

Projet de loi

portant modification

- 1. de l'article 3, paragraphe a) de la loi du 27 mai 2010 portant**
 - 1. modification de la loi du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique,**
 - 2. modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,**
 - 3. modification de la loi du 9 juillet 2007 portant**
 - 1) création d'un lycée à Luxembourg-Dommeldange**
 - 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,**
 - 4. abrogation de la loi du 10 août 1991 portant**
 - 1) création de la fonction d'instituteur d'économie familiale;**
 - 2) modification de la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire;**
 - 3) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;**
 - 4) modification de la loi du 6 septembre 1983 portant**
 - a) réforme de la formation des instituteurs;**
 - b) création d'un Institut supérieur d'études et de recherches pédagogiques;**
 - c) modification de l'organisation de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire.**
- 2. des articles 42 et 46 de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental.**

Avis du Conseil d'Etat

(17 décembre 2010)

Par dépêche du 28 octobre 2010 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi sous rubrique, qui a été élaboré par la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, et auquel étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, mentionné dans la lettre de saisine, n'était pas encore parvenu au Conseil d'Etat à la date à laquelle il émet le présent avis.

*

Le projet de loi sous examen poursuit l'objet principal de faciliter le recrutement d'enseignants tant de l'enseignement postprimaire que de l'enseignement fondamental dont l'examen de fin de formation (acquis sous le régime ancien) se situe après la date limite fixée par les textes législatifs actuels, et ce grâce à l'extension ou l'abandon des dispositions transitoires figurant dans les textes actuels.

Examen des articles

Article 1^{er}

Pour ce qui est de la mesure transitoire actuelle en faveur des enseignants du secondaire et du secondaire technique, mesure dont l'effet prendra fin trois années après l'entrée en vigueur de la loi du 27 mai 2010, c'est-à-dire le 2 juin 2013, le projet de loi sous examen propose de l'allonger jusqu'au 1^{er} janvier 2017. D'après les explications fournies par l'exposé des motifs, il s'agit de permettre aux étudiants en cours de formation de terminer le curriculum universitaire qu'ils ont entamé, même s'il n'est pas conforme aux exigences de la loi du 27 mai 2010 portant 1. modification de la loi du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique, 2. modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, 3. modification de la loi du 9 juillet 2007 portant 1) création d'un lycée à Luxembourg-Dommeldange 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, 4. abrogation de la loi du 10 août 1991 portant 1) création de la fonction d'instituteur d'économie familiale; 2) modification de la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire; 3) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; 4) modification de la loi du 6 septembre 1983 portant a) réforme de la formation des instituteurs; b) création d'un Institut supérieur d'études et de recherches pédagogiques; c) modification de l'organisation de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire (n° 5995).

Pour bien situer la solution retenue par le texte sous examen, il est utile de remonter aux travaux préparatoires de la loi précitée du 27 mai 2010. Le projet de loi initial prévoyait d'admettre aux examens-concours à venir aussi les candidats « ayant acquis les diplômes, grades et certificats visés par l'ancien article 4 de la loi du 29 juin 2005 », sous condition « que lesdits diplômes, grades et certificats aient été obtenus avant le 31 décembre 2012 ». Ce texte visait donc implicitement deux catégories de personnes:

- a) celles qui étaient engagées dans des études « ancien régime » ou qui allaient s'y engager avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, seule catégorie dont les auteurs du projet de loi faisaient alors mention;
- b) celles qui étaient détentrices des diplômes, grades et certificats « ancien régime » qui allaient se présenter à l'avenir aux examens-concours, et qui, en vertu du projet de loi, allaient être admissibles à ces examens au même titre que les porteurs des diplômes, grades ou certificats « nouveau régime », façon de procéder avec laquelle le Conseil d'Etat ne s'était pas déclaré d'accord.

Ce texte du projet de loi initial fut ensuite modifié par un amendement d'initiative gouvernementale qui fixait à trois ans (après l'entrée en vigueur de la loi) la durée de la période transitoire, texte qui trouva l'accord du Conseil d'Etat et qui est devenu l'article 3 de la loi du 27 mai 2010. Cependant, dans son rapport, la commission de l'Education nationale et de la Formation professionnelle de la Chambre des députés revint au problème *sub b)* ci-dessus en exposant « qu'après l'expiration de la période transitoire de trois ans, la disposition présentée ... exclut des carrières de professeur les personnes ayant obtenu leurs diplômes universitaires avant l'entrée en

vigueur du processus de Bologne. Considérant qu'il s'agit d'une question de principe qui se pose pour l'ensemble des carrières supérieures de la fonction publique, elle estime que le Gouvernement devrait élaborer une solution globale pour régler le cas des détenteurs de diplômes antérieurs au processus de Bologne qui aspirent à accéder aux carrières supérieures de la fonction publique ... ».

Cette solution globale n'existe pas encore. Et pourtant, le texte sous examen anticipe la solution générale pour toute la fonction publique, ou plutôt, il la préjuge, alors surtout que l'un des arguments utilisés pour justifier l'allongement de la période transitoire invoque précisément « l'intérêt bien compris du secteur public » face à l'argument que de plus en plus « de responsables politiques et de chefs d'administration craignent que les dispositions actuellement en vigueur ... ne permettraient (*sic*) plus l'engagement à partir de 2013 de candidats pouvant se prévaloir d'une solide expérience professionnelle acquise en dehors de l'administration ».

Le Conseil d'Etat estime qu'il faut absolument en arriver à une clarification des intentions, et donc des solutions à retenir.

Si la mesure proposée par le texte sous examen est destinée exclusivement à tenir compte du fait que les universités de certains pays – les auteurs du projet de loi mentionnent l'Allemagne et l'Autriche – n'ont pas ou ont seulement partiellement mis en oeuvre le processus de Bologne de sorte « qu'un certain nombre d'étudiants luxembourgeois, en cours de formation ou commençant leur formation cet automne, se verront encore délivrer des diplômes « ancien régime » après l'échéance de juin 2013 inscrite dans la législation actuellement en vigueur », alors il suffira d'adapter le texte de la loi de mai 2010 en veillant à ne pas lui donner une portée dépassant cette intention.

Le Conseil d'Etat propose à cet effet le texte suivant:

« **Art. 1^{er}**. Les dispositions de l'article 3, point a) de la loi du 27 mai 2010 portant 1. modification de la loi du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique, 2. modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, 3. modification de la loi du 9 juillet 2007 portant 1) création d'un lycée à Luxembourg-Dommeldange 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, 4. abrogation de la loi du 10 août 1991 portant 1) création de la fonction d'instituteur d'économie familiale; 2) modification de la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire; 3) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat; 4) modification de la loi du 6 septembre 1983 portant a) réforme de la formation des instituteurs; b) création d'un Institut supérieur d'études et de recherches pédagogiques; c) modification de l'organisation de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire sont remplacées comme suit:

« a) Les candidats ayant été en cours d'études universitaires le 27 mai 2010 ou s'étant engagés dans des études universitaires entre le 27 mai 2010 et le 1^{er} mars 2011 et qui peuvent se prévaloir avant le 1^{er} janvier 2017 des diplômes,

grades ou certificats visés par l'ancien article 4 de la loi du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique continuent à être admissibles aux concours de recrutement. »

La date du 1^{er} mars 2011 n'est qu'exemplative; elle présume que des étudiants qui s'engagent après cette date dans des études universitaires n'auront pas le temps de terminer leurs études avant la date du 1^{er} janvier 2017 proposée par le projet de loi sous examen comme date limite des diplômes, grades et certificats susceptibles d'être présentés dans le cadre de la disposition transitoire. Etant donné que les auteurs du projet de loi sous examen semblent destiner la mesure qu'ils préconisent aux seuls étudiants qui sont en cours d'étude au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 26 mai 2010 ou qui s'engageront dans les études au cours de l'année académique 2010/2011, la date du 1^{er} mars 2011 tiendrait compte de leurs intentions.

Le texte proposé par le Conseil d'Etat a la faiblesse de présumer encore que l'Allemagne et l'Autriche se conformeront très rapidement aux obligations auxquelles elles ont consenti en s'engageant dans le processus de Bologne. Si dans ces deux Etats les Universités ne se mettent pas en règle au cours de l'année académique 2010/2011, les auteurs du projet de loi devront soit présenter un nouveau projet de loi apportant une nouvelle rallonge à la disposition transitoire, soit se poser des questions au sujet de la formation en langue allemande des futurs professeurs d'enseignement postprimaire luxembourgeois. S'ils ne veulent pas se mettre dans l'obligation de solliciter le législateur afin qu'il étende dès le départ la période transitoire, il faudrait retenir dans le texte à voter par exemple la date du 1^{er} novembre 2012 ou celle du 1^{er} novembre 2013. Un dépassement de cette dernière date ne correspondrait plus aux arguments que les auteurs du projet de loi sous avis mettent en avant pour justifier leur proposition.

Puisque le texte proposé par le Conseil d'Etat est calqué sur celui des auteurs du projet de loi sous avis, il présente un autre désavantage: il s'applique à tous les diplômes, grades et certificats, et pas seulement à ceux qui sont exigés des seuls enseignants qui se destinent à l'enseignement de la langue allemande à Luxembourg. Le Conseil d'Etat se demande pourquoi les autorités luxembourgeoises accepteraient dans toutes les autres matières des candidats provenant d'universités allemandes et autrichiennes non conformes au processus de Bologne, alors que d'autres universités dans d'autres Etats émettent, dans ces matières, des diplômes conformes au processus de Bologne.

Par-delà l'aspect d'ordre plus général que le Conseil d'Etat évoquera plus loin, même cette solution limitée et circonscrite n'est pas sans soulever des questions plus particulières. Les auteurs du projet de loi sous examen admettent sans coup férir que de futurs enseignants se sont engagés dans leurs études universitaires après le vote et l'entrée en vigueur de la loi du 27 mai 2010 et continueront à le faire tout en sachant qu'ils choisissent une filière non conforme à la nouvelle législation, et que le problème qui va naître au moment où ils introduiront leur demande d'admission à l'examen-concours doit être résolu moyennant adaptation de la règle légale. D'habitude, sous nos latitudes, ce sont les citoyens qui s'adaptent à la loi, et non pas l'inverse. Aussi le Conseil d'Etat ne peut-il marquer son accord avec

cette disposition que parce que les professeurs d'allemand n'ont pratiquement pas d'autre choix que de s'inscrire à une université allemande ou autrichienne.

La seconde question plus spécifique vise l'allongement de la durée de la disposition transitoire qui sera portée en définitive à six ans et demi, ce qui revient à mesurer largement la durée normale d'études menant à la fonction de professeur et devant se clôturer par un diplôme de Bachelor ou de Master. La marge à l'erreur que les auteurs du projet de loi concèdent aux futurs candidats aux examens-concours est plutôt substantielle.

Quant à l'aspect d'ordre plus général, le Conseil d'Etat est surpris que les auteurs du projet de loi sous examen aient pris l'initiative d'introduire leur projet dans la procédure législative sans que le Gouvernement ait formulé sa réponse à l'invitation de la commission de la Chambre des députés visant l'élaboration d'une solution globale pour régler le cas des détenteurs de diplômes antérieurs au processus de Bologne qui aspirent à accéder aux carrières de la fonction publique. Cette invitation garde tout son poids d'autant plus que le Gouvernement est engagé dans des négociations portant sur une réforme générale des matières concernant la fonction publique et que toute réforme partielle ou sectorielle concernant les diplômes de Bachelor et de Master risque d'imprimer à la réforme générale une direction non souhaitée. L'étude sur les traitements que le Gouvernement a rendue accessible sur Internet fin novembre 2010 souligne d'ailleurs l'importance des diplômes sur lesquels le processus de Bologne est ancré. Si la position-clé des diplômes de Bachelor et de Master est mise en cause dès maintenant par une réforme ponctuelle, la réforme générale des traitements risque de ne pas voir le jour (<http://www.fonction-publice.public.lu/fr/actualites/2010/11/etudetraitemet/Etudetraitements.pdf>).

Quoi qu'il en soit, l'introduction dans l'enseignement postprimaire d'une période transitoire de six ans et demi est en contradiction flagrante avec celle de trois ans inscrite dans le règlement grand-ducal du 19 mai 2010 modifiant le règlement grand-ducal du 30 janvier 2004 portant organisation des examens-concours pour l'admission au stage des fonctions administratives et scientifiques de la carrière supérieure des administrations de l'Etat et des établissements publics. Si l'Etat bascule, pour ce qui est du recrutement des universitaires qui se destinent aux carrières supérieures des administrations luxembourgeoises, de l'ancien système (quatre ans d'études universitaires) vers le régime nouveau (diplôme de niveau Master), comment s'explique le fait que la prise en considération des diplômes, grades et certificats « ancien régime » pendant une phase transitoire limitée à trois ans est acceptable pour l'administration générale, mais pas pour l'enseignement postprimaire? Et s'il y a eu un changement de politique entre la signature du règlement grand-ducal du 19 mai 2010 et le début de l'élaboration du projet de loi sous examen, faut-il s'attendre à ce que le Gouvernement proposera à très court terme une modification du règlement de mai 2010 afin de tenir compte de ce changement aussi à l'égard des fonctions de la carrière supérieure administrative et scientifique?

L'existence des deux textes divergents aurait pour conséquence inacceptable que le détenteur d'un diplôme « ancien régime », par exemple en économie ou en chimie, pourrait se présenter après le 2 juin 2013 à

l'examen-concours dans l'enseignement postprimaire, mais ne serait plus admissible à l'examen-concours dans la carrière supérieure des administrations de l'Etat. En tout état de cause, ce règlement pourrait subir la sanction de la non application prévue à l'article 95 de la Constitution comme étant contraire au principe de l'égalité devant la loi.

Le Conseil d'Etat constate que le recrutement par l'Etat de personnes insuffisamment diplômées sous le nouveau régime, mais pouvant se prévaloir d'une solide expérience professionnelle acquise dans le secteur privé, ne posera pas de problème aux administrations de l'Etat après mai 2013, fin de la période transitoire fixée par le règlement grand-ducal du 19 mai 2010 précité. Pourquoi en poserait-il aux lycées? Si les problèmes de statut et de rémunération ont pu être résolus pour l'administration publique, pourquoi seraient-ils insolubles pour l'enseignement public?

Le Conseil d'Etat rend encore attentif au fait que le texte proposé par les auteurs du projet de loi sous examen prolongera dans l'enseignement le jeu de la balançoire qui consiste à mettre l'accent tantôt sur la nécessité de réformer, en les allongeant, les études menant à une fonction déterminée tout en augmentant parallèlement la rémunération attachée à la fonction, tantôt sur la valeur de la pratique professionnelle acquise sous le régime précédent en faisant bénéficier de la même rémunération revalorisée tous les fonctionnaires en place sous l'ancien régime d'études et titulaires de diplômes constituant dorénavant une qualification jugée insuffisante. Si, comme le fait le projet de loi sous examen, tout détenteur d'un diplôme, grade ou titre « ancien régime » qui n'a jamais enseigné depuis l'obtention des documents mentionnés, est rendu admissible aux examens-concours, il est permis de douter de la valeur des arguments mis en avant pour justifier la nécessité d'une reconsidération des études des professeurs de l'enseignement secondaire et secondaire technique.

Article 2

Point 1

Pour l'enseignement fondamental, la solution transitoire proposée par le projet de loi sous examen soulève les mêmes questions de détail et de principe, sauf que le Conseil d'Etat est forcé de reconnaître que la disposition en faveur du personnel de l'enseignement fondamental en rajoute – et massivement – par rapport à celle proposée à l'égard du personnel de l'enseignement postprimaire. En effet, alors que l'adaptation de la période transitoire dans le postprimaire doit bénéficier à certaines catégories de personnes pour ce qui est de l'accès aux examens-concours, la mesure « parallèle » pour l'enseignement fondamental a pour objet d'abord d'ouvrir l'accès à la fonction (donc de dispenser de l'examen-concours), et, ensuite, de le faire de façon illimitée dans le temps. L'article 42 de la loi du 6 février 2009 avait jusqu'à présent un caractère transitoire. Ce caractère sera éliminé si le texte proposé par le projet de loi sous examen est voté. En effet, là où la loi du 6 février 2009 prévoit (pour l'admission à la fonction d'instituteur sans passage par l'examen-concours des diplômés « ancien régime ») une période transitoire limitée à 10 ans, le texte sous examen supprime tout simplement l'alinéa qui donne à cette mesure de faveur une durée limitée dans le temps. Sous le régime proposé par le projet sous avis, tout détenteur « d'un brevet d'aptitude pédagogique délivré par l'Institut

pédagogique, les détenteurs d'un certificat d'études pédagogiques délivré avant l'année scolaire 1994/1995 par l'Institut supérieur d'études et de recherches pédagogiques ... » sera donc à admettre à l'avenir d'office à la fonction d'instituteur sans passer par l'examen-concours, qu'il ait depuis ses études acquis de l'expérience professionnelle, qu'il n'en ait pas acquis, ou très peu ou presque pas. C'est pousser à l'absurde les raisonnements par lesquels l'amélioration de la formation des instituteurs a été justifiée avant le vote de la loi du 6 février 2009.

Le Conseil d'Etat conçoit qu'il peut y avoir une opportunité ou même une nécessité de faciliter aux personnes visées par la disposition de l'article 2, point 1^{er} du projet de loi sous examen l'accès à l'enseignement. Mais les conditions de statut et de rémunération retenues par le projet de loi sous examen dépassent les bornes de son entendement.

Pour les raisons exposées sous l'examen de l'article 1^{er}, le Conseil d'Etat demande fermement que l'article 2, point 1^{er} du projet de loi sous examen soit éliminé du texte.

Il s'opposerait aussi à un allongement de la durée de la clause transitoire. D'autant que s'éloigne la date de l'obtention du diplôme, d'autant les personnes visées s'éloigneront des connaissances scolaires acquises et d'autant la période passée sans expérience professionnelle dans l'enseignement fondamental deviendra un argument contraire à l'attribution d'une faveur incompréhensible.

Point 2

Le Conseil d'Etat demande que, au premier alinéa du texte, la référence à l'article 5 de la loi du 6 février 2009 soit supprimée. Elle est inutile. L'article 5 règle les modalités de l'examen-concours et ses effets principaux. Les dispositions de l'article 46 n'ont pas pour objet de dispenser certains diplômés de la participation à l'examen-concours, et ne visent que des détenteurs de diplômes ou certificats qui se sont classés en rang utile à l'issue de ce concours.

Pour ce qui est de l'admissibilité à l'examen-concours des catégories de personnes visées par les numéros 2 et 4 à l'égard desquelles le caractère transitoire de la disposition que la loi de février 2009 lui avait imprimé sera dorénavant supprimé, le Conseil d'Etat croit comprendre que l'intention des auteurs du projet de loi est de réajuster les conditions d'admissibilité à l'examen-concours des détenteurs de diplômes étrangers préparant à la fonction d'instituteur et admissibles à cette fonction sur base de ce diplôme dans le pays émetteur du diplôme, compte tenu des spécificités des diplômes étrangers au regard des différents cycles de l'enseignement fondamental.

Cependant, là où le Conseil d'Etat ne suit plus les auteurs du projet de loi sous examen, c'est lorsqu'ils établissent (cf. alinéa final de l'exposé des motifs) un lien de cause à effet entre la mesure destinée aux détenteurs de diplômes étrangers qui règle l'accès à l'examen-concours aux détenteurs de diplômes étrangers reconnus équivalents aux diplômes luxembourgeois, et une mesure du plus pur cru luxembourgeois, qui ouvre l'accès à la fonction à des personnes détentrices de diplômes, grades ou certificats qui ne répondent plus aux exigences de la loi de février 2009. Le Conseil d'Etat y

voit une preuve supplémentaire que la justification de l'article 2, paragraphe 1^{er} est bâtie sur du mou.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 décembre 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder