

Projet de loi

concernant des agents intervenant dans l'enseignement fondamental et modifiant:

- 1. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental;**
- 2. la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental;**
- 3. la loi modifiée du 16 août 1968 portant création d'un centre de logopédie et de services audiométrique et orthophonique;**
- 4. la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée;**
- 5. la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue;**
- 6. la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet**
 - 1) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques;**
 - 2) la création d'un Centre de Technologie de l'Education;**
 - 3) l'institution d'un Conseil scientifique;**
- 7. la loi du 13 juillet 2006 portant réorganisation du centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS);**
- 8. la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est:**
 - a) du régime général de reconnaissance des titres de formation des qualifications professionnelles**
 - b) de la prestation temporaire de service.**

Avis du Conseil d'Etat

(27 novembre 2012)

Par dépêche du 30 janvier 2012 du Premier Ministre, Ministre d'Etat, le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi sous examen qui a été élaboré par la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Etaient joints à la lettre de saisine le texte du projet de loi, un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné de deux des trois lois du 6 février 2009, l'une portant organisation de l'enseignement fondamental, et l'autre concernant le personnel de l'enseignement fondamental, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact des mesures législatives et réglementaires.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'Etat en date du 27 avril 2012.

Le 12 juillet 2012, la commission compétente du Conseil d'Etat a eu une entrevue avec la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle sur le contenu du projet de loi.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen poursuit deux visées différentes. Il entend d'abord régler certaines affaires de personnel. Tous les problèmes n'ont en effet pas été résolus par les lois de 2009 sur l'enseignement fondamental; d'autres problèmes ont fait leur apparition depuis l'entrée en vigueur des trois lois de 2009 ou sont nés de situations provoquées par les termes des lois visées. Le projet de loi se propose en outre de procéder à certaines réformes des structures mises en place par les lois de 2009. Contrairement aux auteurs du projet sous examen, qui estiment que ce dernier volet ne constitue que des adaptations ponctuelles de la législation de 2009, le Conseil d'Etat y voit des réformes fondamentales qui touchent à la base du système de 2009 en ce qu'elles réaménagent la surveillance exercée par l'Etat sur l'enseignement fondamental.

En présence de la déclaration devant la Chambre des députés de la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle de présenter encore au cours de l'année 2012 les conclusions de la première évaluation des réformes de 2009, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut attendre que les conclusions soient tirées de cette évaluation et des discussions auxquelles sa présentation donnera lieu, avant de se lancer dans le vote d'une loi de réforme partielle touchant à des aspects fondamentaux de la législation précitée. Tout effort de réforme ponctuelle qui serait réalisé avant que les conclusions de l'évaluation soient connues risquerait de donner lieu à son tour à un éventuel nouveau besoin de réforme quelques semaines à peine après l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi. En effet, si le débat sur l'évaluation des réformes de 2009 devait se concrétiser dans une loi réaménageant certains aspects de la législation de 2009, cette dernière aurait connu, après des réformes de détail qui sont intervenues depuis 2009, son premier réaménagement substantiel près de trois ans après l'entrée en vigueur du train de lois de 2009 – et cela dans un secteur qui n'aspire qu'à retrouver le calme. Le Conseil d'Etat est d'avis que le législateur devrait limiter les réformes de l'enseignement fondamental à un strict minimum.

Le premier volet du projet de loi sous examen ne suscite pas – la suite du présent avis le montrera – des observations fondamentales de la part du Conseil d'Etat. Celui-ci peut dès à présent se déclarer d'accord à ce que le projet sous examen soit scindé en deux, si telle devait être la volonté du législateur. Le volet portant sur des questions de personnel qui ne touchent pas aux structures de l'enseignement fondamental pourrait ainsi être rapidement évacué par la Chambre des députés. Le second volet, et principalement le réaménagement de la surveillance de l'enseignement fondamental, serait réservé aux mesures constituant une réforme du régime de l'enseignement fondamental de 2009 et attendrait la discussion sur la première évaluation des mesures de réforme de 2009.

Pour ce qui est du premier volet, les mesures proposées dans le projet de loi doivent permettre à une centaine d'agents des carrières de l'éducateur

et de l'éducateur gradué employés actuellement par les administrations communales d'opter pour une reprise au service de l'Etat. Les arguments mis en avant par les auteurs du projet de loi pour justifier cette mesure n'emportent pas la conviction du Conseil d'Etat. Il s'agirait de garantir aux agents concernés « une certaine mobilité » (alors que les personnes en question ont pris la décision initiale de se mettre au service d'une commune bien précise, et que le statut de fonctionnaire de l'Etat n'est en rien garantie d'une mobilité quelconque). La mesure doit ensuite réduire le nombre des conventions conclues entre l'Etat et les communes qui emploient ces agents. Elle doit enfin renforcer l'esprit d'équipe régnant au sein des écoles fondamentales. Si la diversité de statuts est tellement perturbatrice, n'aurait-il pas fallu dès l'entrée en vigueur des lois modifiées du 6 février 2009 soumettre l'ensemble du personnel de l'enseignement fondamental à un seul et même régime? La préservation de statuts divergents semble pourtant avoir concorde en 2009 tant avec l'intérêt général qu'avec les intérêts particuliers du personnel concerné.

Le projet de loi entend organiser ensuite une réserve nationale de suppléants dans le domaine éducatif.

La situation des instructeurs de natation qui restent ancrés dans un statut d'agents communaux est précisée afin qu'ils soient formellement admis à assurer des cours de natation dans le cadre de l'enseignement fondamental.

Le projet se propose en outre de transformer la réserve de suppléants – personnel enseignant aussi bien que personnel éducatif – de réserve nationale en réserves régionales avec l'argument que cette façon de procéder garantirait davantage de stabilité et d'équité dans l'affectation du personnel concerné. L'exposé des motifs soutient au contraire que sous le régime légal en vigueur, il a été veillé « à garantir la stabilité des équipes pédagogiques en place et à limiter les réaffectations de chargés de cours dans toute la mesure du possible ». Faut-il dès lors comprendre que les quelques cas de suppléants qui ont été affectés à un poste jugé trop éloigné par le chargé de cours constituent un argument suffisant pour procéder à une réforme du système qui n'a fonctionné que pendant trois ans? Dorénavant, les suppléants se feront inscrire sur une liste régionale, et seront affectés à une école située sur le territoire de la région choisie. Des affectations de suppléants au-delà de la région choisie deviennent donc impossibles. Le Conseil d'Etat craint que la réalisation des buts mis en avant par les auteurs du projet de loi sous avis ne devienne possible qu'à partir du moment où la loi rendra possible l'inscription sur plusieurs listes régionales et réintroduira la réserve nationale à côté des réserves régionales, avec inscription optionnelle sur la première au gré du suppléant. Enfin, le Conseil d'Etat relève la contradiction entre l'argumentation invoquée pour justifier l'étatisation du personnel éducatif (mobilité accrue) et celle utilisée pour justifier la création de réserves régionales (augmenter la stabilité des équipes).

Cette mesure sera complétée par une modification de la procédure d'affectation des instituteurs. Les instituteurs nouvellement recrutés seront affectés aux communes dont le corps enseignant compte le plus faible pourcentage en instituteurs. Il faut craindre que les agents nommés sur base

de la disposition sous examen ne soient les premiers à présenter leur candidature dès qu'une réaffectation peut entrer en ligne de compte.

Dernière mesure en matière de personnel: Le projet de loi entend rencontrer le désir, relevé par l'exposé des motifs, de deux catégories d'enseignants – des instituteurs en place habilités à enseigner au cycle 1 ou aux cycles 2 à 4 aimeraient être autorisés à enseigner dans tous les cycles; des membres de la réserve pouvant se prévaloir d'une formation d'instituteur mais habilités seulement à enseigner au cycle 1 qui voudraient améliorer leurs chances de bien se classer lors du concours de recrutement et demandent à être admis à enseigner pendant la période de suppléance aussi aux cycles 2 à 4. L'accès à la polyvalence, à laquelle ces deux catégories de personnes ne peuvent prétendre en raison de leurs études, leur sera garanti moyennant « réussite à un examen qui comporte des épreuves théoriques et pratiques » (article 43, paragraphes 1^{er} et 2). Alors qu'avec le train de lois de 2009 l'on pouvait espérer que la formation des instituteurs était réglée une fois pour toutes, à un niveau bien déterminé, après une formation bien définie et clôturée par un diplôme précis, reconnue par une rémunération appropriée, les régimes d'exception continuent à fleurir. Aussi le Conseil d'Etat insiste-t-il pour que, d'abord, l'admission à l'examen prévu soit conditionnée par l'accomplissement d'études universitaires à définir et que cet examen se fasse devant un jury composé à majorité d'enseignants à une université. Le caractère exceptionnel des deux mesures mentionnées ci-dessus est mitigé par le fait qu'il ne s'applique qu'à des brevets, certificats et diplômes délivrés avant le 15 septembre 2014. Le Conseil d'Etat craint que la source dont sont issus ces besoins exceptionnels ne tarira pas de sitôt, ce qui exigerait un prolongement par reconductions successives de la mesure transitoire et provisoire.

Quant au deuxième objectif du projet de loi, la réforme du contrôle de l'enseignement fondamental, il est atteint moyennant mise en place de deux séries de mesures. D'abord par une réorganisation administrative. Le Ministère de l'éducation nationale sera pourvu d'un service de l'enseignement fondamental et le pays sera organisé en 16 directions régionales de l'enseignement fondamental dont chacune disposera d'un bureau régional et du personnel requis. Le travail de ces directions régionales portera essentiellement sur la gestion des réserves de suppléants et l'organisation des remplacements des agents du personnel des écoles fondamentales; il leur reviendra en outre de reprendre certaines des responsabilités de l'inspection actuel qui ne feront plus partie des missions de l'inspection tel qu'il est conçu par le projet de loi. La deuxième série de mesures concerne l'inspection qui sera déchargé dorénavant de son rôle de supérieur hiérarchique pédagogique et administratif du personnel des écoles fondamentales, pour ne plus rester chargé que de l'évaluation de ces écoles. Les tâches administratives seront confiées aux directions régionales.

Dans la suite de son avis, le Conseil d'Etat suit l'agencement des articles tel qu'il résulte du projet de loi.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

Il y a lieu d'écrire « [...] les termes [...] sont remplacés par « ceux de [...] » au lieu de « [...] par celui de [...] ».

Article 3

Il y a en outre lieu d'écrire « [...] les termes « inspecteur général » sont remplacés par ceux de « président du collège des directeurs régionaux » au lieu de « [...] le terme [...] est remplacé [...] par celui de [...] ».

Article 4

Finalement, il y a lieu d'écrire « [...] sont remplacés par ceux de « direction régionale de l'enseignement fondamental » » au lieu de « [...] sont remplacés par celui de [...] ».

Article 5

Cet article définit les missions de quatre des cinq services de l'Etat qui interviendront désormais dans l'organisation et la gestion de l'enseignement fondamental.

Du point de vue de l'organisation administrative, il y a d'abord le service de l'enseignement fondamental, placé sous l'autorité du ministre (article 5, *ad* article 59, alinéa 1^{er}) et dirigé par un directeur (article 5, *ad* article 60) qui « exerce le pouvoir hiérarchique sur l'ensemble du personnel du service » (article 5, *ad* article 60).

Il y a ensuite 16 directions régionales de l'enseignement fondamental, qui n'ont pas de lien organique avec le service de l'enseignement fondamental du ministère. Chacune « constitue une entité administrative » (article 5, *ad* article 61) et est dirigée par un directeur régional de l'enseignement fondamental. Celui-ci « assure la surveillance de l'ensemble des écoles de l'enseignement fondamental publiques communales ou étatiques » situées sur le territoire de sa région, ainsi que de l'enseignement fondamental dispensé à domicile » organisé dans sa région (article 5, *ad* article 62, alinéa 1^{er}). « Il est le chef hiérarchique du personnel des écoles de sa direction [...] » et « du personnel administratif de sa direction régionale ». Il a lui-même comme chef direct le ministre qu'il « informe [...] des manquements disciplinaires éventuels du personnel précité » (article 5, *ad* article 62, alinéa 2).

Il y a en troisième lieu le collège des directeurs régionaux de l'enseignement fondamental sans lien avec le ministre, si ce n'est que celui-ci est autorisé à assister (en personne ou par délégués interposés) aux séances du collège (article 5, *ad* article 64, alinéa 1^{er}). Le collège est un

« organe d'organisation et de concertation » (article 5, *ad* article 64, alinéa 2), un « organe consultatif » (article 5, *ad* article 64, alinéa 3) et un « organe de réflexion » (article 5, *ad* article 64, alinéa 4). La large autonomie du collège est encore reflétée par le fait que son président n'est pas nommé par le ministre, mais élu par les membres du collège. Le collège est encore appelé à jouer un rôle en ce qui concerne la répartition des 32 instituteurs-ressources affectés « au collège des directeurs régionaux » (article 5, *ad* article 66, alinéa 1^{er}).

En quatrième lieu, il y a pour chaque direction régionale la conférence des présidents des comités d'école rattachés à cette direction. Elle est convoquée par le directeur régional ou lorsqu'un quart des présidents des comités d'école le demandent. La conférence « a pour mission de coordonner les interventions des présidents des comités d'école d'une direction régionale », elle « donne son avis sur tous les sujets qui lui sont soumis par le directeur régional » et « elle délibère de sa propre initiative sur toutes les questions importantes concernant l'enseignement et l'éducation au sein de ses écoles » (article 5, *ad* article 65, alinéas 1^{er} et 2).

La cinquième structure administrative de l'Etat qui intervient dans l'organisation de l'enseignement fondamental est « l'inspection des écoles » à laquelle sont consacrés les articles 6 à 8 du projet de loi sous examen.

Le Conseil d'Etat estime que cette abondance d'entités qui s'occuperont à l'avenir du côté de l'Etat de l'enseignement fondamental n'est pas l'approche appropriée, cela d'autant plus que certaines des nouvelles structures (le collège des directeurs régionaux et la conférence régionale des présidents des comités d'école) sont soustraites à l'autorité du ministre, qu'une autre (les directions régionales) est constituée en entités administratives indépendantes dont ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles n'expliquent l'enchevêtrement avec le ministère, et que deux d'entre elles (le collège des directeurs régionaux et la conférence des présidents des comités d'école) semblent avoir pour fonction principale sinon exclusive d'être des cercles de débats. Sans autre clarification supplémentaire, le schéma proposé par les auteurs du projet de loi sous examen pourrait avoir comme conséquence de dégager le ministre de l'Education nationale de certaines de ses responsabilités actuelles en les refoulant sur des organismes qui ne sont pas agencés pour les assumer. A cet amalgame s'ajoutent encore au niveau local – selon la situation locale – les comités d'école, la conférence locale des présidents des comités d'école et les comités de cogestion sur le plan local, abstraction faite, également, des interventions des conseils communaux, de la commission scolaire et des représentants des parents des élèves. La question de savoir qui est finalement responsable devant le Parlement du fonctionnement de l'enseignement fondamental ne peut plus recevoir de réponse satisfaisante. En vertu de la Constitution et de l'organisation du Gouvernement, c'est le ministre de l'Education nationale. Après la mise en vigueur du texte du projet de loi sous examen, le Parlement aura tellement emmêlé les compétences aux niveaux national et local qu'il deviendra vain que de vouloir déterminer les responsabilités, sauf à mettre en place, de cas en cas, une commission d'enquête. Pour illustrer l'enchevêtrement des responsabilités, il suffit de se référer à l'article 57 de la future loi sur l'organisation de l'enseignement fondamental, d'après lequel « La surveillance des écoles est exercée: 1. en ce qui concerne l'Etat, par le

ministre », alors que la même loi, dans son article 62, alinéa 1^{er}, dispose que « Le directeur régional assure la surveillance de l'ensemble des écoles de l'enseignement fondamentales, communales ou étatiques [...] ». La loi jouera donc sur les nuances entre « la surveillance est exercée par [...] » et « la surveillance est assurée par [...] ».

S'y ajoute que le nouveau directeur régional sera le responsable hiérarchique du personnel des écoles de sa région et qu' « il surveille » non seulement « l'ensemble des écoles de l'enseignement fondamentales, communales ou étatiques, ainsi que l'enseignement à domicile dispensé au sein de sa direction générale », mais encore « l'ensemble des activités d'apprentissage ayant lieu pendant l'horaire scolaire ainsi que la mise en œuvre du plan d'études » (article 5, *ad* article 62, alinéa 6). Ces deux missions de surveillance sont actuellement confiées à l'inspecteur de l'enseignement fondamental, sauf que ce dernier n'est pas responsable de la mise en œuvre du plan d'études, mais qu'il « participe » à celle des plans de réussite scolaire.

De quels moyens le directeur régional dispose-t-il pour s'exécuter de ses devoirs? Le texte sous examen reste muet sur ce point. A l'égard du nouvel inspectorat, le projet de loi prend soin de préciser que, dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, les membres du service d'inspection des écoles « effectuent des visites des écoles publiques et privées [...] ». Le directeur régional ne devrait-il pas disposer de ce même droit de visite? Le Conseil d'Etat estime qu'il faudra aller plus loin et garantir au directeur régional ainsi qu'à son délégué le droit de visiter librement toutes les écoles qui relèvent de son rayon, et toutes les classes qui relèvent de ces écoles, au moment qu'il détermine, sans avoir besoin de se faire annoncer, ou de se faire autoriser, que ce soit par le bourgmestre de la commune d'implantation de l'école, ou par le comité d'école, ou par l'instituteur titulaire de la classe. Quant à l'exercice du pouvoir hiérarchique du directeur régional, il est plutôt hypothétique puisqu'il semble, à la lecture de l'article 8, *ad* article 67*bis*, alinéa 3, qu'une inspection individualisée ne peut être effectuée que par l'inspectat, et encore uniquement à la demande du ministre, dans le contexte d'une affaire disciplinaire qui s'annonce.

Le Conseil d'Etat voudrait relever encore un exemple du manque de transparence institutionnalisé au niveau de l'Etat: la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental, dans son chapitre VII, organise la planification des besoins en personnel enseignant et éducatif, et confie cette mission à une commission d'experts. Le projet de loi sous examen prévoit que le service de l'enseignement fondamental sera chargé d' « évaluer annuellement des besoins prévisibles en personnel pour les écoles fondamentales » (article 5, *ad* article 59, point 3).

Si la Chambre des députés devait adopter le texte en projet, il est fort à craindre que personne ne soit responsable pour la qualité de l'enseignement fondamental. Vouloir attribuer à un ministre déterminé une responsabilité politique à cet égard deviendra illusoire.

Au-delà des considérations plus générales qui précèdent, le texte de l'article 5 donne lieu aux observations suivantes:

Pour la partie de l'article 5, ad article 59:

La création d'un service devant fonctionner à l'intérieur d'un ministère relève de l'organisation gouvernementale, donc de la responsabilité du Gouvernement. La Chambre des députés ne peut pas se substituer à ce dernier, sauf à vider l'article 76, alinéa 1^{er}¹ de la Constitution de sa substance. Aussi le Conseil d'Etat signale-t-il dès-à-présent l'impossibilité dans laquelle il se trouverait d'accorder au texte voté dans sa teneur actuelle la dispense du second vote constitutionnel.

C'est donc à titre subsidiaire que le Conseil d'Etat examine les missions confiées au service de l'enseignement fondamental, qui ne devraient pas seulement être énumérées l'une à la suite de l'autre; il faudrait avant tout les classer selon un ordre de priorité qui fait complètement défaut dans le texte sous examen.

Le Conseil d'Etat ne conçoit pas que ce service administratif dispose de l'expertise suffisante pour « identifier et coordonner des priorités de développement pédagogique au niveau national » (article 5, *ad* article 59, point 5) ni pour « participer à l'élaboration de concepts pédagogiques en collaboration avec le SCRIPT » (article 5, *ad* article 59, point 6). De toute façon, le Ministère de l'éducation nationale dispose de services spécialisés auxquels ces tâches peuvent être confiées. Inutile de susciter des doubles emplois et des compétences qui se recoupent. L'énumération de plusieurs services étatiques qui sont chargés d'une mission commune aboutira au désordre, voire à l'inaction. Le Conseil d'Etat préconise une répartition précise des responsabilités entre les intervenants aux différents niveaux.

Le Conseil d'Etat voit d'un œil inquiet les amorces d'une dissolution du rôle centralisateur, remontant à 2009, du Ministère de l'éducation nationale: le service à créer serait compétent pour « établir et gérer le budget attribué au ministère de l'Education nationale » (article 5, *ad* article 59, point 2) en matière d'enseignement fondamental. La même logique exigerait de doter les autres services spécialisés du même ministère d'une capacité budgétaire, ce qui nécessiterait à court terme la création au sein du ministère d'une direction générale du budget. Le Conseil d'Etat souligne une nouvelle fois qu'il n'appartient pas à la Chambre des députés de fixer des règles obligeant un ministre à organiser son ministère d'une certaine façon. La responsabilité du ministre doit être entière et doit le rester. Le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ne tolère pas l'intervention du législateur dans le domaine réservé au pouvoir exécutif.

Pour la partie de l'article 5, ad article 60:

L'ensemble du texte en projet provoque le même conflit constitutionnel que celui qui est mentionné sous la « partie article 5, *ad* article 59 » (interférence du législateur dans le domaine réservé au pouvoir exécutif), et encourrait à son tour une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat s'il était maintenu tel quel dans le texte voté par la Chambre des députés.

¹ Art. 76. alinéa 1^{er}: « Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins. »

Pour la partie de l'article 5, ad article 61:

Arrêté à 21 par le règlement grand-ducal du 13 mai 2009 fixant notamment le nombre et les délimitations des arrondissements d'inspection de l'enseignement fondamental, le projet sous examen se propose 3 années plus tard de remodeler la géographie de la surveillance de l'enseignement fondamental en créant 16 directions régionales dont les limites géographiques seront déterminées par voie de règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat reviendra sur le fond de la création des directions régionales au moment d'examiner le rôle assigné à l'inspection par le projet de loi sous examen.

D'après le commentaire de l'article, « aux dix locaux régionaux existants (six bureaux et quatre « antennes ») viendront s'ajouter au fil du temps six autres bureaux [...] ». N'y a-t-il pas là une confusion entre le lieu d'implantation des bureaux où se déroulent les activités des agents des inspections/directions régionales, et la partie du territoire national sur laquelle l'inspection/direction régionale exerce ses compétences? La même confusion se retrouve dans les termes « Chaque direction régionale de l'enseignement fondamental [...] ensemble avec les écoles y rattachées, constitue une entité administrative [...] ». Le seul élément précis fourni par la notion d'« entité administrative » est la certitude qu'il ne s'agit manifestement pas d'un organisme ou d'une structure disposant de la personnalité juridique. Pour le reste, le texte du projet de loi sous examen ne donne pas la moindre indication sur la nécessité ou sur l'utilité de confronter le ministre à l'éparpillement de la fonction de surveillance de l'enseignement fondamental, en le mettant face à 16 directeurs régionaux autonomes plutôt que de le munir d'un instrument capable de gérer les cellules régionales. Le texte en projet ne s'explique pas non plus sur les conséquences en matière d'organisation de cet éparpillement administratif. Par ailleurs, le Conseil d'Etat est à se demander ce qui peut bien résulter de la combinaison d'une sous-division administrative de l'Etat (la direction régionale) et d'un rassemblement d'écoles étatiques, communales et privées, chacune de ces écoles étant définie par la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, article 2, point 3, comme étant « une entité administrative et pédagogique identifiable, regroupant en communauté scolaire les élèves et les équipes pédagogiques d'un ou de plusieurs bâtiments scolaires ». La direction régionale (service de l'Etat) deviendrait donc une entité administrative grâce à l'ajout d'autres entités administratives dont la plupart relèvent des communes.

L'organisation proposée par les auteurs du projet de loi sous examen a pour conséquence qu'une structure d'ensemble des directions régionales n'existe pas. Chaque direction régionale mène une existence à part. Le seul trait d'union entre elles, c'est le collège des directeurs régionaux qui est en substance une enceinte où se déroulent des discussions. Le seul lien avec le ministère, c'est la nomination de chaque directeur régional par la voie d'un arrêté grand-ducal et le fait que le ministre est autorisé par la loi à assister en personne ou par l'intermédiaire d'un ou de délégués aux réunions du collège auquel il peut même faire assister d'autres fonctionnaires. La meilleure illustration de l'indépendance et de l'autonomie des directeurs régionaux par rapport au ministre est fournie par l'article 54 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, tel que le projet

de loi sous examen entend le modifier, texte qui prévoit qu'un directeur régional sera membre de la commission scolaire nationale – mais il ne sera pas à désigner par le ministre, mais « à élire par et parmi ses pairs ».

Un enseignement fondamental de qualité ne peut pas être construit sur des piliers administratifs aussi imprécis.

De l'avis du Conseil d'Etat, une direction régionale ne peut être comprise que comme élément d'un service de l'Etat (qui pourrait s'appeler « Service des directions régionales de l'enseignement fondamental » qui serait intégré dans le « Service de l'enseignement fondamental » du Ministère de l'éducation nationale) exerçant ses missions (définies par la loi) sur un territoire délimité (à fixer par voie d'un règlement grand-ducal).

Pour les parties article 5, ad article 62 et article 63:

Quant au texte même de l'article 62 sous examen, la première phrase ne limite pas l'intervention du directeur régional aux seules écoles situées sur le territoire de la direction régionale; cette précision est pourtant indispensable, même si une redite devient nécessaire par rapport à la suite du texte.

L'article 63 est mal conçu puisqu'il implique que les attributions du directeur régional qui n'y sont pas énumérées ne seraient pas exercées aux bureaux dont dispose la direction régionale. La distinction entre des attributions confiées au directeur régional par l'article 62 nouveau et celles confiées à l'ensemble formé par le directeur régional et le personnel administratif de la direction régionale par l'article 63 nouveau ne fait pas de sens. Les missions énumérées sous les trois points de cet article devraient être intégrées dans l'ensemble des attributions du directeur régional qui devrait faire l'objet d'un seul article, à moins que les auteurs du projet sous avis ne préfèrent séparer les attributions du directeur régional en attributions ayant pour objet le fonctionnement de la direction régionale et en attributions ayant pour objet le fonctionnement des écoles.

Quant au fond, le Conseil d'Etat regrette que le texte du projet de loi ne présente pas les attributions du directeur régional de façon plus structurée. Ainsi, l'alinéa 1^{er} de l'article 62 mélange des attributions exercées à l'égard des écoles avec des attributions exercées au sein de la direction régionale.

Le Conseil d'Etat estime que les attributions du directeur régional ne sont pas précises. Malgré leur caractère répétitif (il « assure la surveillance [...] des écoles », « A cet effet, il s'assure de la bonne marche des écoles et veille à l'observation des lois, règlements et directives officiels » à l'alinéa 1^{er} et il « surveille l'ensemble des activités d'apprentissage ayant lieu pendant l'horaire scolaire » et « s'assure de la qualité des offres scolaires et éducatives » à l'alinéa 6), les textes afférents ne permettent pas au lecteur de se faire une idée précise du contenu de la mission véritable du directeur régional. Ce qui semble être visé, c'est qu'il doit garantir que les objectifs que la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental définit dans ses articles 6 et 7 ne soient pas seulement poursuivis, mais aussi atteints dans les écoles. Il devrait donc disposer des moyens nécessaires. Or, la lecture des articles 62 et 63 du projet sous

examen ne permet pas de dire avec certitude si le directeur régional a le droit de mettre les pieds dans les bâtiments des écoles qu'il est chargé de surveiller. S'il est le chef hiérarchique de certaines catégories de personnel, de quels moyens dispose-t-il pour amener chaque agent à s'employer jour après jour à atteindre les objectifs fixés par la loi? Au moindre écart disciplinaire que le directeur régional constate, il doit se défaire immédiatement du dossier. Pour le moins, le texte de la future loi devrait faire la différence entre « assurer » et « s'assurer ».

L'alinéa 2 de l'article 62 fait du directeur régional le chef hiérarchique « du personnel des écoles de sa direction ». Il est évident que les écoles ne relevant pas de l'Etat sont soustraites au pouvoir hiérarchique du directeur régional. Il y a par ailleurs parmi les catégories de personnel intervenant dans l'enseignement fondamental certaines qui ne relèvent pas de l'Etat, et qui dépendent donc d'une autre autorité, à savoir les administrations communales. Font partie de cette catégorie à part les agents visés dans la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental telle qu'elle doit être modifiée par le projet sous examen, par:

- l'article 27, alinéa 2 (remplacement temporaire d'un instituteur et pourvoi à une vacance de poste en cours d'année scolaire, par une commune);
- l'article 44, alinéas 1^{er}, 2 et 4 (dans l'hypothèse où les agents bénéficiant d'une option n'exercent pas l'option d'entrer au service de l'Etat et restent par conséquent des salariés d'une administration communale);
- l'article 45, alinéa 1^{er} (chargés de cours engagés par une administration communale); et
- l'article 52(2) (agents communaux chargés de cours sous contrat auprès d'une administration communale non repris dans la réserve avant l'année scolaire 2014/2015).

Tous ces agents dépendent aussi du point de vue disciplinaire d'une administration communale, mais pas du ministre, donc pas du directeur régional. Certes, il est possible de transférer, dans les conventions conclues entre l'Etat et les différentes administrations communales, le pouvoir hiérarchique de la commune vers l'Etat, transfert qui peut rester partiel et rester limité aux périodes pendant lesquelles les agents communaux effectuent des missions dans l'intérêt de l'enseignement fondamental. Mais que de complications à naître de pareil arrangement! Il suffit de relever les démarches que doit effectuer un agent communal affecté pour quelques heures par semaine à un service étatique afin de se faire autoriser, par l'un ou par l'autre de ses chefs hiérarchiques, à assister à une conférence de service organisée par l'autre employeur. Une récente affaire judiciaire² a montré les difficultés qu'il y a à reconstituer dans l'enseignement fondamental la chaîne des responsabilités lorsqu'un seul employeur est engagé dans le dossier. Qu'arrivera-t-il lorsqu'il faudra analyser avec précision duquel de ses deux employeurs un agent déterminé relevait à un certain moment?

Le directeur régional est donc supposé diriger des agents par rapport auxquels il n'est ni l'autorité hiérarchique ni l'autorité disciplinaire. Il dispose dès l'entrée en vigueur de la loi en projet d'un argument pour se

² Cour d'appel, arrêt du 22 juin 2011, n° 327/11 X

défendre contre la mise en cause de sa responsabilité au sujet d'éventuels dysfonctionnements dans son domaine de compétence territoriale. L'indécision quant à la fixation d'un statut unique étatique pour tout le personnel intervenant dans l'enseignement fondamental dont le législateur a fait preuve au moment du vote de la série des trois lois de 2009 sur l'enseignement fondamental risque donc de perdurer, avec les désavantages qui en découlent.

Le directeur régional doit ensuite intervenir en matière de plans de réussite scolaire (en vertu de l'article 62, alinéa 4, « il participe à la mise en œuvre » de ces plans dans les écoles de sa région). Le plan de réussite scolaire que la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, article 2, point 19, définit comme étant « les objectifs et les actions déterminés en vue d'augmenter la qualité de l'enseignement et des apprentissages dans une école », constitue l'élément de l'enseignement fondamental dont la genèse est la plus compliquée. Il est « [...] élaboré par le comité d'école en concertation avec les partenaires et autorités scolaires » (article 13, alinéa 1^{er}); « L'Agence pour le développement de la qualité de l'enseignement dans les écoles accompagne l'école dans la mise en œuvre du plan de réussite scolaire » (article 13, alinéa 7); le président du comité d'école a pour mission notamment « de préparer [...] les travaux du comité d'école » (article 42, alinéa 1^{er}, point 1) et donc de préparer le plan de réussite scolaire; les représentants des parents ont le droit de se réunir avec le comité de l'école pour « discuter, et le cas échéant, amender et compléter [...] le plan de réussite scolaire élaboré par le comité d'école » (article 49, alinéa 1^{er}, point 1). L'Agence mentionnée ci-dessus intervient une seconde fois, puisqu'elle est appelée à émettre son avis obligatoire au sujet de chacun de ces plans qui engage des ressources financières (article 13, alinéa 7); chaque plan de réussite scolaire est soumis finalement à l'approbation du conseil communal (article 13, alinéa 7) qui « arrête les mesures prévues dans le cadre du plan de réussite scolaire » (article 38, alinéa 5). Ajouter à cette multitude d'intervenants encore le directeur régional, avec une mission diffuse de participation dans la mise en œuvre, c'est procéder à une dilution supplémentaire des responsabilités dans un domaine crucial de l'enseignement fondamental. En vue d'accentuer les attributions du directeur régional, le Conseil d'Etat approuverait son engagement plus décisif dans le contexte du plan de réussite scolaire, intention qui pourrait se concrétiser en le faisant intervenir dans l'approbation de ce plan et dans l'évaluation qui en serait faite.

Le Conseil d'Etat ne comprend pas les intentions des auteurs du projet de loi sous examen lorsqu'ils confient au directeur régional « les relations avec les autorités communales ». Les liens entre ces dernières et les différents intervenants en matière d'enseignement fondamental sont fixés par la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental. La mise en place d'un niveau intermédiaire entre le ministre et les autorités locales ferait du sens si le projet de loi accordait cette place non pas aux directions régionales mais aux futures directions d'écoles à créer.

De quels moyens le directeur régional dispose-t-il pour garantir l'efficacité voulue à la surveillance qu'il est supposé exercer à l'égard de « l'ensemble des activités d'apprentissage »? En quoi « l'ensemble des activités d'apprentissage » diverge-t-il des missions confiées par la loi sur l'organisation de l'enseignement fondamental, article 67bis, tel qu'il est

proposé par le projet de loi sous examen, au nouveau service d'inspection des écoles? Si les membres du service d'inspection sont autorisés à effectuer des visites d'inspection, le directeur régional est-il autorisé à effectuer des visites sur place pour s'assurer que tout va bien du côté des activités d'apprentissage? Ou est-il confiné aux rapports des membres de l'inspectariat? Le texte du projet de loi sous avis reste muet sur ce point.

Le dernier alinéa introduit une innovation dans le service public luxembourgeois. Les attachés aux directions régionales ne pourront être que des instituteurs nommés pour un mandat d'une année, mais susceptible d'être prolongé; leur nomination est confiée au ministre, mais sur proposition du directeur régional. Cet ancrage législatif d'un droit de proposition quant à la sélection et à la nomination de ses subordonnés restera-t-il exclusif au domaine de l'enseignement fondamental, ou a-t-il vocation à être élargi à tout l'enseignement, voire à toute la fonction publique?

Le Conseil d'Etat est encore surpris de la limitation du recrutement des futurs attachés des directions régionales aux seuls instituteurs. N'y a-t-il pas d'autres branches académiques qui forment des diplômés capables de se forger une idée indépendante et de s'occuper de questions d'organisation? Le Ministère des sports ne compte pas exclusivement sur des sportifs ou des professeurs de gymnastique pour exercer ses attributions; le Ministère de l'agriculture compte parmi ses fonctionnaires des spécialités autres que l'agronomie.

Pour la partie de l'article 5, ad article 63, il soulève deux questions:

Le Conseil d'Etat a déjà soulevé plus haut le lien fait entre les missions de la direction régionale et son bureau. Si la création de 16 directions régionales poursuit le but, d'après l'exposé des motifs et le commentaire de l'article, d'en faciliter l'accessibilité, si elle doit permettre de tenir compte de la présence ou de la proximité des lycées et si elle est supposée tenir compte des axes des flux de circulation, le Conseil d'Etat voit mal comment un regroupement géographique de plusieurs directions régionales sur un même site (« Tant que plusieurs directions sont regroupées sous une même enseigne [...] », comme l'envisage le commentaire de l'article) pourrait répondre à cette attente.

La seconde question concerne la réintroduction des administrations communales dans la gestion du personnel relevant de l'enseignement fondamental. Alors que l'une des grandes innovations des réformes de 2009 était – en principe – la reprise par l'Etat du personnel intervenant dans l'enseignement fondamental, le projet sous examen se propose de rétrocéder l'organisation du remplacement, en cours d'année, du personnel des écoles de l'enseignement fondamental, aux communes, moyennant conclusion de conventions. Non seulement les arguments mis en avant il y a trois ans sont-ils balayés sans explication aucune pour justifier ce retour en arrière, mais c'est encore la réforme que doit constituer l'introduction des directions régionales qui est mise en question au moment même de sa mise en œuvre. Si la loi ouvre deux voies pour ce qui est de la gestion des remplaçants, les directeurs régionaux se voient enlever par la loi un élément important de leurs missions officielles, élément qui sert pourtant à justifier la création de la fonction des directeurs régionaux. Comment les directeurs régionaux

imposeront-ils leur autorité à du personnel recruté par les administrations communales? L'abandon partiel de la mainmise de l'Etat sur le recrutement du personnel enseignant – qu'il s'agisse des titulaires ou de leurs remplaçants – constitue un retour à la situation antérieure à la réforme de 2009. Par ailleurs, le Conseil d'Etat relève que la charge de travail des directeurs régionaux variera énormément suivant le nombre d'administrations communales qu'ils réussiront à persuader de reprendre à leur compte, moyennant conclusion d'une convention, le personnel de remplacement de l'enseignement fondamental.

Pour les parties article 5, ad article 64 et article 65:

Cet article est consacré à une nouvelle structure à laquelle est assignée une place mal définie parmi les autres acteurs étatiques de l'enseignement fondamental qui sont le ministre, le nouveau service de l'enseignement fondamental au sein du ministère, et les directeurs régionaux. Il est vrai que cet organisme n'aura pas d'autre attribution que de discuter. Décrit par le texte sous examen aussi bien comme « organe d'organisation et de concertation », « organe consultatif » et « organe de réflexion », la seule véritable « mission » attribuée à cet organe, c'est celle « d'organiser la répartition régionale des instituteurs-ressources ». Le Conseil d'Etat pourrait se déclarer d'accord avec cette nouvelle structure si des attributions réelles et précises lui étaient confiées. Mais comme le texte du projet de loi sous examen se borne à charger le collège d'une seule mission concrète – la répartition des instituteurs-ressources, dont le nombre est de toute façon très limité – le Conseil d'Etat estime que la nouvelle structure manque de raison d'être. Il ne peut se défaire de l'idée que l'invention de cette « attribution » constitue la feuille de vigne destinée à cacher l'inutilité du collège des directeurs régionaux. Si le ministre croit que le recours ponctuel à la réunion de l'ensemble des directeurs régionaux présente quelque utilité, il convoquera simplement une conférence de service. Point n'est besoin de créer à cet effet l'appellation de « collège des directeurs régionaux ».

Le Conseil d'Etat comprendrait la volonté d'agencer la gestion administrative de l'enseignement fondamental selon le modèle de la gestion de l'enseignement secondaire – certaines réflexions dans l'exposé des motifs tendent dans cette direction. Mais comme les auteurs du projet de loi ne s'expriment pas clairement sur ce choix, l'introduction isolée d'un collège de directeurs (régionaux) sans attributions véritables ne fait aucun sens.

Pour ce qui est de l'article 65, le Conseil d'Etat rappelle les observations qu'il a faites ci-dessus au sujet de l'article 64, qui s'appliquent par analogie à la conférence des présidents des comités d'école d'une région, nouvel organe créé par le projet de loi sous examen mais qui ne se voit pas confier des missions concrètes et précises.

Pour la partie de l'article 5, ad article 66:

Le Conseil d'Etat ne conçoit pas que des fonctionnaires ayant pour mission d'intervenir directement dans les écoles de l'enseignement fondamental puissent être affectés à un organe sans consistance comme le collège des directeurs régionaux. Une affectation des instituteurs-ressources aux directions régionales ferait d'autant plus de sens que chacune d'elles

sera chargée, d'après l'exposé des motifs, de « l'encadrement de +/- 350 enseignants (auxquels s'ajoute le personnel éducatif) ainsi que d'une population d'environ 2875 écoliers ». Comme l'a relevé le Conseil d'Etat plus haut, la création d'un organe ayant pour seule compétence concrète la répartition de trente-deux instituteurs-ressources sur seize directions régionales pourrait facilement être remplacée par l'intervention du service de l'enseignement fondamental à créer.

Article 6

Sans observation.

Article 7

La loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental a le mérite de distribuer et d'attribuer sans ambiguïté les responsabilités. La surveillance des écoles, pour autant que l'Etat est concerné, relève du ministre de l'Education nationale et, pour autant que les communes sont concernées, du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins. L'Etat est concerné principalement par l'apprentissage: son contenu, sa qualité, le personnel qui en est chargé, le déroulement des activités dans les écoles. L'instrument qui permet au ministre d'exercer sa surveillance sur le terrain, c'est l'inspection des écoles.

Le projet de loi sous examen met fin à la simplicité de l'organisation de la surveillance exercée par l'Etat mise en place par la réforme de 2009. Le ministre reste celui qui est finalement responsable, mais les instruments dont il dispose pour exercer sa surveillance sont modifiés radicalement. Il y a d'abord, comme mentionné plus haut, création, au sein du ministère, du service de l'enseignement fondamental. Il y a ensuite mise en place des directeurs régionaux qui sont chargés d'assurer « la surveillance de l'ensemble des écoles », d'en assurer « la bonne marche », de veiller « à l'application des lois, règlements et directives », de surveiller « l'ensemble des activités d'apprentissage ainsi que la mise en œuvre du plan d'études », et qui sont aussi les chefs hiérarchiques du personnel des écoles. L'article 67 de la loi en projet ajoute un organe de surveillance supplémentaire en maintenant l'inspection – mais avec d'autres attributions que celles qui lui sont conférées par la législation de 2009. Il est vrai que l'inspection dans son nouveau format s'occupera non seulement de « l'inspection des écoles par l'Etat » mais aussi de « l'appréciation de la qualité de l'enseignement fondamental dispensé dans ces écoles » (article 67). Cet instrument est toutefois indépendant des directeurs régionaux.

A l'avenir le ministre exerce donc la surveillance des écoles du fondamental dans leur ensemble; chaque directeur régional exerce la surveillance des écoles du fondamental de son secteur. Le Conseil d'Etat a déjà relevé qu'il ne trouve pas dans le texte du projet de loi la réponse à la question de savoir quels sont les instruments dont disposent les directeurs régionaux pour réaliser leur mission. L'inspection réformée ne comblera pas cette lacune. Pour accomplir ses missions, elle disposera sur tout le territoire national, en vertu de l'article 67ter de la loi en projet, d'un directeur et de quatre inspecteurs. En fait, elle n'inspectera plus les classes, mais les écoles.

Le travail d'appréciation des inspecteurs quant à la qualité de l'enseignement, l'acquis scolaire des élèves, l'organisation et le fonctionnement des écoles devra se faire largement sur base de rapports présentés par les comités d'école. Les conclusions de l'inspection de l'enseignement fondamental seront basées sur l'analyse de documents, et non plus sur la science personnelle des inspecteurs. L'inspection de l'enseignement fondamental risque de n'avoir plus qu'une idée générale de la réalité du terrain. Elle ne sera plus guère à même de fournir des conseils personnalisés à l'enseignant individuel ou à une équipe d'enseignants.

Au-delà de la question sur le « comment » de la surveillance et de l'inspection, le Conseil d'Etat doute de l'opportunité de constituer par la voie légale en service une unité administrative qui ne comporte que 5 unités de personnel, auquel s'ajoutera le personnel de soutien. Ne serait-il pas plus rationnel d'intégrer l'inspection dans le service de l'enseignement fondamental du ministère?

Article 8

Pour la partie de l'article 8, ad article 67bis:

L'article 67 ayant défini la mission de l'inspection (« appréciation de la qualité de l'enseignement fondamental dans les écoles »), l'article sous examen précise la façon dont l'inspection s'acquittera de cette mission. Ainsi, elle est chargée « de dresser un constat de l'organisation et du fonctionnement des écoles », « d'examiner l'acquis scolaire des élèves [...] en tenant compte des facteurs sociaux et culturels », et « d'établir des rapports d'inspection contenant des conclusions relatives à l'organisation et au fonctionnement des écoles ». De l'avis du Conseil d'Etat, le premier et le troisième points se recoupent. Il faudrait en éliminer un. Le deuxième point frappe par son imprécision. En quoi consistera cet examen de l'acquis scolaire des écoliers? En l'examen du dossier d'évaluation? Et quels sont les facteurs sociaux et culturels dont il sera tenu compte par l'inspecteur au moment de l'examen de l'acquis scolaire? Des facteurs relatifs à toute l'école, à la classe, ou à l'élève, ou à son entourage familial, ou à celui de l'entourage socioculturel de la commune?

D'après le commentaire de l'article, la démarche de l'inspection n'existera pas par elle-même puisqu'elle sera « complémentaire à l'auto-évaluation de l'école ».

L'alinéa 4 prévoit l'intervention de l'inspection dans les dossiers d'ordre disciplinaire concernant les membres du personnel des écoles. Le Conseil d'Etat estime qu'il serait plus efficace de charger de ce rôle soit un agent du service de l'enseignement fondamental du ministère, soit un directeur régional différent de celui qui a déclenché l'affaire disciplinaire.

Pour la partie de l'article 8, ad article 67ter:

Sans observation.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Les énumérations contenues dans les parties « Art. 68. » et « Art. 69. » sont celles de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, mais modifiées en fonction des dispositions du projet de loi sous examen.

Article 11

Le Conseil d'Etat estime qu'il est superflu de motiver l'obligation faite aux agents intervenant dans l'enseignement fondamental de parfaire leurs connaissances en cours de vie professionnelle *via* la formation continue. Il n'échet donc pas de parler de « droits et devoirs », mais de disposer:

« **Art. 11.** A l'article 70 de la même loi, l'alinéa 1^{er} est remplacé comme suit:

« Les membres des catégories de personnel intervenant dans l'enseignement fondamental et énumérées sous les articles 68 et 69 suivent des cours de formation continue selon les modalités à préciser par la voie d'un règlement grand-ducal. » »

Articles 12 à 15

Sans observation.

Article 16

Le Conseil d'Etat aurait lu avec intérêt la justification de l'option accordée dans le projet de loi sous examen aux maîtresses de jardin d'enfants (transfert du statut communal vers le statut étatique) qui n'avait pas été prévue dans la loi de 2009. Le commentaire du texte visé se limite à mentionner en passant l'innovation, avec beaucoup de discrétion.

Articles 17 à 19

Sans observation.

Article 20

La création d'une réserve de suppléants des éducateurs et éducateurs gradués suit les mêmes lignes que celles qui sont tracées pour la réserve des enseignants.

Le Conseil d'Etat relève que le ministre et le service de l'enseignement fondamental à créer devront avoir le doigté nécessaire pour déterminer le point d'équilibre entre l'admission à la réserve d'agents à durée indéterminée et les fluctuations temporaires qui peuvent se produire parmi le personnel en titre. Un nombre trop gonflé des agents engagés à durée indéterminée mettrait les directions régionales dans l'impossibilité de proposer aux surnuméraires un travail quelque peu gratifiant et utile.

Articles 21 à 25

Sans observation.

Article 26

Si l'alinéa 1^{er} du texte sous avis ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat est foncièrement en désaccord avec les auteurs du projet de loi pour ce qui est de l'alinéa 2. Comme il l'a rappelé plus haut, l'une des innovations les plus significatives de 2009, c'était l'entrée en force de l'Etat dans l'agencement de l'enseignement fondamental, notamment grâce à la reprise au service de l'Etat du personnel enseignant. Or, la mesure examinée propose un retour à la situation antérieure à 2009: les communes auront de nouveau leur mot à dire en matière de recrutement grâce à la possibilité qui doit leur être donnée de procéder de leur autorité au recrutement et à l'affectation des remplaçants. La référence à l'article 63 de la loi de 2009 sur l'organisation de l'enseignement fondamental vise un texte qui doit permettre, s'il devait être voté par le Parlement, à toute commune de reprendre sous sa responsabilité « l'organisation du remplacement en cours d'année du personnel des écoles de l'enseignement fondamental » moyennant conclusion d'une convention avec le ministre. La création du service de l'enseignement fondamental et des directions régionales devrait fournir les plates-formes administratives nécessaires pour la gestion de tout le personnel de remplacement.

Le Conseil d'Etat regrette que le commentaire de l'article ne fournisse pas d'argument justifiant ce changement de la politique introduite en 2009.

Article 27

Sans observation.

Article 28 (28 à 30 selon le Conseil d'Etat)

Dans la partie « Art. 35. », l'énumération de fonctions qui introduit le texte pourrait être remplacée par la formule suivante, qui éviterait la répétition:

« **Art. 35.** Pour être admis aux fonctions énumérées à l'article qui précède, ainsi qu'à celle de directeur adjoint de l'enseignement fondamental, les candidats doivent avoir occupé pendant cinq ans une fonction dans la carrière supérieure soit de l'enseignement, soit une fonction dirigeante dans les administrations et services de l'Etat. »

Le texte proposé a l'avantage supplémentaire d'être en concordance avec la terminologie de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat.

D'un point de vue légistique, il n'est pas possible d'écrire uniquement « Art. 36. (supprimé) ». Une reformulation de l'article 28, l'ajout de nouveaux articles 29 et 30, ainsi qu'une renumérotation des articles suivants s'imposent. Le texte se lira dès lors comme suit:

« **Art. 28.** Les articles 34 et 35 de la même loi sont remplacés par les dispositions suivantes:

« Art. 34. Le directeur [...].
Art. 35. Le directeur [...]. »
« Art. 29. L'article 36 de la même loi est supprimé. »
« Art. 30. Les articles 37 à 39 de la même loi sont remplacés
comme suit:
« Art. 37. [...].
Art. 38. [...].
Art. 39. [...]. »

L'ancien article 29 du projet de loi sous avis deviendra l'article 31 et la numérotation des articles suivants est à adapter en conséquence.

Dans la partie « Art. 38. », la notion de « tâches de responsabilité » n'est pas définie, et ne peut d'ailleurs pas se référer à des usages qui existeraient dans la fonction publique. Les fonctionnaires visés sont-ils les mêmes que ceux mentionnés par le même article sous « Les chargés de missions »?

Article 29 (31 selon le Conseil d'Etat)

Ni l'exposé des motifs ni le commentaire de l'article sous examen ne s'expliquent sur la raison de la modification proposée par le projet de loi. S'agit-il simplement d'un réarrangement sémantique, ou les auteurs du projet de loi sous avis auraient-ils l'intention de prolonger de quelques années la durée d'application de la disposition qui avait, dans la loi de 2009, un caractère manifestement transitoire et très limité dans le temps?

Article 30 (32 selon le Conseil d'Etat)

D'après le commentaire de l'article, le prolongement dans le temps de la disposition sous avis, à laquelle la loi de 2009 avait donné le caractère d'une disposition très limitée dans le temps, est justifié par le fait que le calendrier de la reprise par l'Etat des agents communaux visés a été arrêté par le règlement grand-ducal du 2 septembre 2011, de sorte que ces agents ne se seraient pas trouvés jusqu'ici en mesure de prendre la décision que leur réserve l'option créée par la loi de 2009.

Article 31 (33 selon le Conseil d'Etat)

Sous le point 2 de l'article sous avis, le texte qui figure sous le deuxième tiret devrait suivre immédiatement le texte du premier tiret (avec l'adjonction du mot « et »), sinon il y aurait désignation d'une catégorie supplémentaire d'agents communaux (et plus particulièrement d'une catégorie non définie, sans lien aucun avec des activités antérieures liées à la natation, sans conditions d'études et de pratique professionnelle) qui peut être chargée de cours de natation dans l'enseignement fondamental, élargissement qui ne peut pas être voulu par les auteurs du projet de texte sous avis.

Article 32 (34 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat constate qu'il s'agit encore d'une mesure n'ayant d'autre but que de prolonger la durée d'exercice d'une option que la loi de

2009 avait instaurée au bénéfice de certaines catégories de personnel communal.

Articles 33 à 41 (35 à 43 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 42 (44 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat suggère d'écrire « [...] remplit la fonction de [...] » au lieu de « remplira ».

Article 43 (45 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi sous examen se lancent, une nouvelle fois, dans une opération de régularisation d'agents ne disposant pas des diplômes exigés par la loi, pour les admettre à la fonction d'instituteur après avoir suivi une formation faite sur mesure (mais qui n'est pas la formation exigée normalement) et après un examen de circonstance, formation et examen qui sont supposés remplacer une formation universitaire et un diplôme académique. L'un des buts de la revalorisation de la fonction de l'instituteur en 2009, c'était effectivement l'intention de créer un pool de professionnels capables d'enseigner dans tous les cycles de l'enseignement fondamental. Mais le sous-entendu n'était-il pas de pouvoir disposer d'un personnel qualifié, c'est-à-dire de personnel répondant aux conditions de formation plus exigeantes nouvellement exigées par la loi de 2009? Former maintenant ce pool avec du personnel qui ne répond pas aux critères de sélection contraignants introduits par la loi de 2009, et maintenir ouverte cette porte d'entrée pour un temps illimité, c'est ajouter aux nombreuses mesures transitoires de 2009 une nouvelle exception permanente, permettant de recruter indéfiniment du personnel ne répondant pas aux critères légaux et bénéficiant d'une mise en équivalence sur mesure. L'argument mis en avant par les auteurs du projet de loi sous avis – « répondre à une demande souvent exprimée » – prend le contre-pied de l'argumentation utilisée en 2009 pour justifier la réforme profonde de la fonction de l'instituteur. La mesure proposée dévie du principe que l'accès à la fonction de l'instituteur ne se fait que sur présentation d'un diplôme universitaire (bachelor). Les lacunes dans la formation initiale des personnes desquelles émane la « demande » seront comblées par une formation sur mesure ou par de l'expérience professionnelle. Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à ce qu'une solution soit trouvée pour résoudre les situations relevées, mais il insiste pour que la validation de l'expérience professionnelle acquise ne puisse se faire qu'après un complément d'études universitaires et que l'examen prévu se passe devant un jury composé majoritairement d'enseignants d'université. Il lui semble important que soit évité un retour à la vieille balançoire – l'allongement de la durée des études est nécessaire pour répondre à l'évolution des exigences posées aux candidats à l'entrée; l'augmentation de la rémunération des agents visés est justifiée à cause de ces études plus longues; le personnel sur place, bien que ne répondant pas aux nouvelles conditions d'études, a droit néanmoins au même reclassement parce que l'expérience professionnelle équivaut aux études, retour qui viderait la réforme de 2009 d'une partie de sa substance dans la mesure où la solution

proposée par l'article sous revue risque de créer une voie de recrutement à facilités parallèle à la voie de recrutement ordinaire, plus exigeante.

Pour les raisons évoquées, le Conseil d'Etat ne peut pas se déclarer d'accord avec la mesure proposée.

D'un point de vue purement légistique, le Conseil d'Etat relève encore que quant au renvoi aux dispositions des directives européennes relatives à la reconnaissance des qualifications professionnelles aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article sous avis, il y a lieu de renvoyer au texte national de transposition. En l'occurrence, il s'agit de la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a. du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles b. de la prestation temporaire de service.

Article 44 (46 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 45 (47 selon le Conseil d'Etat)

Le texte de l'article sous examen montre l'inutilité de la mesure proposée par l'article 5. En effet, s'il existe actuellement un service de l'enseignement fondamental au sein du Ministère de l'éducation nationale, pourquoi faudrait-il faire le détour par la loi en projet pour recréer le même service? Le Gouvernement dispose d'ores et déjà des moyens nécessaires pour s'organiser afin d'exécuter la législation de 2009 sur l'enseignement fondamental. Une intervention du législateur est donc inutile.

Article 46 (48 selon le Conseil d'Etat)

Le texte de l'article 46 fait apparaître une machine à promotions. La disparition de l'inspection créé en 2009 aura pour conséquence que les agents qui en faisaient partie seront repris, ou pourront être repris, soit par le service de l'enseignement fondamental du ministère, soit par les directions régionales, soit par l'inspection modèle 2012, mais en continuant à bénéficier de la rémunération qui correspondait aux exigences de la fonction qu'ils n'assument plus, jusqu'au moment où les « mesures de classement de ces nouvelles fonctions » auront été définies. Le commentaire de l'article 5 indiquant que les missions d'un directeur régional « s'apparentent, voire dépassent celles d'un directeur de lycée », le futur classement barémique de cette fonction tiendra évidemment compte de ce haut niveau de responsabilités. En fin de compte, les agents qui sont censés aujourd'hui inspecter les écoles fondamentales et apprécier la qualité de l'enseignement fondamental dispensé dans les écoles se retrouveront chargés des mêmes responsabilités (bien qu'appelées différemment), mais avec une rémunération revue à la hausse.

Articles 47 à 50 (49 à 52 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 51 (53 selon le Conseil d'Etat)

La voie choisie par le texte sous examen retombe dans un vieux travers de l'administration luxembourgeoise que le Conseil d'Etat ne se fatigue pas de critiquer. Au lieu de créer une situation juridique nette moyennant abrogation précise des dispositions légales contraires au texte qui doit entrer en vigueur, la solution de facilité visant à abroger ou à modifier « le cas échéant » simplement par un texte général « toutes les dispositions qui lui sont contraires » aboutit nécessairement à une insécurité juridique inacceptable à laquelle le Conseil d'Etat s'oppose formellement. Les auteurs du texte sous examen s'en remettent finalement au jugement du citoyen intéressé, au fonctionnaire qui se croit concerné par une disposition précise, aux parents d'élèves, pour trouver la bonne interprétation à donner à des textes potentiellement incompatibles. Il appartient aux auteurs du projet de faire leur travail et de débroussailler le terrain en éliminant de leur initiative les dispositions qu'ils ont identifiées comme étant incompatibles avec le nouveau texte.

Article 52 (54 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat relève que le recours à un intitulé abrégé est inutile pour un acte à caractère exclusivement modificatif, étant donné qu'un tel acte n'existe pas à titre autonome dans l'ordonnancement juridique et que partant aucune référence n'y est faite dans les autres textes normatifs. A cet endroit, le Conseil d'Etat se doit de signaler aux auteurs du projet de loi sous avis que l'intitulé complet fait défaut au document parlementaire n° 6390, et demande à ce que ce manquement soit éliminé par l'ajout de l'intitulé complet dudit projet.

Article 53 (55 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat ne peut pas se déclarer d'accord avec le texte de l'alinéa 1^{er} qui n'indique pas de date d'entrée en vigueur précise et ce bien que les dates de début des années scolaires sont opportunément fixées bien à l'avance, officiellement et avec précision. Il demande dès lors à ce que la date visée soit inscrite en lieu et place de la formule contestée.

Le Conseil d'Etat rend attentif à un problème qui risque de naître du fait que les dispositions du texte sous examen seront intégrées dans celui de deux lois modifiées du 6 février 2009. En effet, le texte sous examen mentionne à plusieurs reprises la date d'entrée en vigueur « de la présente loi » qui se situe nécessairement dans l'avenir. Or, les lois de 2009 ont chacune sa propre date d'entrée en vigueur, qui se situe dans le passé. Il appartiendra donc au lecteur du texte modifié de se mettre à la recherche de la source de chaque élément de texte de la loi modifiée de 2009. S'agit-il d'un élément remontant au texte initial de 2009, la date d'entrée en vigueur aura été différente de celle d'un élément remontant seulement au projet sous examen. Là encore, c'est l'insécurité juridique programmée que le Conseil d'Etat ne saurait cautionner; si la Chambre des députés votait le texte de cet article du projet dans sa teneur actuelle, le Conseil d'Etat se verrait contraint de refuser la dispense du second vote constitutionnel.

Considérations finales

Avec l'intervention plus prononcée de l'Etat dans l'enseignement fondamental, mais sans que les administrations communales en soient éliminées complètement, le Conseil d'Etat estime qu'il serait opportun de circonscrire avec davantage de rigueur les domaines d'intervention spécifiques de chacun des partenaires, afin d'éviter des redondances ou des compétences qui se chevauchent. La gestion du parc immobilier, propriété des communes, requiert cependant l'organisation d'une coopération efficace avec les autorités étatiques. La position centrale des autorités locales entre les différents autres intervenants (parents d'élèves, enseignants, autorités étatiques) recommande le maintien de représentants des communes dans les organes dirigeants de l'enseignement fondamental au niveau local.

Le Conseil d'Etat ne conçoit pas que le personnel nombreux qui intervient journallement dans le fonctionnement de l'enseignement fondamental puisse être géré efficacement à distance par les nouvelles directions régionales. Il faut qu'il y ait au niveau de chaque école un responsable. L'espoir de voir des dizaines d'agents de l'Etat fonctionner sans structure hiérarchique est contredit par les faits. Si le fonctionnement en coopératives collégiales était praticable, les autres administrations seraient organisées depuis longue date d'après ce schéma. Le Conseil d'Etat se prononce en faveur de la création d'un directeur d'école au niveau de chaque école.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 novembre 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen