, dans le cadre de la procédure d'élaboration d'un règlement grand-ducal, le cas d'urgence inscrit à l'article 2, paragraphe (1) de la loi du 12 juillet 1996 peut être invoqué légalement. En effet, la soumission d'un projet de règlement grand-ducal au Conseil d'Etat vise essentiellement à en assurer l'insertion conforme à la loi et aux normes supérieures dans l'ordonnement juridique existant et, en dernière analyse, à assurer également tant la protection des droits et libertés des citoyens que leurs obligations, tels que découlant notamment de la Constitution. C'est ainsi qu'en l'absence d'éléments de motivation soumis au Grand-Duc à l'appui de l'urgence invoquée et à défaut de tout élément sous-tendant utilement le cas d'urgence produit durant la procédure contentieuse, l'urgence invoquée à la base de la non-transmission au Conseil d'Etat d'un projet de règlement grand-ducal est dénuée de tout élément de justification vérifiable.

Il est constant en cause que le règlement grand-ducal du 25 août 2015, actuellement critiqué quant à sa légalité, n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat.

Il échet encore de constater qu'il ne se dégage d'aucun élément du dossier administratif versé par le gouvernement qu'une note ait été versée au Grand-Duc, avant ou lors de la signature du règlement grand-ducal sous examen, dont il ressortirait une motivation quant à l'urgence invoquée par le gouvernement de nature à justifier une dispense de prendre l'avis du Conseil d'Etat. La seule pièce versée par le délégué du gouvernement dans ce contexte constitue un «procès-verbal d'accord dans le cadre de la médiation», et portant sur une médiation «entre les syndicats APESS, FÉDUSE/Enseignement-CGFP et SEW/OGBL, réunis en Intersyndicale, dans un litige existant entre l'Intersyndicale, d'une part, et le Gouvernement, d'autre part, dans l'enseignement secondaire et secondaire technique (litige sectoriel)», signé le 31 juillet 2015 par le ministre, le médiateur, ainsi que la secrétaire de celui-ci et les représentants de trois syndicats. A la lecture dudit accord, il échet de constater qu'il ne s'en dégage en aucune façon une quelconque intention de rendre les termes dudit accord applicables dès la rentrée scolaire 2015/2016, voire une quelconque urgence de transposer l'accord ainsi trouvé entre les parties dans un règlement grand-ducal à prendre suivant la procédure de l'urgence. Ainsi, et plus particulièrement, il ne se dégage pas dudit accord qu'au cas où celui-ci ne serait pas applicable dans un bref délai, des enseignants risqueraient de faire grève et ce, d'autant plus que du fait qu'un accord a pu être signé entre les parties, tout risque de grève devrait être écarté, et ce, en application de l'article 3 de la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'Etat et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'Etat.

En outre, il échet de constater que le règlement grand-ducal du 25 août 2015 lui-même ne contient pas d'indications de nature à sous-tendre l'urgence. La création du groupe de travail prévu à la page 4/5 de l'accord ne nécessite a priori pas la prise d'un règlement grand-ducal en application de la procédure d'urgence.

Il découle partant de l'ensemble des développements qui précèdent que l'urgence ne se trouve pas vérifiée à suffisance de droit à partir de l'ensemble des éléments soumis au tribunal. Il échet dans ce contexte de relever qu'évidemment, et contrairement à ce qui semble être allégué indirectement par le gouvernement, le simple fait que ledit accord ait été négocié par l'intermédiaire d'un médiateur, membre du Conseil d'Etat, ne saurait pallier l'absence de la prise de l'avis du Conseil d'Etat, de sorte que l'intervention d'un conseiller d'Etat ne saurait réparer l'illégalité constatée ci-avant, d'autant plus que le Conseil d'Etat n'a pas avisé le projet de règlement grand-ducal sous examen, mais dont un membre est simplement intervenu afin de trouver un accord entre les parties, tel que versé actuellement au tribunal.

Il suit de l'ensemble des développements qui précèdent que les deux premiers moyens invoqués par la partie demanderesse sont à déclarer justifiés, de sorte qu'il y a lieu d'annuler le règlement grand-ducal du 25 août 2015, sans qu'il n'y ait lieu de prendre position par rapport aux autres moyens et arguments développés en cause.

Enfin, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande tendant à l'allocation d'une indemnité de procédure de 2.500,- € sollicitée par la partie demanderesse sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, étant donné que les conditions légales ne sont pas remplies en cause, du fait notamment que ladite demande omet de spécifier la nature des sommes exposées non comprises dans les dépens et qu'elle ne précise pas en quoi il serait inéquitable de laisser des frais non répétables à charge de la partie gagnante.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant à l'égard de toutes les parties;

reçoit le recours en annulation en la forme;

au fond, le déclare justifié, partant annule le règlement grand-ducal du 25 août 2015 portant modification a) du règlement grand-ducal modifié du 31 juillet 2006 portant organisation de l'examen de fin d'études secondaires; b) 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; c) du règlement grand-ducal modifié du 24 juillet 2007

portant fixation de la tâche des enseignants des lycées et lycées techniques; d) 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; e) 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;

ordonne la publication du présent jugement conformément aux dispositions de l'article 7, paragraphe (3) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif;

rejette la demande en allocation d'une indemnité de procédure présentée par la partie demanderesse;

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé par:

Carlo SCHOCKWEILER, premier vice-président,

Olivier POOS, juge,

Michèle STOFFEL, juge,

et lu à l'audience publique du 12 octobre 2016 par le premier vice-président, en présence du greffier Marc WARKEN.

s. Marc WARKEN

s. Carlo SCHOCKWEILER