

Projet de règlement grand-ducal

déterminant les modalités du concours réglant l'admission au stage préparant à la fonction d'instituteur de l'enseignement fondamental

Avis du Conseil d'État

(8 décembre 2015)

Par dépêche du 16 juillet 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Le projet de règlement grand-ducal sous avis était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 21 octobre 2015.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis entend modifier le concours pour les candidats à la profession d'instituteur tel que régi jusqu'à présent par le règlement grand-ducal modifié du 9 mars 2009 déterminant les modalités du concours réglant l'accès à la fonction d'instituteur de l'enseignement fondamental (ci-après « règlement de 2009 »). Le projet de règlement répond ainsi à l'exigence nouvelle résultant de la réforme de la Fonction publique ainsi que de la création de l'Institut de formation de l'éducation nationale qui soumet lesdits candidats à un stage de trois années après réussite du concours avant de pouvoir prétendre à la profession d'instituteur.

Le changement le plus important prévu par le projet de règlement grand-ducal sous avis est la transformation de l'actuel examen-concours en un concours. Les candidats ne seront plus éliminés à cause de notes insuffisantes, mais tous les candidats classés « en rang utile » en fonction des postes disponibles, seront admis au stage.

La sélection définitive se fera dorénavant à la fin du stage.

Le projet de règlement grand-ducal entend modifier par ailleurs les conditions d'admissibilité en imposant un supplément de formations (secours et sauvetage), ainsi qu'une condition d'activité d'encadrement d'enfants.

Les matières sujettes aux épreuves d'admissibilité se réduiront dorénavant aux langues allemandes, françaises et luxembourgeoises. Les matières du concours passeront du nombre de trois au nombre de deux.

Examen des articles

Article 1^{er}

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État propose de renvoyer simplement à l'article 6 de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental (ci-après « la loi de 2009 »), le texte du paragraphe 1^{er} précité constituant une redite par rapport à la loi servant de base.

Le paragraphe 2 de l'article sous avis introduit trois nouveaux critères d'admissibilité au concours. Il s'agit de l'obtention préalable d'une initiation au secourisme, de l'attestation d'activité d'encadrement d'enfants d'âge préscolaire ou primaire à hauteur de 80 heures ainsi que de l'obtention d'un brevet de sauvetage de natation. Les raisons de l'introduction de ces critères sont aisément compréhensibles, alors que la première et la troisième remplissent des fonctions évidentes en matière de sécurité des enfants et la deuxième permet au candidat de se familiariser avec la profession qu'il compte faire sienne au contact journalier des enfants.

Le Conseil d'État émet des réserves en ce qui concerne la légalité de ces conditions supplémentaires qui n'ont pas été formulées à l'article 6 de la loi de 2009. L'article 5 de la loi de 2009 dispose certes que les conditions d'admission au concours seront réglées par voie réglementaire. Le Conseil d'État a des hésitations quant à la question de savoir si les conditions supplémentaires édictées en l'espèce pour avoir accès à la fonction d'instituteur rentrent dans le cas de figure des « conditions d'admission au concours », alors qu'elles édictent des conditions supplémentaires d'accès à la profession d'instituteur non prévues par la loi. Cette disposition risque dès lors d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État recommande d'inscrire ces conditions supplémentaires dans la loi de 2009, afin de donner une assise légale adéquate aux exigences proposées actuellement par voie réglementaire.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État émet des réserves quant aux conditions d'admissibilité telles qu'elles ont été formulées dans le projet de règlement grand-ducal sous avis. En premier lieu, le Conseil d'État constate qu'aucune condition de délai n'est indiquée. Est-ce qu'un certificat de secourisme ou un brevet de sauvetage passé il y a plus de cinq années est encore valable ? De même pour les activités d'encadrement d'enfants, ne devraient-elles pas avoir été effectuées endéans un délai rapproché du début de la formation si ce n'est du concours ?

Le Conseil d'État se demande encore selon quels critères les initiations au secourisme seront reconnues par le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions et leur reconnaissance portée à la connaissance des candidats intéressés.

Concernant les activités d'encadrement, le Conseil d'État se rallie à la question soulevée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans son avis précité, à savoir pourquoi seules des activités d'encadrement d'enfants d'âge préscolaire ou primaire sont à prendre en considération, alors que la formation d'instituteur permet également l'enseignement dans

le régime préparatoire du secondaire technique. Ici encore, le Conseil d'État demande selon quels critères les organismes seront reconnus par le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions.

Concernant le brevet de sauvetage, le Conseil d'État regrette l'imprécision de la formule « *genre « Junior Lifesaver »* » dans un texte réglementaire et demande de préciser davantage les types de brevets envisagés. Finalement, le Conseil d'État se demande s'il est opportun de laisser le pouvoir de décision concernant la reconnaissance d'un diplôme à la seule appréciation d'une fédération sportive. Il demande à ce que ce pouvoir soit attribué au ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, éventuellement sur avis de la fédération. Dans ce cas de figure, il faudra néanmoins préciser suivant quels critères les brevets seront reconnus et la reconnaissance portée à la connaissance des candidats.

Article 2

Les candidats devront à titre préliminaire réussir des épreuves en allemand, en français et en luxembourgeois. Le Conseil d'État accueille favorablement le fait que le candidat ne pourra plus obtenir de dispense pour le français ou l'allemand, contrairement à la procédure d'application jusqu'à présent. Au vu de l'importance de l'enseignement des langues dans notre système éducatif et des difficultés croissantes des élèves d'assimiler ces trois langues, il est primordial que le personnel enseignant les maîtrise. Seule la dispense pour l'épreuve en luxembourgeois est maintenue pour les candidats ayant fréquenté un établissement scolaire dispensant l'enseignement du luxembourgeois pendant au moins dix années.¹

À noter que les épreuves préliminaires se réduiront désormais aux épreuves de langue, alors que la législation et la réglementation scolaire luxembourgeoise sera à l'avenir enseignée dans le cadre du stage préparant à la fonction d'instituteur et fera l'objet d'une appréciation dans le cadre du stage.

Article 3

Le projet de règlement grand-ducal sous avis précise que « *la vérification des compétences des langues tient compte des rôles respectifs joués par les trois langues dans l'enseignement fondamental* ».

Le Conseil d'État est d'avis que cette formulation soulève plus de questions qu'elle ne fournit de réponses. Il estime qu'il faut soit omettre cette phrase, soit préciser plus en détail quel est le niveau de langue requis pour pouvoir réussir les épreuves. Ceci d'autant plus alors que le niveau de langue peut être évalué par rapport à des échelles objectives, comme par exemple le cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL).

Pour éviter toute contestation au sujet des dispositions figurant à l'article sous examen, qui pourraient se lire comme des conditions supplémentaires d'accès à la fonction d'instituteur, le Conseil d'État demande à voir insérer dans le préambule une mention de l'article 2 de la loi modifiée du 16 avril

¹ Voir l'article 9 du projet de règlement grand-ducal sous avis

1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, concernant la connaissance des langues administratives par les fonctionnaires, qui donne une assise légale à ces dispositions.

Article 4

Sans observation.

Article 5

Le Conseil d'État demande d'omettre le terme « *notamment* » à l'alinéa 3, alors qu'il est dépourvu de caractère normatif.

Articles 6 à 8

Sans observation.

Article 9

Le Conseil d'État estime que le bout de phrase « *écoles qui dispensent l'enseignement de la langue luxembourgeoise* » n'est pas clair, alors qu'il peut inclure des établissements qui enseignent certes un cours isolé de langue luxembourgeoise, sans néanmoins garantir une connaissance approfondie de la langue luxembourgeoise. Le Conseil d'État suggère de reformuler la disposition sous avis en s'inspirant de l'article 6 du règlement grand-ducal du 12 mai 2010 fixant les modalités du contrôle de la connaissance des trois langues administratives pour le recrutement des fonctionnaires et employés des administrations de l'État et des établissements publics.

Article 10

Le concours ne comportera désormais plus que deux épreuves au lieu de trois. Étant donné que la planification d'activités d'apprentissage fera l'objet d'enseignements et de contrôle dans le cadre du stage, le projet de règlement grand-ducal sous examen prévoit de ne plus avoir d'épreuve afférente au moment du concours.

Subsistent les épreuves sur la pédagogie et la didactique, ainsi que l'épreuve sur la culture luxembourgeoise.

Les auteurs du projet de règlement sous avis ont réintroduit la possibilité offerte aux candidats de rédiger ces deux épreuves dans la langue de leur choix (allemand ou français).

Le règlement grand-ducal du 24 mars 2014 modifiant le règlement grand-ducal du 28 mai 2009 fixant les conditions et modalités pour l'obtention de l'attestation habilitant à faire des remplacements dans l'enseignement fondamental avait justement abrogé la liberté de choix laissé au candidat de rédiger l'épreuve en français, allemand ou luxembourgeois. L'article 11 du règlement 2009 dispose depuis que la question devait être traitée « *dans la langue de l'énoncé* ».

Le Conseil d'État estime qu'il serait préférable de laisser la question du choix des langues des questions à l'appréciation du jury.

Articles 11 et 12

Sans observation.

Article 13

À l'alinéa 5, il convient d'omettre le terme « *notamment* » qui est dépourvu de caractère normatif.

Articles 14

Sans observation.

Article 15

Le Conseil d'État demande que la procédure d'exclusion du candidat fautif soit précisée dans le texte à l'instar de ce qui est prévu au règlement grand-ducal modifié du 13 avril 1984 déterminant la procédure des commissions d'examen du concours d'admission au stage, de l'examen de fin de stage, et de l'examen de promotion dans les administrations et services de l'État.

Article 16

Étant donné que le concours n'ouvre plus directement droit à la fonction d'instituteur, mais uniquement au stage, l'examen-concours a été remplacé par un concours. Le candidat ne sera plus éliminé au regard d'une note insuffisante, mais sera admis au stage s'il se classe en rang utile.

Le Conseil d'État suggère de préciser la notion de « rang utile » prévue à l'alinéa 3.

Le Conseil d'État demande de remplacer la priorité accordée au candidat le plus âgé par un tirage au sort afin d'éviter une discrimination fondée sur l'âge, contraire à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'à son Protocole N° 12, faute de quoi la disposition sous avis risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 17

Le Conseil d'État s'interroge s'il est nécessaire d'inscrire la possibilité du candidat de vérifier sa copie dans le projet de règlement grand-ducal sous avis, ceci au regard de la procédure administrative non contentieuse. En tout état de cause, une telle vérification ne saurait se limiter à l'exactitude matérielle des calculs, le Conseil d'État demande d'omettre cette précision.

Article 18

Sans observation.

Article 19

Le Conseil d'État note que l'alinéa 1^{er} prévoit l'indemnisation des membres du jury appelé à procéder aux opérations préliminaires ainsi que l'indemnisation des membres du jury appelé à procéder aux opérations du concours. Faute de base légale, l'introduction par voie réglementaire de l'indemnisation des membres des jurys visés n'est pas permise. Le Conseil d'État demande la suppression de la disposition sous examen.

Si le jury est uniquement composé de fonctionnaires, l'alinéa 2 est également à supprimer, car superfétatoire, alors que le règlement grand-ducal du 14 juin 2015 sur les frais de route et de séjour ainsi que sur les indemnités de déménagement des fonctionnaires et employés de l'État s'appliquerait en l'espèce. Dans ce cas de figure, l'article sous examen est à supprimer dans son ensemble. Si le jury n'est pas uniquement composé de fonctionnaires, le Conseil d'État donne à considérer que l'alinéa 2 est dépourvu de base légale.

Articles 20 à 22

Sans observation.

Article 23

Il est renvoyé aux observations formulées sous l'article 1^{er}.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Le Conseil d'État constate que le dossier lui soumis comportait une fiche financière au sens de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Il convient dès lors de faire mention de la fiche financière à l'endroit du préambule au projet de règlement grand-ducal sous avis, ceci suite au fondement légal et avant les avis des chambres professionnelles éventuellement parvenus au Gouvernement.

En renvoyant à l'examen de l'article 3 du projet de loi sous avis, il y a lieu d'ajouter un visa relatif à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

En outre, il s'impose de mentionner le ministre ayant les Finances dans ses attributions à l'endroit des ministres proposant, de sorte que le préambule se lit comme suit :

« Vu la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ;

Vu la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, et notamment son article 2 ;

Vu la fiche financière ;

[Avis des chambres professionnelles obtenus ou demandés] ;

Notre Conseil d'État entendu ;

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et de Notre Ministre des Finances, et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Article 1^{er}

Il échet d'écrire « Fédération luxembourgeoise de natation et de sauvetage ».

Article 2

Il convient de renvoyer à la législation déterminant le régime des langues au Luxembourg, en écrivant :

« Les épreuves préliminaires, [...], visent à vérifier les connaissances dans les trois langues visées à l'article 3 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. [...] ».

Article 8

À l'alinéa 2, deuxième phrase, il convient d'écrire :

« Ils peuvent se présenter une nouvelle fois lors d'une session ultérieure ».

Article 13

Étant donné les formulations quasiment identiques contenues aux articles 5 et 13 du projet de règlement sous avis, le Conseil d'État suggère d'agencer les deux articles de la même manière.

Article 15

À l'alinéa 2, deuxième phrase, il convient d'écrire :

« Ils peuvent se présenter une nouvelle fois lors d'une session ultérieure ».

Article 23 (22 selon le Conseil d'État)

Il échet d'écrire « Fédération luxembourgeoise de natation et de sauvetage ».

Article 25 (24 selon le Conseil d'État)

Étant donné que le projet de règlement grand-ducal comportait une fiche financière, il échet de faire mention du ministre ayant les Finances dans ses attributions à l'endroit de la formule exécutoire, de sorte que celle-ci se lit comme suit :

« **Art. 24.** Notre Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et Notre Ministre des Finances, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 décembre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker