

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 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;**
- 4. la loi modifiée du 16 août 1968 portant création d'un centre de logopédie et de services audiométrique et orthophonique;**
- 5. la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée;**
- 6. la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue;**
- 7. la loi du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et les modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'Etat;**
- 8. le Code de la sécurité sociale;**
- 9. la loi du 13 juillet 2006 portant réorganisation du centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS).**

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(18 juin 2013)

Par dépêche du 21 mars 2013, le Président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'Etat une série d'amendements que la Commission de l'éducation nationale, de la formation professionnelle et des sports propose d'apporter au projet de loi mentionné en exergue. A la lettre de saisine étaient joints le texte des amendements et leurs commentaires, le texte coordonné du projet de loi sous rubrique tel qu'il s'établit compte tenu des amendements sous avis et des propositions de texte faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 novembre 2012 que la commission parlementaire a retenues, ainsi que de nouvelles versions coordonnées des deux lois du 6 février 2009 dont l'une porte sur l'organisation de l'enseignement fondamental et dont l'autre concerne le personnel de l'enseignement fondamental.

La série d'amendements a pour objet principal de remodeler le projet de loi n° 6390 initial dans le sens préconisé par le Conseil d'Etat dans son avis précité du 27 novembre 2012, en ne retenant que les dispositions concernant le personnel de l'enseignement fondamental et en renvoyant la matière de la surveillance de l'enseignement fondamental à une analyse approfondie.

Le seul élément qui reste de la proposition du texte initial visant à réformer fondamentalement l'inspection de l'enseignement fondamental, c'est le reclassement de la fonction d'inspecteur de l'enseignement fondamental parmi les fonctions dirigeantes, au grade E8.

Examen des amendements

Intitulé

La proposition de modification de la commission parlementaire reprend une suggestion faite par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 novembre 2012, tout en l'adaptant aux changements que les amendements apportent au projet de loi initial. Le Conseil d'Etat marque son accord avec l'intitulé proposé.

Amendement 1

Conséquence directe de la visée plus limitée du projet de loi, le libellé proposé ne suscite pas d'observation.

Amendement 2

Sans observation.

Amendement 3

L'amendement a pour objet d'écourter à trois années la durée du plan de réussite scolaire, fixée actuellement à quatre ans. Le changement proposé est justifié par l'opportunité d'aligner la durée du plan de réussite scolaire sur celle prévue par le projet de réforme de la fonction publique en matière de gestion par objectifs.

Amendement 4

La suppression de la fonction d'« inspecteur général » et son remplacement par celle du « président du collège des inspecteurs de l'enseignement fondamental » égratigne la position de principe que la commission parlementaire déclare dans les « remarques préliminaires » avoir adoptée (question de la réforme de l'inspection soumise à une analyse approfondie). Le Conseil d'Etat reviendra sur cet aspect dans le contexte de l'observation finale qu'il présente dans la partie finale du présent avis complémentaire.

Du point de vue strictement formel, le texte de l'amendement ne suscite pas d'observation.

Amendement 5

Sans observation.

Amendement 6

Si, du point strictement formel, le texte sous avis ne donne pas lieu à observation, le Conseil d'Etat se propose d'en examiner le fond dans le contexte de l'observation finale mentionnée à l'endroit de l'amendement 4.

Amendement 7

Le Conseil d'Etat constate que la commission parlementaire considère comme équivalant à « l'inspecteur surveillance » la notion de « l'inspecteur exerce le contrôle de l'enseignement fondamental » (commentaire, point 1). Il est vrai que le texte même du futur article 60 de la loi sur l'organisation de l'enseignement fondamental sera très peu disert sur le contenu de la fonction de l'inspecteur alors que le commentaire du point 4, dans l'avant-dernier et dans le dernier de ses alinéas, fournit davantage de détails.

Amendement 8

Sans observation, sauf pour ce qui est de la notion du « collègue » des inspecteurs, à laquelle le Conseil d'Etat reviendra dans son observation finale.

Amendement 9

Le Conseil d'Etat craint que le cadre tracé par le futur article 64 de la loi sur l'organisation de l'enseignement fondamental n'aboutisse à la mise en place d'électrons libres, c'est-à-dire des instituteurs-ressources, qui risquent de compliquer le fonctionnement quotidien de l'enseignement fondamental au lieu de le faciliter. Les instituteurs-ressources seront en effet, d'après le texte sous avis, détachés au Ministère de l'éducation nationale et agiront sous l'autorité directe du ministre. Ce « lien direct » avec le ministre est supposé permettre « à celui-ci notamment de suivre de près l'évolution des pratiques innovantes sur le terrain ». Le même lien est expliqué encore « par les missions cruciales que les instituteurs-ressources sont appelés à remplir » et qui vont, d'après le commentaire de l'amendement, de l'aide fournie aux écoles pour établir un projet de formation continue, à l'accompagnement pédagogique des équipes pédagogiques et des instituteurs nouvellement nommés et à l'« assistance aux écoles dans l'optimisation de la gestion et de l'organisation des cycles d'apprentissage ». Ces mêmes instituteurs-ressources sont affectés par le ministre à un arrondissement d'inspection précis où ils interviennent soit de leur initiative, soit « sur demande de l'inspecteur d'arrondissement ». Au vu de ces explications, le Conseil d'Etat voit dans le rôle confié aux instituteurs-ressources l'expression de la volonté de les rapprocher davantage du terrain, mais il est à se demander si ce lien direct, sans intermédiaire hiérarchique, garantit le meilleur fonctionnement quotidien des activités de ces agents.

Si la mission visée par la phrase finale du nouvel article 64 devait être maintenue (elle risque de faire double emploi avec les missions confiées par l'article 44, alinéa 1^{er}, point 2, aux présidents des comités d'école dans les communes disposant de deux à quatre écoles, et par l'article 44, alinéa 3 par le comité de gestion dans les communes disposant d'au moins cinq écoles), il faudrait veiller à garantir une discipline de coordination dans la vie

quotidienne de tous les intervenants dans l'enseignement fondamental au niveau local.

Amendements 10 à 25

Sans observation.

Amendement 26

Les précisions apportées par le commentaire de l'article 30 nouveau clarifient la situation que le Conseil d'Etat avait relevée dans son avis du 27 novembre 2012. Il s'avère que le texte s'appliquera à un maximum de deux agents qui, ayant passé le concours d'accès à la fonction d'instituteur et ayant été nommés à cette fonction avant le 15 septembre 2009, pourraient vouloir réintégrer la même fonction, et qui seront autorisés à ce faire sans passer de nouveau par le concours.

Cette mesure assez exceptionnelle est justifiée par la commission parlementaire par la considération qu'avant le changement de régime en 2009, les candidats qui avaient passé avec succès le concours d'accès étaient admissibles de façon illimitée dans le temps, tandis qu'après le changement de 2009, la réussite au concours n'ouvrait le droit à l'admission à la fonction que pour une année et qu'il s'agit de « garantir les droits acquis des personnes qui avaient réussi le concours avant 2009 et qui n'étaient pas nommées au moment de l'entrée en vigueur de la loi » de février 2009. Le Conseil d'Etat estime que c'est à tort que la commission parlementaire parle de « droits acquis », alors qu'il est patent que les agents visés avaient bénéficié d'une nomination à la fonction d'instituteur, fonction qu'ils ont perdue suite à leur démission avant le 15 septembre 2009. Le Conseil d'Etat ne peut se rallier ni à l'argumentation faisant état de « droits acquis » qu'il s'agirait de préserver, ni au résultat de la disposition proposée, qui garantit un accès automatique, sur simple demande des personnes intéressées, alors que les raisons de leur démission restent non élucidées. Il pourrait tout au plus se déclarer d'accord avec cette disposition si elle était limitée à une période très courte après l'entrée en vigueur de la loi en projet, ce qui éviterait à la disposition sous examen d'ancrer dans la loi une mesure fondée sur la convenance personnelle des personnes visées.

Amendement 27

Sans observation.

Amendement 28

Le Conseil d'Etat note qu'il ne s'agit pas de mettre en place une nouvelle disposition transitoire, mais de maintenir celle établie par la loi du 6 février 2009 sur le personnel de l'enseignement fondamental, au seul bénéfice d'agents communaux qui se trouvaient au service d'une commune ou d'un syndicat de communes à la date d'entrée en vigueur de la loi mentionnée ci-dessus, donc au 15 septembre 2009. Le cercle des bénéficiaires de la disposition transitoire ne peut donc pas s'élargir au fil du temps.

Amendement 29

Tout en estimant qu'il sera nécessaire de préserver aux communes un certain droit de regard et d'intervention en la matière, il faudra néanmoins éviter que le règlement grand-ducal à prendre n'entre en conflit avec les dispositions sur le cadre financier tracé par le Gouvernement. La définition des « modalités précises devant présider à la constatation des besoins rendant nécessaires l'intervention d'instructeurs de natation », annoncée par le commentaire de l'amendement, sera donc cruciale à ce sujet.

Amendement 30

Le Conseil d'Etat salue le fait que la durée dans le temps de cette disposition transitoire est fixée par la loi. Une période de réflexion de sept ans doit être considérée comme amplement suffisante pour permettre aux agents concernés de se décider en toute connaissance de cause.

Amendements 31 à 39

Sans observation.

Amendement 40

Le Conseil d'Etat marque son accord avec cette disposition qui a pour but de rendre possible la couverture par l'assurance-accident des membres de la Fédération des associations de parents d'élèves (FAPEL) et des associations-membres de cette fédération, ainsi que des représentants des parents d'élèves des écoles fondamentales et des membres des comités des parents d'élèves dans le contexte des activités qu'ils déploient comme représentants des parents d'élèves. Il lui semble évident que le bénéfice de cette même disposition s'étend aux parents d'élèves des structures représentatives des parents d'élèves au niveau de l'enseignement postprimaire. Il regrette seulement que le caractère général de la disposition soit mitigé par le fait que le texte de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques, particulièrement son article 36, ne soit pas complété en ce sens.

Amendement 41

Sans observation.

Amendement 42

Le Conseil d'Etat, constatant que la commission parlementaire suit les auteurs du projet de loi, n'a pas d'autre observation à formuler.

Amendements 43 à 49

Sans observation.

Observation finale

Le Conseil d'Etat constate que la commission parlementaire s'est engagée dans la voie qu'il avait suggérée – la scission en deux du projet de loi initial. Si le texte sous examen se limite en principe aux dispositions destinées à régler certains problèmes en matière de personnel de l'enseignement fondamental, les quelques changements apportés à l'inspection de l'enseignement fondamental risquent de préjuger l'analyse en profondeur annoncée au sujet de la surveillance de l'enseignement fondamental. En effet, sans que le rôle précis de l'inspectorat soit connu à l'heure actuelle, le reclassement de la fonction de l'inspecteur paraît prématuré alors que le texte sous examen ne modifie en rien la mission de l'inspecteur par rapport à sa situation de 2009; ce reclassement constitue une avancée qu'il ne sera plus possible de corriger par la suite.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 juin 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen