

Projet de loi

modifiant

- 1. la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant la fonction de candidat dans les carrières enseignantes de l'enseignement postprimaire**
- 2. la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, telle qu'elle a été modifiée.**

Avis du Conseil d'Etat

(16 novembre 2010)

Par dépêche du 21 septembre 2010 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi sous rubrique. Au texte du projet, élaboré par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Un avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas encore été communiqué au Conseil d'Etat au moment de l'adoption de présent avis.

Considérations générales

Pour être nommé à la fonction de professeur de l'enseignement postprimaire, un candidat doit remplir successivement deux conditions:

- passer avec succès le stage pédagogique;
- présenter ensuite avec succès un travail de candidature au terme de la période de candidature qui porte sur 18 mois, période qui suit celle du stage.

Le travail de candidature est, au vœu de l'article 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant la fonction de candidat dans les carrières enseignantes de l'enseignement postprimaire (ci-après: la loi de 1999), un travail de recherche qui s'inscrit soit « dans les priorités de la recherche luxembourgeoise telles qu'elles sont arrêtées notamment par les institutions d'enseignement supérieur et les centres de recherche publics ou par les programmes d'action en matière de recherche et d'innovation pédagogiques coordonnés par le SCRIPT », soit « dans le cadre de la recherche internationale, en particulier au niveau de la coopération transrégionale et européenne en matière de recherche, en coordination avec des universités, des institutions d'enseignement supérieur ou des centres de recherche reconnus ».

La loi de 1999 ne prévoit pas de possibilité d'accorder une dispense, ce qui soulève un problème à l'égard des candidats détenteurs d'un grade de doctorat et qui ont donc démontré par là leur capacité de fournir un travail personnel de recherche et de réflexion d'un niveau supérieur. Le projet de

loi a pour objet de résoudre ce problème, en prévoyant de dispenser les détenteurs du grade de doctorat de l'élaboration et de la présentation d'un travail de candidature. A noter cependant que les auteurs du projet de loi profitent des modifications qui seront apportées à la loi de 1999 pour proposer quelques changements qui sont sans relation avec l'objet principal.

Finalement, le Conseil d'Etat constate qu'au moment où le Gouvernement est en négociations avec le syndicat le plus représentatif du secteur public au sujet d'une réforme générale des rémunérations des agents de l'Etat, le projet de loi anticipe sur le contenu de cette réforme en ce qu'il détermine le poids du doctorat dans les structures des fonctions existant auprès de l'Etat, mais qu'il le fait seulement partiellement, puisque le projet ne vise que les fonctions enseignantes, alors que les carrières administrative et scientifique ne bénéficient pas parallèlement de dispositions comparables. Le succès de la réforme générale à venir dépendra de son acceptation par les agents concernés, donc de l'équilibre trouvé entre les mesures touchant toutes les carrières comparables.

Examen des articles

Article 1^{er}

Quant à la forme, l'article sous revue est à rédiger comme suit:

« **Art. 1^{er}.** La loi modifiée du 21 mai 1999 concernant la fonction de candidat dans les carrières enseignantes de l'enseignement postprimaire est modifiée comme suit:

1. A l'article 1^{er}, l'énumération des fonctions est remplacée par l'énumération suivante:
(...) ».

Quant au fond, le paragraphe 1^{er} complète la liste des fonctions d'enseignant dont l'accès est subordonné au passage par la période de candidature suite à la loi du 19 décembre 2008 (formation professionnelle) qui a créé la fonction du formateur d'adultes, et à la loi du 27 mai 2010 (fonction du professeur de formation morale et sociale).

Le paragraphe 2 introduit la possibilité de prolonger de six mois la période de candidature, dont la durée maximale est limitée actuellement à dix-huit mois par la loi de 1999. La pratique ayant démontré que tous les candidats ne réussissent pas à terminer et à présenter leur travail endéans la période légale, le changement proposé doit permettre un allongement limité. L'allongement de la période de candidature est soumis à des conditions qui éviteront qu'il devienne la règle:

- la demande en allongement est à soumettre au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, qui prendra donc une décision individuelle fondée sur les mérites de la demande; il est vrai que cette condition n'est pas inscrite dans le texte de la loi, mais dans le règlement grand-ducal d'exécution;
- la seconde condition – non-reconduction de la décharge de cinq heures accordée au candidat pour la rédaction de son travail de candidature – est bien mentionnée au commentaire de l'article, mais ne résulte ni du

texte de la loi de 1999 ni de celui de la loi modificatrice sous examen. Or, sans ancrage légal, la sanction annoncée risque de rester à l'état de simple menace, donc sans conséquence. Le Conseil d'Etat insiste à ce que la limitation annoncée soit inscrite sans ambiguïté dans le texte afférent.

En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 1^{er}, le Conseil d'Etat estime que cette disposition n'est pas transparente et qu'elle risque donc de donner lieu à arbitraire. En effet, en ne limitant pas la dispense du travail de candidature aux seuls détenteurs du grade de docteur, mais en prévoyant le principe de la dispense en faveur de tout stagiaire – donc aussi en faveur de celui qui ne détient pas le grade de docteur, sans que les conditions de la dispense soient fixées par la loi dans cette dernière hypothèse, l'appréciation des circonstances qu'un stagiaire non-docteur voudra faire valoir en faveur de sa demande de dispense dépendra du bon vouloir du ministre. Plus précisément, c'est le ministre qui jugera seul si ces circonstances ont un poids équivalent au doctorat. Le Conseil d'Etat demande fermement, à titre principal, à ce que la dispense du travail de candidature au profit de stagiaires non détenteurs du grade de docteur soit abandonnée, et, à titre subsidiaire, si cette dispense est maintenue, à ce que la loi fixe les conditions sous lesquelles cette dispense peut être accordée.

Si la difficulté soulevée à l'alinéa qui précède ne vient que d'une lecture différente que le Conseil d'Etat fait par rapport à celle des auteurs du projet de loi, il suffira de reformuler la partie introductive du nouveau paragraphe 3 afin que l'interprétation que les termes « détenteur du grade de doctorat » ne visent que le candidat et ne s'appliquent pas au stagiaire.

Parallèlement, et dans le même souci de transparence, le Conseil d'Etat estime que les auteurs du projet de loi devront se décider sans ambiguïté entre l'une des deux formules suivantes: ou bien la dispense en faveur des détenteurs du grade de docteur se fait automatiquement au bénéfice de tout porteur du grade de docteur pour peu que le doctorat soit inscrit au registre prévu par la loi du 17 juin 1963 ayant pour objet de protéger les titres d'enseignement supérieur, et alors il y aura avantage à insérer cette mention dans le texte de la future loi et non pas dans celui du règlement grand-ducal qui l'exécutera, ou bien il s'agit de préserver au ministre la possibilité de vérifier si les doctorats sont en relation avec la fonction que leur porteur doit occuper au sein de l'enseignement, hypothèse dans laquelle les conditions seraient à préciser de préférence dans la loi et, à défaut, dans le futur règlement d'exécution, sous condition alors que la loi prévoie explicitement cette possibilité. Il s'agit en somme de décider si ne peuvent entrer en ligne de considération pour la dispense que des doctorats qui ont une relation soit avec l'enseignement, la pédagogie et les matières à enseigner par le futur professeur, ou si tout doctorat est à considérer.

Le texte du paragraphe 3 ne concorde pas avec celui de l'exposé des motifs puisqu'il autorise l'interprétation que tout stagiaire ainsi que tout détenteur d'un grade de doctorat peut bénéficier de la dispense du travail de candidature, alors que manifestement seuls les détenteurs d'un grade de doctorat peuvent être dispensés du travail de candidature même au cours du stage pédagogique. Aussi y aura-t-il lieu de préciser en fin de phrase qu'il s'agit, soit d'une dispense accordée au cours du stage pédagogique, soit d'une dispense accordée au cours de la période de candidature.

Article 2

Quant à la forme, l'article sous revue est à rédiger comme suit:

« **Art. 2.** L'article 19, paragraphe 1^{er} de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat est remplacé comme suit: (...) ».

Le texte sous examen règle la situation du détenteur d'un grade de doctorat après qu'il a passé avec succès la période de stage. Si la décision de dispense du travail de candidature est intervenue à son égard au cours de la période du stage pédagogique, il est nommé à la clôture du stage à la fonction à laquelle le stage pédagogique doit donner accès.

La situation envisagée par l'antépénultième alinéa du paragraphe 1^{er} proposé est plutôt surprenante. Elle vise la situation de la personne dont le travail de candidature soit n'a pas été présenté avant la fin de la période de candidature (ou avant la fin de la période de prolongement) soit a vu son travail être refusé par le jury. La personne en question peut se voir autoriser à présenter un travail remanié, ou un nouveau travail de candidature, ou elle peut se voir refuser cette possibilité de « rattrapage ». Dans cette dernière hypothèse, le texte sous examen accorderait à tout jamais à cette personne les avantages matériels découlant du régime de candidat, alors même qu'il est patent qu'elle n'a pas la moindre chance, ou pas la moindre volonté, de sortir avec succès du régime de candidature. Le Conseil d'Etat se prononce contre la prolongation d'une situation privilégiée au bénéfice de personnes ayant démontré leur incapacité à remplir la condition essentielle justifiant la création de ce régime. Si ces personnes doivent être maintenues dans l'enseignement, elles devraient l'être sous un statut différent de celui du candidat.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat plaide pour la fixation, par la loi, d'une période maximale endéans laquelle le travail de candidature doit obligatoirement être présenté et passé avec succès, quelles que soient les circonstances exceptionnelles qui ont pu mener à une ou à des allonges de la période initiale de 18 mois.

Article 3 (1^{er}, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat)

L'article 3 ayant pour objet de modifier le dispositif de la loi précitée du 21 mai 1999 est à supprimer et à intégrer à l'article 1^{er}. Il deviendra ainsi le paragraphe 4 de cet article.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 novembre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder