

Projet de loi

concernant le personnel de l'enseignement fondamental.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(19 décembre 2008)

Par dépêche du 2 décembre 2008 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat fut saisi d'une série d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique, élaborés par la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Le texte des amendements proprement dits était accompagné d'un très bref exposé des motifs et d'un commentaire des articles. Par dépêche du 10 décembre 2008 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, ces mêmes amendements furent corrigés. La version corrigée du texte était accompagnée d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière complémentaire qui portait sur l'ensemble des articles amendés du projet de loi.

Par dépêche du 8 décembre 2008, le Président de la Chambre des députés, en se référant à l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, communiqua au Conseil d'Etat 75 amendements qu'apportait au texte initial du projet de loi sur le personnel de l'enseignement fondamental la commission de l'Education nationale et de la Formation professionnelle de la Chambre des députés. Ces amendements, qui se proposaient de prendre comme point de départ le texte coordonné fourni par le document parlementaire n° 5760³, aboutissaient à la présentation d'un nouveau texte coordonné dans lequel les amendements gouvernementaux des 2 et 10 décembre 2008 se voyaient réserver une place dans la suite des articles, mais sans que la commission compétente de la Chambre des députés en inscrive le texte précis et sans qu'elle en discute le contenu.

Afin de faciliter la lecture du présent avis et la juxtaposition des différents textes, le Conseil d'Etat se réfère pour les besoins de cet avis au « Texte amendé et coordonné présenté par la commission – Version intégrée », tout en retenant, à l'égard des articles 40 et 51, le texte des amendements I et II présentés par le Gouvernement, dans leur version du 10 décembre 2008.

Le Conseil d'Etat considère qu'il a ainsi examiné formellement l'ensemble des deux séries d'amendements émanant de la Chambre des députés (dépêche du 8 décembre 2008) et du Gouvernement (dépêche du 10 décembre 2008).

La série d'amendements présentée par le Gouvernement a pour objet de mettre en place les changements à apporter à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat. Ces changements concernent tant la tâche de l'instituteur que sa rémunération. Le premier de ces éléments a été jugé nécessaire par le Gouvernement afin de faire aboutir les réformes proposées en matière de réaménagement de la loi de 1912, réformes qui doivent se concrétiser grâce à l'entrée en vigueur des trois projets de loi engagés actuellement dans la procédure législative et concernant l'enseignement fondamental. Le rôle de l'instituteur changera; les missions qui lui seront confiées dorénavant exigeront de sa part une présence à l'école dépassant une tâche consacrée uniquement à l'enseignement. Le second élément est devenu nécessaire afin d'ancrer dans la législation les conclusions que le Gouvernement tire de ses négociations avec les syndicats des instituteurs. Le Conseil d'Etat note à ce dernier sujet que le Gouvernement insiste qu'il n'est entré dans ces négociations « qu'à condition que la tâche de l'instituteur puisse être adaptée aux exigences de la réforme ».

La série d'amendements proposée par la commission compétente de la Chambre des députés, tout en définissant la place précise que doivent occuper dans le projet de loi les articles contenus dans la série des amendements gouvernementaux mentionnée ci-dessus, propose des changements à apporter au projet de loi initial qui reprennent en partie des suggestions émises dans l'avis du 11 novembre 2008 du Conseil d'Etat; une deuxième catégorie de ces amendements répond à certaines des oppositions formelles dont le Conseil d'Etat avait fait état dans le même avis; une dernière catégorie de ces amendements propose enfin des changements que la commission entend apporter au texte gouvernemental initial.

*

Examen des articles

Le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que l'ensemble du texte amendé tient compte des observations qu'il a formulées dans l'« Observation d'ordre général » de son avis du 11 novembre 2008 ainsi que des conclusions de la Conférence des présidents formulées dans la lettre du 21 août 2008 au sujet du projet de loi relative à l'obligation scolaire (doc. parl. n° 5758) du président de la Chambre des députés.

Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec la nouvelle structure proposée par l'amendement I de la commission parlementaire qui est à l'origine du réagencement de la numérotation des articles tel que ce réagencement résulte de la version coordonnée.

Article 1^{er}

Le nouvel article 1^{er} raccourcit la liste des définitions offertes en ne maintenant de la liste initiale que celles portant sur le ministre et le conseil communal, et en ajoutant celle de l'inspecteur général et de l'inspecteur.

Le Conseil d'Etat estime que la définition de l'inspecteur général et de l'inspecteur n'est pas très utile, puisque les termes de référence (« les lois et règlements antérieurs ») ne sont pas précisés et sont destinés, au moins partiellement, à disparaître avec l'entrée en vigueur des trois lois sur l'enseignement fondamental.

Il suggère de modifier légèrement le texte de l'article pour le lire comme suit:

« Au sens de la présente loi, sont désignés par les termes

- 1) ministre, le ministre de l'Education nationale;
- 2) inspecteur général de l'enseignement fondamental et inspecteur de l'enseignement fondamental, ...;
- 3) conseil communal et collège des bourgmestre et échevins, dans le cas d'un syndicat de communes et à moins... »

Article 2

Le texte amendé constitue le personnel des écoles de l'enseignement fondamental en « cadre » du personnel de ces écoles placé sous l'autorité immédiate du ministre, reprenant ainsi l'une des suggestions émises par le Conseil d'Etat dans son avis du 11 novembre 2008. Font partie de ce cadre non seulement le personnel chargé de l'enseignement, mais aussi celui chargé de l'encadrement éducatif des élèves, ainsi que des assistants sociaux et des bibliothécaires-documentalistes, des stagiaires et des employés de l'Etat.

Toutes les catégories de personnel, à l'exception des instituteurs, des éducateurs et des éducateurs gradués, se voient fixer les conditions d'admission au stage et de nomination par référence aux fonctions correspondantes régies par différentes lois spéciales, tandis que la durée normale de travail et le régime de congé sont soumis aux règles de droit commun fixées par le statut général des fonctionnaires de l'Etat et des employés publics.

Ces mêmes aspects, à l'égard des instituteurs, éducateurs et éducateurs gradués, sont fixés par les articles 6 et 12.

Article 3

Le texte reprend dans le cadre du personnel de l'enseignement fondamental une catégorie visée par l'ancien article 9, non énumérée sous le nouvel article 2, à savoir les membres de la réserve des remplaçants.

Article 4

Le premier alinéa assure à l'enseignement fondamental son ancrage fondamental, en confiant cet enseignement en principe à l'instituteur. Des exceptions seront évidemment possibles, notamment dans l'hypothèse d'un nombre insuffisant d'instituteurs pour occuper les postes disponibles, ou encore le remplacement durant l'absence, de courte ou de longue durée, de l'instituteur.

L'alinéa 2 adjoint à l'instituteur, mais uniquement dans les classes d'éducation précoce du premier cycle d'apprentissage de l'enseignement fondamental, un éducateur, mesure justifiée par le bas âge et le degré de dépendance de ces élèves.

Les quatre derniers alinéas de l'article répondent à l'opposition formelle émise par le Conseil d'Etat à l'égard de l'imprécision de la tâche dont sera chargé dorénavant l'instituteur. Le Conseil d'Etat estime que le degré de précision des éléments figurant maintenant dans l'article 4 répond aux exigences de la Constitution et marque dès lors son accord avec le texte proposé.

Il note que le texte résout implicitement un problème lancinant concernant la durée du congé accordé aux instituteurs en relation avec les vacances scolaires. Du fait que les éléments principaux de la tâche de l'instituteur – tâche d'enseignement proprement dit, activités d'appui – sont liées à la présence des élèves et ne peuvent dès lors se dérouler que pendant les trois trimestres durant lesquels se déroule l'enseignement, les périodes de vacance et de congé scolaire ne seront pas formellement une période de congé pour les instituteurs, mais seront consacrées notamment aux travaux de préparation des leçons d'enseignement et à la formation personnelle. L'une des particularités de la fonction de l'instituteur, c'est que cet agent ne bénéficie pas, et ne peut pas, par définition et pour des raisons de service, bénéficier d'une période de congé utilisable en cours d'année au gré des intérêts privés et personnels de l'agent. Cette contrainte est compensée par le fait que l'instituteur bénéficie d'une grande liberté quant à l'agencement qu'il donne aux périodes d'absence des élèves, périodes qu'il destine à sa guise aux éléments de sa tâche non couverts durant les semaines de scolarité et à ses loisirs. La liberté laissée ainsi à l'agent présuppose de sa part un comportement responsable combinant les obligations de service avec les intérêts personnels.

Article 5

Le concours qui ouvre l'accès à la fonction de l'instituteur est destiné très clairement à donner des chances d'accès identiques à tous les candidats, quels que soient l'université ou l'établissement d'enseignement supérieur dont ils sont les diplômés et quel que soit le pays d'implantation de ces institutions de formation.

Le résultat du concours, et le classement opéré entre candidats à la suite du concours, ouvre droit à l'occupation de l'un des emplois vacants (dont le nombre est fixé annuellement par le programme de recrutement).

Reste à affecter à une école précise et à une classe précise le candidat ainsi admis à un emploi. Le Conseil d'Etat salue la distinction claire qui devient ainsi possible entre la nomination (à la fonction d'instituteur) et l'attribution d'un poste de travail précis (l'affectation).

Article 6

Le texte amendé élimine une ambiguïté à laquelle le Conseil d'Etat avait rendu attentif dans son avis du 11 novembre 2008. D'après le nouveau texte, il faut remplir trois conditions pour être nommé instituteur:

- il faut être habilité à enseigner dans les quatre cycles de l'enseignement fondamental;
- il faut être classé en rang utile au concours d'admission;
- il faut être détenteur d'un diplôme soit de bachelor professionnel en sciences de l'éducation délivré par l'Université du Luxembourg, soit d'un diplôme étranger d'études supérieures préparant à la profession d'instituteur conforme aux dispositions des directives CE relatives à la reconnaissance des qualifications professionnelles, soit d'un diplôme étranger d'études supérieures délivré par une institution située dans un pays tiers à l'Union européenne reconnu par le ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions.

Il se dégage de la lecture des trois conditions qui s'appliquent cumulativement que la première condition (« habilité à enseigner dans les quatre cycles ») élimine ceux des diplômés (qu'ils aient été délivrés par une institution d'enseignement supérieur située à l'intérieur de l'Union européenne ou à l'extérieur) qui n'habilitent pas à enseigner dans tous les cycles que comporte dorénavant l'enseignement fondamental. Par conséquent, un diplôme habilitant à enseigner dans le pays de délivrance seulement dans le cycle correspondant au Luxembourg à l'enseignement précoce, exclut le détenteur à Luxembourg de l'accès à la fonction d'instituteur. Quoi qu'il en soit, la formule retenue par les auteurs du projet de texte amendé élimine de la fonction d'instituteur les détenteurs de diplômes spécialisés n'ouvrant dans le pays de délivrance l'accès qu'à une partie de ce qui est au Luxembourg l'enseignement fondamental.

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le texte amendé dans sa teneur actuelle qui admet à la fonction d'instituteur les seuls porteurs de diplômes « polyvalents » du type bachelor professionnel en sciences de l'éducation tel qu'il est délivré par l'Université du Luxembourg.

Article 7

Les auteurs du texte amendé expliquent les raisons qui les amènent à maintenir la nomination provisoire essentiellement révocable pendant deux ans, sans qualifier cette période d'observation de stage proprement dit. Ils rappellent d'abord qu'ils n'innovent pas puisqu'ils reproduisent la situation actuelle. Ils relèvent ensuite que les instituteurs à recruter sous le nouveau régime légal ont suivi durant leur formation supérieure une « formation professionnalisante » complétée par des stages dans des écoles du niveau de l'enseignement fondamental luxembourgeois. Ils soulignent enfin la ressemblance fondamentale qui existe entre cette période d'observation et le

stage accompli par les agents des autres carrières de la fonction publique, puisque l'instituteur en nomination provisoire peut être révoqué pendant cette période pour incapacité professionnelle, dans le cadre d'une procédure qui s'inspire du statut général des fonctionnaires de l'Etat. Les arguments exposés dans le commentaire de l'article permettent au Conseil d'Etat de lever l'opposition formelle qu'il avait exprimée dans son avis du 11 novembre 2008 à l'encontre de l'absence d'un véritable stage.

Article 8

Le fait que le Conseil d'Etat n'a pas été suivi dans sa proposition d'affecter les instituteurs à une école aboutit dans le texte sous examen à la conséquence qu'un instituteur affecté par le ministre à une commune peut changer d'école sur le territoire de cette commune, sans que le ministre en soit averti. Le commentaire de l'article part de l'hypothèse que ces changements se feront sous le contrôle et sur décision des autorités communales. Etant donné que le commentaire de l'article n'a pas force de loi, le Conseil d'Etat demande que la possibilité retenue par les auteurs du texte amendé soit fixée dans le texte de la loi elle-même. Il suggère de compléter l'alinéa 2 par la phrase suivante:

« L'instituteur affecté à une commune est affecté par décision du conseil communal à une école située sur le territoire de cette commune. »

Pour ce qui est de l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'Etat suggère de mieux faire ressortir les intentions des auteurs du projet de texte et de lire « Le ministre affecte les instituteurs soit à une commune, soit à une école ou classe de l'Etat. » En effet, la structure actuelle de l'article ne révèle qu'aux alinéas 4 et 5 qu'il y a clairement deux filières d'affectation – affectation à une commune ou affectation à une classe ou école de l'Etat.

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat constate que le texte amendé ne laisse plus de choix aux agents classés utilement lors du concours, qui sont simplement affectés par le ministre à un poste resté vacant mais après le premier tour d'affectations, à un poste choisi par le ministre tout seul, sans concertation avec les agents concernés.

Dans le but de prévenir des contestations, et les contentieux administratifs et judiciaires qui en résulteront, le Conseil d'Etat insiste pour que les auteurs du projet de loi sous examen inscrivent dans le texte de la future loi les critères essentiels présidant aux réaffectations, en particulier les critères négatifs – telle la durée d'affectation qui ouvre le droit à la présentation d'une demande en réaffectation.

Le Conseil d'Etat demande également à ce que la notion de « candidats au reclassement » soit précisée: est-ce qu'une demande de réaffectation est une demande générale ou une demande ciblée et conditionnelle (la première serait destinée avant tout à permettre au candidat de sortir de la commune à laquelle il est affecté, alors que la seconde ne serait présentée que par le candidat qui s'intéresse à un ou à des postes vacants précis figurant sur la liste nationale qu'il mentionne dans sa demande)?

Article 9

L'occupation des postes vacants se fait de la façon suivante:

1) Une première liste nationale (alinéa 5 de l'article 8) de postes vacants est publiée au plus tard le 1^{er} juin de chaque année. Elle comprend (a) les emplois occupés l'année précédente par des agents de la réserve ou par des remplaçants, (b) les emplois nouveaux créés par la loi budgétaire portant sur l'exercice en cours (articles 32 et 33 du projet amendé) avec l'indication des communes auxquelles ils sont affectés. Elle comprend donc en fait les postes n'ayant pas été occupés par un instituteur au cours de la répartition de l'année précédente, les postes devenus vacants en cours d'année à la suite de mises à la retraite, de décès ou de démissions, ainsi que les emplois supplémentaires créés par la loi budgétaire en exécution du programme de recrutement.

Cette liste est mise à la disposition exclusive des candidats à une réaffectation (article 9 (2)).

Pour chaque candidat ayant demandé sa réaffectation, l'inspectorat établit un dossier comprenant une note d'inspection et l'ancienneté du candidat.

2) Une fois que les décisions d'affectation du ministre (sur proposition du conseil communal, pour les candidats ayant demandé une réaffectation) auront permis de constater lesquels des postes vacants auront été occupés, et lesquels s'ouvrent du fait du départ d'agents réaffectés, une seconde liste nationale est établie.

Le Conseil d'Etat relève que les candidats à la réaffectation dont la demande n'a pas été, ou n'a pas pu être, retenue lors de la première distribution, soit ne sont plus autorisés à concourir pour les postes vacants, soit vont concourir en dernière priorité, après les catégories d'agents énumérées au paragraphe 2 de l'article. Si l'intention des auteurs des amendements était de donner une seconde chance aux candidats à la réaffectation, il faudrait compléter la liste des priorités par un point supplémentaire qui se lirait: « par les agents visés par l'alinéa 3 de l'article 8 de la présente loi dont la demande de réaffectation dans le cadre de la liste nationale mentionnée au paragraphe 1^{er} ci-dessus n'a pas trouvé satisfaction ». Le Conseil d'Etat suggère de placer ce point à la suite de l'actuel point 1 et de renuméroter les points 2 et 3 actuels en nouveaux points 3 et 4. Il pourrait aussi se déclarer d'accord avec toute autre place que la Chambre des députés voudrait accorder à cette catégorie dans l'énumération du paragraphe 2.

Articles 10 et 11

Sans observation.

Article 12

Pour ce qui est des congés des éducateurs et des éducateurs gradués, l'intention des auteurs du projet de texte amendé est manifestement de considérer que ces agents se trouvent en congé pendant les périodes de vacance ou de congé scolaire, la sur-tâche de 44 heures pendant le reste de l'année devant constituer la compensation en faveur de l'Etat. Le Conseil d'Etat suggère de lire le texte de l'alinéa 3 comme suit:

« Pour les éducateurs gradués et les éducateurs, les périodes des vacances et des congés scolaires, tels que visés par les dispositions réglementaires fixant les calendriers des vacances et congés scolaires en vigueur, constituent les périodes de congé légal. »

Article 13

Sans observation.

Article 14

L'ensemble de l'article ne parle pas d'une liste nationale des postes à occuper. Pourtant, le texte semble partir de l'hypothèse qu'il y en a une. S'il s'agit d'un oubli, le Conseil d'Etat pourrait dès à présent se déclarer d'accord avec l'insertion d'un alinéa supplémentaire qui reprendrait l'essence de l'alinéa 1 de l'article 9.

Article 15

D'après la lecture que donne de cet article le Conseil d'Etat, les « chargés de cours » visés par les alinéas 1 et 3 ne sont que ceux visés par les points 7 et 8 de l'énumération de l'article 16 (contrairement au texte de l'alinéa 1 de l'article 15 du texte coordonné qui fait une distinction entre seulement deux catégories de membres de la réserve: les instituteurs et les chargés de cours, et qui ne mentionne pas les autres catégories d'agents énumérées sous les points 2 à 6 de l'article 16, façon de procéder qui laisse à penser que les catégories 2 à 6 ne sont pas des chargés de cours). Si la tâche des instituteurs faisant partie de la réserve de suppléants est identique à celle de l'instituteur telle que définie à l'article 4 et si celle des chargés de cours des catégories 7 et 8 est définie à l'alinéa 4, celle des catégories énumérées sous 2 à 6 n'est définie nulle part. Si cette lecture est correcte, il faudrait lier les deux alinéas 3 et 4 de l'article 15, pour bien montrer qu'ils concernent tous les deux la catégorie des chargés de cours. Il suffirait à cet effet d'intégrer le texte de l'alinéa 4 dans celui de l'alinéa 3. Si les auteurs de l'amendement avaient une autre intention, et s'ils voulaient inclure dans la catégorie des « chargés de cours » toutes les catégories énumérées sous les points 2 à 8, il faudrait donner une autre désignation soit aux agents visés par les alinéas 1 et 3, soit aux agents des catégories 7 et 8. Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord dès à présent avec les choix que fera la Chambre des députés à cet égard.

Article 16

Sans observation.

Article 17

L'exception introduite par l'alinéa 2 est surprenante, puisque les remplaçants sont supposés remplacer un agent qui remplit par définition les conditions de langue. Si, par exception, un remplaçant peut enseigner une classe pendant une année tout en ne maîtrisant que l'une des trois langues administratives du pays, pourquoi ne pourrait-on pas imaginer la même exception dans l'intérêt des autres intervenants dans l'enseignement fondamental? Et inversement: si tout instituteur doit remplir la condition de la connaissance des langues administratives du pays, pour quelle raison le respect de cette condition serait-il abandonné à l'égard d'un remplaçant?

Le Conseil d'Etat note que le texte du commentaire de l'article ne concorde pas avec le texte même de l'article.

Articles 18 à 21

Sans observation, sauf que le Conseil d'Etat renvoie, pour ce qui est de l'utilisation de la notion de « chargé de cours », à ses observations formulées à l'égard de l'article 15.

Article 22

Le premier alinéa de cet article est superflu, vu le dernier alinéa de l'article 16.

Article 23

Sans observation.

Articles 24 à 39

Sans observation, sauf qu'il y a lieu de relever que la base légale des règlements grand-ducaux prévus par les articles 24, alinéa final et 25, alinéa final, est fournie par l'article 23 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs du texte de l'article 27 sur le fait que leur démarche formelle est consistante avec l'article L. 122-5, paragraphe 3, point 3 du Code du travail, mais que le contenu même de l'exception y prévue risque de ne plus fournir à l'avenir un fondement stable en raison de l'évolution de la jurisprudence.

Article 40

Cet article positionne dans le cadre de la loi sur le personnel de l'enseignement fondamental l'Amendement I des amendements gouvernementaux. C'est le texte qui transcrit les conclusions des négociations entre le Gouvernement et les syndicats des instituteurs au sujet du régime de rémunération « nouveau régime », c'est-à-dire les dispositions

normales qui s'appliqueront dorénavant à tout instituteur entrant au service de l'Etat.

Etant donné qu'il s'agit du résultat d'une négociation politique et que les conclusions constituent un compromis d'ensemble dont il serait irréaliste de retrancher un élément sans mettre en danger l'équilibre du compromis, le Conseil d'Etat s'abstient de discuter en détail les différentes mesures prévues. Il relève que la mesure la plus importante constitue le reclassement de la fonction de l'instituteur du grade E3 de la carrière moyenne actuellement au grade E5 de la carrière supérieure de l'enseignement.

Article 41

Le Conseil d'Etat suggère de compléter le texte du premier alinéa, paragraphe 1^{er} *in fine* par l'ajout suivant: « ...qu'ils ne présentent au ministre une demande de réaffectation dans le contexte de l'article 8, alinéa 5 de la présente loi ». Il s'agit d'éviter que le changement de statut à lui seul puisse être considéré comme pouvant provoquer et fonder une demande en réaffectation.

Pour ce qui est du texte de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, le commentaire induit en erreur puisqu'il fait miroiter un droit d'être réaffecté à la commune de choix du demandeur, alors qu'il s'agit uniquement de donner à ce groupe d'agents la certitude d'être maintenus dans la commune par laquelle ils sont employés au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Le Conseil d'Etat suggère de préciser le texte de l'alinéa 2 en le complétant par le passage suivant:

« ...peuvent à leur demande soit être maintenus dans la commune, s'il y a un poste vacant disponible, soit se faire réaffecter dans le cadre de la procédure prévue par l'article 8, alinéa 5. »

Articles 42 et 43

Sans observation.

Article 44

A l'alinéa 1, le Conseil d'Etat suggère de lire « ...peuvent *opter* ...à partir de l'entrée en vigueur *de la présente loi*... ».

Le deuxième alinéa peut être supprimé, puisqu'il est impliqué dans le premier; en effet, la rémunération de l'agent qui fait valoir son droit d'option et qui est engagé par l'Etat est évidemment à charge du budget de l'Etat.

Etant donné que l'article 44 n'ouvre qu'un droit d'option dont il n'est pas certain que tous les bénéficiaires l'utiliseront, il faut prévoir à l'égard des agents qui préféreront rester maintenus au service de leur commune le droit d'intervenir dans l'enseignement fondamental. Plutôt que de régler les situations essentiellement temporaires de cette catégorie d'agents sous le Chapitre 6 de la future loi, le Conseil d'Etat suggère de régler cet aspect sous l'article 45.

Article 45

En se référant à la remarque finale faite sous l'article 44, le Conseil d'Etat suggère de lire le premier alinéa de l'article 45 comme suit:

« Peuvent intervenir dans l'enseignement fondamental et sous condition que leur contrat d'emploi ou leur nomination soient antérieurs à la date d'entrée en vigueur de la présente loi

- a) les agents visés par l'alinéa premier de l'article 44 de la présente loi qui n'utilisent pas le droit à option;
- b) les chargés de cours... »

Le Conseil d'Etat salue évidemment le fait que le Gouvernement se résout à ne pas reprendre à charge de l'Etat, aux conditions convenues avec les communes, le personnel engagé antérieurement par celles-ci, et que l'alinéa 2 limite la prise en charge par l'Etat des frais de personnel engendrés par cette catégorie d'agents au niveau résultant de l'application de la législation valable pour les fonctionnaires et employés de l'Etat.

La catégorie de personnel visée par l'article 45 ne peut pas se renouveler, pour peu que la date-limite proposée par le Conseil d'Etat au premier alinéa des commentaires de cet article 45 soit inscrite dans la future loi.

Articles 46 et 47

Sans observation.

Article 48

Le Conseil d'Etat suggère que la période transitoire soit fixée à 5 années, au lieu des 10 prévues par le projet de texte. Même avec cette réduction, il devra être possible de reprendre le personnel soit surqualifié soit sous-qualifié par le truchement de l'une des mesures de reprise par l'Etat du personnel communal (articles 41, 44 et 45).

Article 49

La mesure visant le renforcement substantiel de l'inspectorat (8 inspecteurs en plus) n'est guère expliqué au commentaire de l'article qui se borne à renvoyer au personnel « nécessaire pour le bon fonctionnement de l'enseignement fondamental pendant l'année scolaire 2009/2010 ». Le Conseil d'Etat est surpris de voir que la seule nouvelle mission de l'inspectorat – le contrôle de la partie supplémentaire qui vient allonger le premier cycle de l'enseignement fondamental – rend nécessaire l'engagement de huit inspecteurs.

Pour ce qui est de l'engagement hors *numerus clausus* de 285 instituteurs, et à défaut d'explications fournies par l'exposé des motifs ou le commentaire de l'article, le Conseil d'Etat présume qu'il s'agit du personnel enseignant nécessaire à faire fonctionner les classes de l'extension de l'enseignement fondamental vers l'enseignement précoce.

Article 50

Sans observation.

Article 51

Cet article devient le point d'ancrage de l'Amendement II gouvernemental contenant les mesures transitoires destinées à permettre la reprise par l'Etat du personnel engagé actuellement auprès des communes.

Là encore, le Conseil d'Etat n'entend pas discuter le détail des mesures retenues qui constituent le résultat du compris négocié entre le Gouvernement et les syndicats des instituteurs. Il relève, en l'approuvant, le régime transitoire (point k) mis en place afin de prévenir les situations abusives qui se produiraient si un instituteur prenait sa retraite dans la période suivant immédiatement la mise en vigueur de la nouvelle loi (le texte prévoit une durée de 5 années) ce qui lui permettrait de bénéficier de tous les avantages du nouveau régime sans en avoir assumé les contraintes.

Articles 52 à 56

Sans observation.

Observation finale

La fiche financière complémentaire jointe aux amendements gouvernementaux du 10 décembre 2008 fournit une estimation du coût des mesures prévues par les différents articles de la future loi sur le personnel de l'enseignement fondamental. Ainsi, la seule mesure de reclassement des agents en fonction se chiffrera à 13.400.000 euros pour la période du 15 septembre au 31 décembre 2009 et à 35.800.000 euros pour l'année entière de 2010. Les engagements de renforcement prévus entraîneront un coût de 6.949.000 euros pour le premier trimestre de l'année scolaire 2009/2010, et de 23.075.000 euros pour l'exercice entier de 2010.

En présence de cet effort financier considérable consenti par l'Etat, le Conseil d'Etat ne peut que relever l'ampleur des attentes quant à l'amélioration qui se rattachent à l'ensemble des trois projets de loi destinés à remplacer la loi de 1912 sur l'enseignement primaire. L'investissement de l'Etat dans l'enseignement fondamental n'est pas une fin en soi. Aussi le Conseil d'Etat exprime-t-il l'espoir que la nouvelle législation aboutira aux résultats escomptés, c'est-à-dire à une amélioration tangible et significative tant au niveau des connaissances qu'au niveau d'éducation atteint par les futurs élèves de l'enseignement fondamental.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 19 décembre 2008.

Le Secrétaire général,

Le Président,

