

Projet de loi
portant organisation de l'enseignement fondamental.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(25 novembre 2008)

Par dépêche du 26 août 2008, le président de la Chambre des députés a fait parvenir au Conseil d'Etat un certain nombre d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, que la Commission de l'Education nationale et de la Formation professionnelle de la Chambre des députés a adoptés lors de sa réunion du 10 juillet 2008. Etaient joints en annexe un commentaire et un texte coordonné du projet suite aux amendements retenus par la commission parlementaire.

Par dépêche du 8 septembre 2008, la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement a saisi le Conseil d'Etat d'amendements gouvernementaux, accompagnés d'un commentaire. A ce sujet, un avis complémentaire de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 29 octobre 2008.

Par dépêche du 24 octobre 2008, le Conseil d'Etat a été saisi d'un amendement gouvernemental supplémentaire.

Dans le présent avis complémentaire, le Conseil d'Etat prend position par rapport à l'ensemble de ces amendements.

*

Considérations générales
par rapport à l'article 23 de la Constitution

Dans son avis du 6 juin 2008, le Conseil d'Etat s'était interrogé au sujet de la compatibilité avec la Constitution des dispositions du projet qui propose de supprimer la notion d'« instruction primaire », alors que cette dernière figure dans l'article 23 de la Constitution en prévoyant que: « *L'Etat veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché* ». Pour les détails de l'analyse, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'Etat.

Dans le cadre des amendements parlementaires, la Commission de la Chambre épouse les considérations du Conseil d'Etat pour considérer que dorénavant on entend par instruction primaire à la fois l'enseignement préscolaire (constituant le 1^{er} cycle de l'enseignement fondamental) et l'enseignement primaire, ce dernier étant formé des 2^e, 3^e et 4^e cycles. En effet,

on ne peut pas supprimer par la loi un terme contenu dans la Constitution, même s'il ne correspond plus tout à fait aux notions utilisées de nos jours, à moins d'adapter celle-ci. Par contre, on peut lui conférer un nouveau contenu ou une nouvelle signification comme tel est le cas ici. Cette façon de procéder trouverait l'assentiment du Conseil d'Etat. Pour éviter toute ambiguïté, il est proposé de comprendre sous « enseignement fondamental », à la fois l'enseignement précoce (non obligatoire), l'enseignement préscolaire et l'enseignement primaire (tous les deux obligatoires), ces deux derniers types d'enseignement constituant l'« instruction primaire » telle que visée par la Constitution.

De manière générale, et quant à l'agencement de cet avis complémentaire, le Conseil d'Etat précise qu'il ne revient pas sur les propositions de son premier avis adoptées par la commission parlementaire, ni sur certains des autres propositions ou choix nouveaux retenus par la même commission et trouvant son assentiment, à l'exception des cas qu'il juge utiles de relever. Par contre, le Conseil d'Etat s'exprimera lorsqu'il s'agit de revenir sur les points particuliers où il s'était opposé formellement dans son premier avis.

Il y a lieu de préciser encore que la numérotation des articles à la base des travaux du Conseil d'Etat est celle du texte coordonné, proposé par la commission parlementaire et modifiée par rapport à la numérotation originale.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales.

Article 7

Avec la nouvelle formulation du texte, la Commission parlementaire a tenu compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

Article 8

Le Conseil d'Etat prend acte des amendements adoptés par la Commission parlementaire qui tiennent compte notamment de l'opposition formelle retenue à cet endroit. Par contre, il constate qu'elle ne s'est pas exprimée, volontairement ou non, au sujet des modules évoqués dans l'avis du Conseil d'Etat.

Il constate que dorénavant c'est bien le ministre qui arrête le programme d'instruction religieuse.

Article 13

Le texte retenu par la commission parlementaire trouve l'accord du Conseil d'Etat. Comme il a été tenu compte de la plupart des autres observations du Conseil d'Etat, ce dernier n'a pas de commentaire à faire. Ceci est aussi valable pour la nouvelle disposition concernant la durée de validité du plan de réussite scolaire qui passe à quatre ans au lieu de trois, sans motivation toutefois.

Article 37

Le nouveau texte proposé par la commission parlementaire trouve l'assentiment du Conseil d'Etat.

Article 56

Le Conseil d'Etat prend acte du nouveau texte de cet article au sujet des dispositions régissant le congé spécial des membres de la Commission scolaire nationale en provenance du secteur privé. Le Conseil d'Etat y donne son assentiment.

Article 58

Cet article constitue l'ancien article 69, la commission parlementaire proposant pour des raisons de cohérence de l'insérer à cet endroit, l'article précédent traitant déjà le problème des responsabilités des partenaires scolaires. Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec cette manière de procéder; il en est de même des diverses modifications de texte qui reprennent largement les suggestions de son avis du 6 juin 2008.

Article 61

A l'occasion de l'examen de cet article, le Conseil d'Etat avait posé la question de la responsabilité d'organiser le remplacement du personnel enseignant. La nouvelle proposition de texte, en liaison avec l'article 42, trouve l'accord du Conseil d'Etat.

Article 63

Afin de répondre à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat à cet endroit, la commission parlementaire propose de déterminer le nombre d'inspecteurs et fixe le nombre à 25 unités. Le Conseil d'Etat approuve cette proposition.

Articles 67 à 69

Le Conseil d'Etat donne son aval aux modifications apportées à ces articles reprenant largement ses suggestions.

Article 75

Le Conseil d'Etat avait émis une opposition formelle pour des raisons de non-conformité des dispositions financières prévues dans cet article (ancien article 76) avec les principes budgétaires. Tout en les approuvant, le Conseil d'Etat prend acte des nouvelles dispositions retenues par la commission parlementaire qui reprennent largement les dispositions contenues dans la loi scolaire de 1912, tel que souhaité dans son avis.

Article 76

Par le biais de l'amendement gouvernemental du 8 septembre 2008, et pour donner suite à des interrogations diverses dans le cadre des discussions au sein de la commission parlementaire, il est proposé un ajout à la première phrase de cet article. En effet, il est proposé que l'Etat prenne en charge toutes les rémunérations qui résultent du contingent alloué aux communes pour autant qu'elles correspondent à ses normes, alors que les prestations particulières, dépassant le cadre du contingent, sont à charge des communes. Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à cette disposition, mais s'interroge toutefois sur son caractère inégalitaire, les communes bien loties étant privilégiées par rapport aux autres, alors qu'un des objectifs majeurs de ce projet de loi se proposait de faire disparaître ces inégalités.

Article 77

Dans son avis, le Conseil d'Etat avait approuvé les dispositions de cet article. Pour des raisons non motivées, la commission parlementaire propose une modification importante du texte par l'ajout de trois nouveaux points 5, 6 et 7. Par ces propositions, il est prévu de conférer à la Commission d'inclusion scolaire les compétences prévues pour la commission médico-psychopédagogique nationale (CMPP) dans la législation correspondante. Le Conseil d'Etat n'a pas d'objection à formuler par rapport à ces dispositions.

Article 78

Le Conseil d'Etat s'était opposé formellement aux dispositions premières de cet article, pour des raisons de hiérarchie des normes et de sécurité juridique. La proposition de texte de la commission parlementaire rencontre l'approbation du Conseil d'Etat.

Dans le cadre de l'amendement gouvernemental du 24 octobre 2008, qualifié de technique par le Gouvernement, il est proposé de compléter le premier tiret de cet article par le bout de phrase suivant: « sauf les articles 28 à 52 ainsi que les points 7, 8 et 14 de l'article 71 et l'article 72 ». Le Gouvernement invoque des raisons de calendrier politique, d'une part, et de calendrier administratif voire de préparatifs pédagogiques, d'autre part, pour justifier ses propositions auxquelles le Conseil d'Etat n'entend pas s'opposer.

Il est évident pour le Conseil d'Etat qu'il ne peut s'agir que d'une mesure provisoire en attendant l'entrée en vigueur du projet de loi concernant le personnel de l'enseignement fondamental (*doc. parl. n° 5760*).

Article 79bis

Par un autre amendement du 8 septembre 2008, le Gouvernement propose d'ajouter un article 79bis considérant que si l'Etat autorise des chargés de cours qui sont sous contrat avec une commune à enseigner, la commune doit être remboursée à raison du montant que l'Etat aurait engagé pour rémunérer le chargé de cours si celui-ci avait été membre de la réserve des suppléants. Le Conseil d'Etat renvoie, en ce qui concerne ces dispositions, à son avis du 11 novembre 2008 concernant le projet de loi susmentionné *n° 5760* et demandant d'intégrer cette proposition de texte dans le projet de loi susmentionné.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec l'ensemble du texte du projet de loi lui soumis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 novembre 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer