

**Projet de loi**

**portant**

- 1. fixation des conditions d'engagement et de travail des chargés d'éducation à durée déterminée et à tâche complète ou partielle des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique,**
- 2. fixation des modalités, du programme et du déroulement de la formation spécifique des chargés d'éducation à durée indéterminée et à durée déterminée et à tâche complète ou partielle,**
- 3. création d'une réserve nationale de maîtres-auxiliaires pour les établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique,**
- 4. fixation de la rémunération des chargés d'éducation à durée déterminée et à tâche complète ou partielle ainsi que des maîtres-auxiliaires à tâche complète ou partielle,**
- 5. modification de la loi du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique.**

---

**Avis du Conseil d'Etat**

(1<sup>er</sup> juillet 2008)

Par dépêche en date du 27 septembre 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, élaboré par la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, étaient joints l'exposé des motifs, le commentaire des articles ainsi que la fiche financière.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 20 novembre 2007.

\*

**Observations liminaires**

Les auteurs du projet de loi sous avis avaient déposé en date du 6 septembre 2005 un projet de loi tendant à régulariser la situation des chargés d'éducation engagés à durée déterminée dans les lycées classiques et techniques en créant une réserve d'assistants pédagogiques. Pour ce faire, les auteurs s'étaient inspirés de la loi du 25 juillet 2002 concernant le remplacement des instituteurs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire.

Indépendamment de l'avis critique émis par le Conseil d'Etat en date du 4 avril 2006, la ministre de l'Education nationale a retiré le projet initial du rôle des affaires de la Chambre des députés, alors que dans un arrêt du 10 octobre 2006, la Cour de cassation avait retenu que la loi modifiée du 5 juillet 1991 portant a) fixation des modalités d'une formation préparant transitoirement la fonction d'instituteur, b) fixation des modalités d'une formation préparant transitoirement au certificat de qualification de chargé de direction, c) création d'un pool de remplaçants pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire, d) dérogation à la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, est contraire à l'article 10*bis* de la Constitution.

Successivement à la saisine du Conseil d'Etat du nouveau projet de loi sous avis, il a pris connaissance du jugement du Tribunal administratif du 4 juin 2008 (n° 23593 du rôle). Le Conseil d'Etat ignore si le Gouvernement introduira une procédure d'appel contre le jugement intervenu, toujours est-il que l'issue de la procédure judiciaire actuellement pendante pourrait avoir une incidence substantielle sur toute la matière visée par le projet de loi sous examen. Le Conseil d'Etat prend acte de cette situation. Il n'entend pas actuellement préjuger les conclusions que les auteurs du projet pourraient être amenés à tirer d'une éventuelle confirmation des conclusions du juge de première instance.

### **Considérations générales**

Le nouveau projet de loi sous avis vise à prévoir les conditions et modalités d'engagement ainsi que les conditions de travail et de rémunération des nouveaux chargés de direction qui seront recrutés pour faire face au manque de personnel d'enseignement breveté dans l'enseignement postprimaire.

Pour le surplus, il est créé une réserve nationale de maîtres-auxiliaires pour le même secteur d'enseignement.

Le Conseil d'Etat constate que le Gouvernement part du principe inébranlable de continuer à engager des enseignants non brevetés dans l'enseignement postprimaire. Plutôt que de prévoir dans le projet sous rubrique la fixation du nombre des chargés d'éducation à engager en fonction du rapport annuel de la commission d'experts prévue à l'article 10 de la loi modifiée du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement postprimaire, le Conseil d'Etat aurait préféré que l'Etat procède à l'engagement en nombre suffisant d'enseignants disposant d'un cycle d'études complet. Cette démarche serait d'autant plus logique que la population résidente au Luxembourg est en constante croissance, qu'il s'en dégage nécessairement une augmentation de la population scolaire, et partant un besoin constamment croissant d'enseignants.

Le Conseil d'Etat n'ignore pas qu'il existe parfois des difficultés de recrutement pour certaines branches, ou que les établissements scolaires sont confrontés à des situations imprévisibles au début de l'année scolaire;

néanmoins, les efforts en vue d'engager le personnel adéquatement diplômé doivent en l'occurrence rester le premier souci du Gouvernement.

Le projet de loi sous rubrique exige que les nouveaux chargés d'éducation à engager disposent du diplôme de bachelors respectivement d'un brevet de maîtrise. Le Conseil d'Etat soutient le Gouvernement, dans la mesure où le recours à des chargés de cours est indispensable, dans sa démarche à exprimer certaines exigences quant au niveau de la formation théorique. Cependant, le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi ne précisent pas quel diplôme de bachelors est exigé. Serait-il dès lors possible qu'un candidat disposant par exemple d'un bachelors pour l'enseignement primaire ou en infirmerie puisse être engagé dans l'enseignement postprimaire? Le Conseil d'Etat insiste à ce que le texte de la loi en projet prévoie une distinction entre le bachelors académique et le bachelors professionnel, ce d'autant plus qu'il s'agira aussi de déterminer de façon précise le mode de rémunération des chargés de cours détenteurs de tels diplômes.

Sans préjudice de l'issue réservée à l'affaire judiciaire susmentionnée, et tout en comprenant le souci des auteurs de vouloir créer une réserve de suppléants dans l'enseignement postprimaire, le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que le projet soumis à son appréciation soit effectivement de nature à résoudre les problèmes existants et ce n'est dès lors que sous réserve qu'il examine le texte proposé.

\*

### **Examen des articles**

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

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations préliminaires en ce qu'il n'est pas favorable à la poursuite de l'engagement de nouveaux chargés d'éducation. Il accepte cependant que dans l'optique actuelle il soit au moins retenu de façon explicite qu'il existe une hiérarchie dans l'engagement du personnel enseignant et que la création d'un poste de chargé d'éducation soit soumise à l'existence préalable d'un contingent de 10 leçons dans la spécialité du chargé d'éducation.

#### Article 2

Le Conseil d'Etat note que sous le point 6 de l'article 2 le ministère de l'Education nationale entend recruter des enseignants ne maîtrisant pas les trois langues administratives, à titre exceptionnel et pour des raisons de service. Il prend acte de la démarche gouvernementale et ne s'y oppose pas. Il tient toutefois à rappeler que d'autres lois n'admettent pas cette dérogation. Ainsi, conformément à la loi du 28 avril 1998 portant harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal, les enseignants de musique sont astreints à la connaissance des trois langues administratives. Pour le surplus, vu l'importance accordée par le Gouvernement à la connaissance de la langue luxembourgeoise dans le débat de l'intégration et de la double nationalité et vu le rôle de facteur d'intégration que l'école est appelée à jouer dans ce contexte, il paraît

surprenant que des enseignants ne justifiant peut-être pas d'une connaissance adéquate de la langue luxembourgeoise soient autorisés à dispenser un enseignement.

### Article 3

Le Conseil d'Etat constate que, sous l'article 6, il est prévu une formation de 60 heures portant sur la pédagogie et la législation scolaire, sanctionnée par un certificat de qualification.

Le Conseil d'Etat estime que le contenu des articles 3, 6 et 8 implique une lourdeur inutile et inefficace. Par ailleurs, l'article 4 prévoit que, pendant la première année d'engagement, le chargé de cours sera suivi par le directeur de l'établissement scolaire ou par son délégué. C'est pourquoi, étant donné que le Gouvernement entend se situer dans le cadre de la loi sur le contrat de travail, il serait plus utile de prévoir que le candidat doive se soumettre, dans sa première année d'engagement, à la supervision par le directeur ou son délégué et à une formation en cours d'emploi de 60 heures. Si le candidat n'obtient pas, dans ces deux évaluations, une note de 10 sur 20 au minimum, son contrat ne sera pas renouvelé.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de remplacer le texte susmentionné par la formulation suivante:

« Pendant la première année d'engagement, le chargé d'éducation doit se soumettre à une formation en cours d'emploi conformément aux articles 6 à 8 et à la supervision par le directeur ou son délégué conformément à l'article 4. »

Dans la même logique, il faudra nécessairement, dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat serait suivi dans son approche, supprimer le point 7 de l'article 2.

Si le Conseil d'Etat n'était pas suivi dans son approche, il faudrait en tout état de cause inscrire de façon détaillée dans la loi les conséquences découlant d'une « note éliminatoire ».

### Article 4

Le Conseil d'Etat apprécie en principe que le chargé d'éducation soit placé sous « l'autorité » et non « la tutelle » d'une personne précise, à savoir le directeur ou son délégué. Le Conseil d'Etat suggère toutefois d'ajouter la phrase suivante:

« L'appréciation du directeur ou de son délégué doit être motivée et transmise au candidat. »

Tout comme dans son observation à l'endroit de l'article 3, le Conseil d'Etat se demande quelle sera la conséquence découlant d'une « note éliminatoire ». Il part du principe que le contrat à durée déterminé d'un tel candidat ne sera tout simplement pas reconduit.

### Article 5

Le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales et regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas joint d'office le texte du projet de règlement au projet de loi.

### Article 6

En raison des propositions faites sous l'article 3, cet article serait à revoir en prévoyant notamment un règlement grand-ducal qui précisera le programme et les modalités de la formation offerte en cours d'emploi. Par ailleurs le Conseil d'Etat suggère de remplacer le terme « offerte » par « dispensée ».

### Article 7

A l'heure actuelle, il n'y a pas encore de chargés d'éducation engagés à durée indéterminée sous l'empire de la loi en projet. Mais le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de distinguer de façon claire entre les chargés d'éducation engagés à durée indéterminée régularisés dans la suite de l'arrêt administratif intervenu et les nouveaux chargés d'éducation à durée déterminée. En effet, suite à la régularisation intervenue, les chargés d'éducation engagés actuellement à durée indéterminée ne peuvent se voir imposer la participation à une telle formation. Il faudra leur laisser la possibilité de se soumettre à cette formation. L'obtention du certificat de qualification avec une moyenne suffisante ne peut pas, dans leur situation spécifique, devenir une exigence pour le maintien de leur engagement.

La situation des chargés d'éducation engagés à durée déterminée diffère de celle des chargés d'éducation régularisés, en ce que la qualification obtenue leur permettra d'accéder, le cas échéant, en cas de réussite à la réserve des maîtres-auxiliaires. En conséquence, la participation à cette formation doit, de l'avis du Conseil d'Etat, être obligatoire pour tous les chargés d'éducation engagés depuis la rentrée scolaire 2007/2008.

L'article sous examen est dès lors à rédiger comme suit:

« **Art. 6.** Les chargés d'éducation engagés à durée déterminée avant le 1<sup>er</sup> septembre 2008 doivent suivre cette formation. »

### Article 8

De l'avis du Conseil d'Etat, sur base des développements faits sous les articles 3 et 6, il y aurait lieu de prévoir que le certificat doit être sanctionné par une note se situant sur une échelle d'appréciation allant de 0 à 20 points à une note supérieure ou égale à 10 points. Par ailleurs, le Conseil d'Etat exige que les modalités, le déroulement, le programme, l'évaluation de l'épreuve, la composition du jury ainsi que son indemnisation soient fixés par voie de règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat suggère aux auteurs de reprendre ici la formulation initiale de l'article 3, dernier alinéa, telle que proposée par les auteurs du projet.

### Article 9

A part sa critique de principe émise au sujet du projet sous avis, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à faire, sauf qu'il y a lieu de remplacer au deuxième alinéa les mots « du ministre » par « du membre du Gouvernement ayant l'Education nationale dans ses attributions, ci-après le ministre ».

### Article 10

Cet article énumère les personnes pouvant accéder à la réserve nationale à créer. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut prévoir dans cet article toutes les personnes bénéficiant de l'affectation à cette réserve. Nul besoin n'existe pour prévoir une disposition transitoire pour certaines catégories de personnes. Dès lors le Conseil d'Etat propose de réunir en une seule disposition les articles 10 et 15.

Le Conseil d'Etat a du mal à admettre que les candidats visés sous le point 1 soient obligés de fournir le certificat de qualification prévu à l'article 8. En principe, ces candidats sont des aspirants-professeurs qui doivent se soumettre aux exigences du stage de professeur; nul besoin n'existe donc pour leur imposer une charge supplémentaire. Le renvoi à l'article 3 est à supprimer si les auteurs du projet suivent le Conseil d'Etat dans son raisonnement sous l'article 3.

### Article 11

Quel est l'apport de cet article? En faisant le renvoi à la commission d'experts prévue à l'article 10 de la loi modifiée du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement postprimaire, les auteurs du texte proposé n'apaisent ni les critiques ni les appréhensions du Conseil d'Etat en ce que l'Etat, plutôt que de recourir à des chargés de cours ou maîtres-auxiliaires, ferait mieux de continuer ses efforts pour recruter du personnel diplômé.

Pour le surplus, cet article risque, de l'avis du Conseil d'Etat, d'exposer l'Etat à de nouveaux reproches alors qu'il faudrait reprendre dans la réserve soit tous les chargés engagés à durée déterminée, indépendamment de la considération si leur contrat se meut en contrat à durée indéterminée, ou de ne reprendre dans la réserve exclusivement les chargés dont les contrats sont mus en contrat à durée indéterminée.

Il résulte du projet de loi que l'enseignement comprend des fonctionnaires, des candidats, des stagiaires-fonctionnaires et des maîtres-auxiliaires; en cas de leçons restées vacantes, les fonctionnaires, candidats et stagiaires fonctionnaires y pourvoient (art. 12), sinon, à défaut, des chargés d'éducation brevetés (employés de l'Etat, engagés à durée déterminée, placés sous la tutelle du directeur) y suppléent (art. 1<sup>er</sup>); en cas de manque de personnel breveté, une réserve nationale de maîtres-auxiliaires (engagés à durée indéterminée et placés sous l'autorité du ministre de l'Education nationale) y pourvoit (art. 10); cette réserve de maîtres-auxiliaires comprend aussi un certain nombre de chargés de cours et

les chargés d'éducation engagés à durée indéterminée en service à l'entrée en vigueur de la future loi (art. 15, al. 1), et il en est de même des chargés d'éducation engagés à durée déterminée en service au jour de l'entrée en vigueur de la future loi (art. 15, al. 2).

Malgré les ouvertures faites quant aux connaissances linguistiques et à la nationalité (art. 2, points 1 et 6), le Conseil d'Etat est à se demander si le carcan légal qui définit très restrictivement les candidatures admissibles permettra d'occuper toutes les places d'enseignants vacantes, eu égard à l'augmentation du nombre des élèves et des classes nécessaires ainsi qu'au nombre très important des départs en retraite prévus pour les prochaines années. Est-ce qu'il sera possible de trouver suffisamment de personnel qualifié au sens de cette loi pour garantir l'enseignement dans les lycées?

#### Article 12 (11 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat soutient le Gouvernement dans sa démarche de donner la priorité aux enseignants diplômés. Cependant, le Conseil d'Etat note que dans cette énumération les chargés régularisés font défaut. En outre, le Conseil d'Etat suggère de compléter l'article 12 par un troisième alinéa fixant les critères de priorité entre les différentes catégories d'agents intégrés dans la réserve.

#### Article 13 (12 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie à sa position développée sous l'article 5. Plutôt que de prendre des mesures dans le texte même, le Conseil d'Etat propose de fixer la tâche des chargés de cours et des maîtres auxiliaires par voie de règlement grand-ducal.

#### Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé de l'alinéa 1 de l'article sous examen en ce qu'il prévoit que le régime des indemnités des chargés d'éducation et des maîtres-auxiliaires soit fixé par voie de règlement grand-ducal. Cette façon de procéder est en effet contraire à l'article 99 de la Constitution qui dispose qu'aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale.

#### Article 15

Le Conseil d'Etat, tel qu'annoncé sous l'article 10, propose la suppression de cet article et l'incorporation des personnes y visées dans l'article prémentionné.

#### Article 16 (15 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

#### Article 17 (16 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat prend note de cette autolimitation, mais se demande dès lors comment le Gouvernement a encore pu engager 300 nouveaux chargés dès la rentrée scolaire 2007; il ne voit partant définitivement plus l'utilité du recours à la commission d'experts prévue expressément à l'article 11. Le Conseil d'Etat note en outre que le terme « unité » manque de précision. S'agit-il d'unités de tâche complète ou de 100 personnes à engager, tel que le laisse entendre le commentaire des articles et la fiche financière? Le Conseil d'Etat propose dès lors de remplacer le terme d'« unités » par celui, plus précis, d'« agents », et de reformuler la fin de l'article 17 (16 selon le Conseil d'Etat). Il propose de supprimer le bout de phrase « à partir de ... » et de le remplacer par la formulation suivante: « ... ne pourra pas dépasser 100 agents par année ».

Article 18 (17 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 19

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité de déroger à l'entrée en vigueur de droit commun et demande partant la suppression de cet article.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer