

CONSEIL D'ÉTAT

=====

N° CE : 51.928

N° dossier parl. : 7078

Projet de loi portant

- 1. organisation de la reprise des enseignants de religion et des chargés de cours de religion prévue par la Convention du 26 janvier 2015 entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Église catholique du Luxembourg concernant l'organisation du cours commun « éducation aux valeurs » sous le régime de l'employé de l'État ;**
- 2. modification de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire ;**
- 3. modification de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ;**
- 4. abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, concernant l'organisation de l'enseignement religieux dans l'enseignement primaire**

Avis du Conseil d'État

(7 avril 2017)

Par dépêche du 30 septembre 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Au texte du projet de loi étaient joints l'exposé des motifs, le commentaire des articles, la fiche financière, la fiche d'évaluation d'impact ainsi que les textes coordonnés des lois modifiées du 6 février 2009 relatives à l'obligation scolaire et concernant le personnel de l'enseignement fondamental, que la loi en projet se propose de modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 2 décembre 2016.

Considérations générales

Le projet de loi a pour objet de régler les modalités de la reprise par l'État des enseignants et chargés de cours de religion, actuellement employés par l'Archevêché de Luxembourg, intervenant dans des classes de l'enseignement fondamental, du Centre de logopédie et de l'Éducation différenciée pour y assurer les cours d'instruction religieuse et morale et les cours d'éducation morale et sociale, cours qui, à la rentrée scolaire 2017/2018, seront remplacés par un cours unique « Vie et société » dont la

création fait l'objet d'un projet de loi actuellement en voie d'instance¹.

En déposant le projet de loi sous avis, le Gouvernement donne suite aux engagements qu'il a pris dans la Convention du 26 janvier 2015 entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Église catholique du Luxembourg concernant l'organisation du cours commun « Éducation aux valeurs » (article 2).

Cette convention remplace la Convention du 31 octobre 1997 concernant l'organisation de l'enseignement religieux dans l'enseignement primaire que les parties concernées ont convenu de résilier d'un commun accord, cet accord étant cependant soumis à la « mise en vigueur des lois organisant le cours commun « éducation aux valeurs » », au respect du principe général de droit « *pacta sunt servanda* » et à la formulation d'une « offre de reprise des enseignants de religion et des chargés de cours actuels »².

Les parties à la Convention se sont par ailleurs accordées « [à tenir] compte du cadre législatif et des conditions générales en vigueur du statut respectivement du fonctionnaire ou de l'employé de l'État ». Cette précision est importante dans la mesure où elle trace un cadre pour la reprise par l'État des enseignants de religion et des chargés de religion employés par l'Archevêché, reprise qui dès lors devra respecter certains critères. Le Conseil d'État aura l'occasion d'y revenir.

La Convention précitée du 31 octobre 1997 fut approuvée par une loi datant du 10 juillet 1998³. Outre l'approbation de la Convention, la loi précitée traça un cadre en vue de la rémunération des enseignants et chargés de cours de religion. Ce cadre fut précisé par le règlement grand-ducal du 7 août 1998 portant fixation des subventions-salaires des enseignants et chargés de cours de religion. Dans le sillage de la Convention précitée du 31 octobre 1997 qui prévoit que « l'État garantit, en tant que tiers-payant, la rémunération sous forme de subvention-salaire payable directement à l'enseignant de religion » (article 3), la loi précitée du 10 juillet 1998 met en place un dispositif d'après lequel les subventions-salaires sont calculées par l'Administration du personnel de l'État et versées directement par celle-ci aux enseignants et aux chargés de cours de religion. Le Conseil d'État note au passage que, parallèlement, la loi modifiée du 10 août 1912 sur l'organisation de l'enseignement primaire fut modifiée le 10 juillet 1998 pour préciser que les frais de rémunération engendrés par les cours d'éducation morale et sociale ainsi que par ceux de l'instruction religieuse et morale sont à charge du budget de l'État.

Dans le cadre de la reprise par l'État des enseignants concernés, ce système hybride dans lequel les personnels concernés sont engagés par l'Archevêché, mais rémunérés par l'État, sera remplacé par un système plus cohérent en vertu duquel les actuels enseignants et chargés de cours de religion seront directement engagés et rémunérés par l'État.

¹ Projet de loi portant 1. introduction du cours commun , « vie et société » dans l'enseignement fondamental ; 2. modification de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental et de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental (doc. parl. n° 7010).

² Article 2 de la Convention du 26 janvier 2015 entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Église catholique du Luxembourg concernant l'organisation du cours commun « Éducation aux valeurs ».

³ Loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, concernant l'organisation de l'enseignement religieux dans l'enseignement primaire (doc. parl. n° 4378 ; Mémorial A - 67 du 21 août 1998).

La reprise du personnel concerné se fera sous le régime de l'employé de l'État, mais d'après les conditions et modalités prévues par la loi en projet qui, sur un certain nombre de points, dérogera aux dispositions de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État.

Selon leurs études, leurs qualifications professionnelles et leur expérience, les personnels concernés seront intégrés aux cadres de l'administration de l'État sur la base des deux dispositifs ci-après :

- intégration dans la réserve de suppléants existant dans l'enseignement fondamental pour les candidats disposant d'un niveau de qualification sanctionné par un diplôme de fin d'études secondaires, d'un diplôme d'accès aux études universitaires ou d'un *Bachelor* en pédagogie religieuse ;
- intégration dans une « réserve des auxiliaires éducatifs » nouvellement créée par la future loi pour les candidats ne disposant pas du niveau de qualification requis pour l'accès à la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental.

Les auteurs du projet de loi ont dès lors recours à une technique qui a été utilisée à diverses reprises dans le passé pour, entre autres, régler la situation de personnels qui se trouvaient, vis-à-vis de l'État, dans une situation professionnelle marquée par une certaine précarité salariale. Ainsi, les dispositifs suivants furent successivement créés :

- loi du 5 juillet 1991⁴: création d'un pool de remplaçants dans l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire ;
- loi du 25 juillet 2002⁵ : création et organisation d'une réserve nationale de suppléants pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire ;
- loi du 6 février 2009⁶ : création d'une réserve de suppléants remplaçant la réserve créée par la loi du 25 juillet 2002 ;
- loi du 18 juillet 2013⁷ : création d'une réserve de suppléants des éducateurs gradués et éducatrices.

L'idée à la base des dispositifs qui étaient ainsi créés était notamment d'améliorer la qualité de l'enseignement dispensé par des intervenants non brevetés, de récupérer des personnels qui jusque-là étaient liés à leur employeur par une relation de travail qui était censée être limitée dans le temps, de régulariser, pour certains d'entre eux, leur situation par rapport à la législation sur le droit du travail et de leur offrir, au moment de leur intégration dans les réserves, une perspective professionnelle plus stable se traduisant par un contrat de travail à durée indéterminée. Pour ce qui est de leurs attributions, les personnels concernés continuaient à assumer les missions qui avaient été les leurs jusque-là, à savoir « assurer des

⁴ Loi du 5 juillet 1991 portant : a) fixation des modalités d'une formation préparant transitoirement à la fonction d'instituteur ; b) fixation des modalités d'une formation préparant transitoirement au certificat de qualification de chargé de direction ; c) création d'un pool de remplaçants pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire ; d) dérogation à la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail (Mémorial A - 45 du 18 juillet 1991).

⁵ Loi du 25 juillet 2002 concernant le remplacement des instituteurs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire (Mémorial A - 80 du 1^{er} août 2002).

⁶ Loi du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental (Mémorial A - 20 du 16 février 2009).

⁷ Loi du 18 juillet 2013 concernant des agents intervenant dans l'enseignement fondamental et modifiant diverses autres lois (doc. parl. n° 6390 ; Mémorial A - 139 du 29 juillet 2013).

remplacements temporaires dans l'éducation préscolaire et dans l'enseignement primaire publics » (article 5 de la loi précitée du 25 juillet 2002), mission qui évolua en 2009 pour englober l'occupation de postes d'instituteur restés vacants (article 15 de la loi précitée du 6 février 2009). La même logique présida à la création de la réserve de suppléants des éducateurs gradués et éducateurs à l'article 19 de la loi précitée du 18 juillet 2013. La réserve de suppléants de l'enseignement fondamental fut par ailleurs complétée par des instituteurs assumant les mêmes missions que les chargés de cours intégrés à la réserve.

En l'occurrence, l'intégration de nouveaux personnels à la réserve de suppléants visée à l'article 15 de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental et à la réserve nouvellement créée par le projet de loi sous revue, répond, en partie du moins, à une autre logique. Les personnels concernés qui seront récupérés au niveau des deux réserves ne sont en effet pas liés, à l'heure actuelle, par une relation de travail à un employeur du secteur public, même s'ils sont rémunérés plus ou moins directement par les services de l'État. Ils assurent ensuite une mission précise qui n'a rien à voir avec l'idée de suppléance à la base des dispositifs précédemment créés. Ils n'effectuent en principe pas des remplacements, mais couvrent l'essentiel des cours d'instruction religieuse au niveau de l'enseignement fondamental. D'après l'exposé des motifs du projet de loi, les personnels qui seront intégrés à la réserve actuellement déjà en place, bénéficieront bien d'une formation spécifique pour pouvoir dispenser le cours « vie et société », ce qui leur permettrait de s'engager dans un domaine pas trop éloigné, toutes proportions gardées, de leur champ d'activité actuel, sans pour autant bénéficier d'une garantie de pouvoir dispenser ce nouveau cours. L'article 14 du projet de loi définit d'ailleurs clairement leur mission comme étant celle d'assurer des remplacements en cas d'absence temporaire d'un instituteur ou d'occuper un poste d'instituteur resté vacant. Les personnels qui ne remplissent pas les conditions pour pouvoir accéder à la réserve en question seront intégrés à la nouvelle réserve des auxiliaires éducatifs au sein de laquelle ils seront chargés de nouvelles missions qui sont détaillées dans le projet de loi et qui n'ont, en principe, rien à voir avec leur occupation actuelle auprès de l'Archevêché. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à son avis du 6 décembre 2016 concernant le projet de loi portant introduction d'un cours commun « vie et société » dans l'enseignement fondamental⁸, avis dans lequel il avait attiré l'attention sur une disposition qui prévoyait que le cours « vie et société » était assuré par les instituteurs ou leurs remplaçants, sous réserve d'avoir suivi une formation d'une durée de seize heures dispensée par l'Institut de formation de l'éducation nationale ou tout autre institut reconnu par le ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions. Le Conseil d'État avait estimé que le but poursuivi par les auteurs du projet de loi était d'établir un lien entre la formation et le futur cours et qu'il convenait de préciser, à l'instar de ce que prévoit la loi du 24 août 2016 portant introduction du cours commun « vie et société » dans l'enseignement secondaire et secondaire technique, que les instituteurs ou leurs remplaçants peuvent dispenser le cours « à condition d'avoir participé à une formation d'initiation « vie et société ». L'initiation porte sur les objectifs, les contenus et les principes didactiques et méthodologiques du

⁸ Avis du 6 décembre 2016 concernant le projet de loi portant 1. introduction du cours commun « vie et société » dans l'enseignement fondamental ; 2. modification de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental et de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental (doc. parl. n° 7010², p. 3).

cours « vie et société ».

En définitive, le changement de perspective, qui est à la base de l'approche des auteurs du projet de loi, fera qu'à l'avenir, plus encore que par le passé, les réserves fonctionnant au niveau de l'enseignement fondamental constitueront un réceptacle accueillant des situations très diverses, ce qui n'ira pas sans nuire à la cohérence intrinsèque du dispositif. Une alternative au système proposé aurait consisté à mettre en place un dispositif autonome et spécifique.

Le Conseil d'État constate encore que, comparé aux dispositifs législatifs ayant créé, dans le passé, des pools ou encore des réserves, le texte sous revue prévoit une liste impressionnante de dérogations au niveau des modalités d'admission aux réserves. Là où les textes précédents érigeaient en principe le respect des conditions d'accès à la Fonction publique, que ce soit en tant que fonctionnaire ou en tant qu'employé de l'État, avec des dérogations très ponctuelles, le texte en projet prévoit des dérogations très larges :

- dispense de la période de stage et du cycle de formation de début de carrière afférent pour l'ensemble des personnels concernés ;
- dispense de la réussite à la formation théorique et pratique pour les agents voulant accéder à la réserve de suppléants dans l'enseignement fondamental ;
- dispense de la connaissance des trois langues administratives pour les agents qui, quel que soit leur niveau de qualification de base, accéderont à la réserve des auxiliaires éducatifs ;
- admission à la réserve des auxiliaires éducatifs possible même pour des personnels qui ne remplissent pas les conditions de qualification de base (cinq années d'études accomplies dans l'enseignement public luxembourgeois).

S'y ajoutent, pour les agents ayant atteint l'âge de cinquante-sept ans avant le 15 septembre 2017, une dispense de la connaissance des trois langues administratives ainsi qu'une dispense des conditions de formation théorique et pratique.

Ces différences dans l'approche de la configuration des conditions d'admission aux réserves ne sont évidemment pas sans soulever des interrogations lorsqu'on compare les dispositifs créés au fil des lois successives. Interrogation tout d'abord par rapport au respect du principe d'égalité de traitement en relation avec l'accès à un emploi auprès de l'État. La différence de traitement doit trouver son fondement dans des disparités objectives, être rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but⁹. En l'occurrence, les conditions définies par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle semblent être réunies au vu notamment de la situation de départ qui est inédite et où l'État s'est engagé à formuler une offre de reprise à l'endroit des personnels concernés, celle-ci devant, d'après les termes de la Convention précitée du 26 janvier 2015, « [aboutir] à un emploi dans le domaine de l'Éducation nationale ». Interrogation cependant également par rapport à la portée des dérogations qui pourraient peser sur la qualité des recrutements qui seront effectués. Le Conseil d'État rappelle

⁹ Cour constitutionnelle, arrêt du 5 mai 2000, n° 9/00 (Mémorial A - 40 du 30 mai 2000); Cour administrative, arrêt du 31 janvier 2002, n° 10438C.

dans ce contexte que la Convention précitée du 26 janvier 2015 prévoit que l'offre de reprise « [tiendra] compte dans ses démarches du cadre législatif et des conditions générales en vigueur du statut respectivement du fonctionnaire ou de l'employé de l'État ». Le Conseil d'État reviendra, dans cette perspective, sur les conditions d'admission aux deux réserves et au régime des dérogations lors de son commentaire des articles afférents.

La particularité de la situation, à laquelle les auteurs du projet de loi sont censés apporter des réponses, est encore soulignée par la façon dont est structuré le dispositif au sein duquel seront repris les enseignants et chargés de cours de religion dépendant à l'heure actuelle de l'Archevêché.

En ce qui concerne les personnels qui seront intégrés à la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental qui existe d'ores et déjà, l'article 2 du projet de loi fait dépendre leur « admissibilité » à la réserve d'un certain nombre de conditions qui, en substance, sont celles régissant l'accès au statut du fonctionnaire et au régime de l'employé de l'État. Le texte définit ensuite, en son article 3, le niveau de la connaissance des trois langues administratives que les prétendants à un accès à la réserve doivent pouvoir faire valoir, tout en prévoyant une liste de dispenses. Le texte enchaîne avec une série d'articles relatifs à la formation théorique et pratique que les personnels concernés devront suivre, cette formation étant sanctionnée par un certificat de formation dont l'obtention ne constituera pas, en définitive, et malgré le libellé parfois ambigu du texte, une condition d'accès à la réserve. Pour finir, les auteurs du projet de loi définissent en effet des exceptions formulées de façon très large qui permettent même à un candidat qui a échoué, tant aux épreuves sanctionnant la formation théorique qu'à celles clôturant la formation pratique, d'accéder à la réserve à la seule condition d'avoir participé à un minimum de cours.

En ce qui concerne l'accès à la nouvelle réserve des auxiliaires éducatifs, il est configuré d'une façon différente. En son article 16, le projet de loi définit encore des conditions d'admissibilité à la réserve calquées sur celles pour l'accès au statut du fonctionnaire et au régime de l'employé de l'État. Il omet cependant, cette fois-ci, les conditions de connaissance des trois langues administratives, tout en ajoutant, dans la même disposition, la condition de la réussite à la formation théorique et pratique. L'article 17 enchaîne avec de larges exceptions permettant même à un agent ne remplissant pas les conditions de qualification de base qui, pourtant, structurent l'offre de reprise, d'accéder *in fine* à la réserve. Le Conseil d'État aura l'occasion de revenir à ces exceptions au niveau de son examen des articles. Les articles 18 à 22 détaillent ensuite les modalités de la formation théorique et pratique, sans toutefois prévoir des épreuves sanctionnant les différents cours. Contrairement aux agents postulant pour un accès à la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental, les agents concernés en l'occurrence n'obtiendront pas de certificat de formation, mais se verront délivrer une autorisation d'accès à la réserve des auxiliaires éducatifs de l'enseignement fondamental, à condition d'avoir participé à au moins 80 pour cent de la formation théorique ainsi qu'à l'intégralité de la formation pratique.

En définitive, les deux dispositifs proposés par les auteurs du projet de loi, comportent des différences importantes qui ne sont pas autrement commentées et justifiées à l'exposé des motifs ou au commentaire des articles, alors que les deux groupes de personnes visés se trouvent, a priori,

dans une situation de départ analogue par rapport à l'offre de reprise que le Gouvernement s'est engagé à formuler à leur endroit. Le Conseil d'État considère, pour sa part, que ces différences requièrent une justification particulière au regard du principe de l'égalité. Même si le résultat des multiples dérogations est qu'*in fine* tous les personnels concernés seront logés à la même enseigne, le chemin pour arriver à ce résultat différera de façon substantielle d'une catégorie à l'autre. Dans l'attente d'arguments répondant aux critères élaborés par la Cour constitutionnelle¹⁰, à savoir que la différence de traitement alléguée procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Par ailleurs, le système applicable aux agents qui pourront être intégrés à la réserve des auxiliaires éducatifs de l'enseignement fondamental, et qui instaure la réussite à la formation théorique et pratique comme condition d'accès à la réserve (article 16), tout en ne prévoyant aucun mécanisme de sanction et en se limitant à la délivrance d'une autorisation d'accès à la réserve à ceux qui auront suivi au moins 80 pour cent de la formation théorique ainsi que l'intégralité de la formation pratique (article 22), est manifestement incohérent, de sorte que le Conseil d'État sera amené à s'opposer formellement au libellé, tel que proposé, des articles 16 et 22 pour atteinte à la sécurité juridique.

Le Conseil d'État constate enfin qu'un autre engagement pris par le Gouvernement, qui consiste à ouvrir à certains candidats la voie de l'accès à une formation organisée par l'Université du Luxembourg aboutissant au concours de recrutement des instituteurs de l'enseignement fondamental, n'est pas repris dans le projet de loi, mais fera l'objet d'une convention entre l'État et l'Université du Luxembourg.

Sur un plan plus formel, le Conseil d'État constate encore que, contrairement à ce qui était le cas pour la Convention du 31 octobre 1997 concernant l'organisation de l'enseignement religieux dans les écoles primaires conclue entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et l'Archevêché de Luxembourg, d'autre part, qui fut approuvée telle quelle par la loi précitée du 10 juillet 1998, les auteurs du projet de loi ne proposent pas, en l'occurrence, l'approbation de la Convention par le législateur, mais se limitent à mettre en place un dispositif qui est censé traduire la substance des engagements pris par le Gouvernement à l'endroit de l'Archevêché. Le Conseil d'État relève que l'article final de la Convention précise que cette dernière « sera approuvée par la Chambre des Députés conformément à l'article 22 actuel de la Constitution et publiée au Mémorial et entrera en vigueur au moment à fixer par les lois d'approbation », disposition qui pourrait être lue comme traduisant l'intention des parties à la Convention d'en soumettre l'entièreté au législateur. Comme le Conseil d'État a eu l'occasion de le noter de façon itérative, l'article 22 de la Constitution n'exige pas l'approbation formelle de la Convention conclue avec un culte en tant que telle, cette approbation n'étant exigée que sur les points où l'exécution de la Convention nécessite l'intervention du législateur. Le Conseil d'État note qu'en l'occurrence, et contrairement aux lois du 23 juillet 2016 qui ont réglé les relations entre l'État et les communautés religieuses, le texte de la Convention précitée du

¹⁰ Cour constitutionnelle, arrêt du 5 mai 2000, n° 9/00 (Mémorial A - 40 du 30 mai 2000, p. 948) ; Cour administrative, arrêt du 31 janvier 2002, n° 10438C.

26 janvier 2015 n'était pas joint au texte du projet de loi et ne sera pas publié en annexe à la future loi. Le Conseil d'État a pris connaissance de la Convention qui est publiée sur le site Internet du Gouvernement. Il constate que le projet de loi sous examen porte sur les éléments de la Convention qui, en application de l'article 22 de la Constitution, nécessitent l'intervention de la Chambre des députés..

Enfin, le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi procèdent à des ajustements de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental. Ils omettent toutefois d'adapter explicitement un certain nombre de références (voir entre autres les articles 15, 17 et 22) pour lesquelles on ne peut pas partir du principe qu'elles sont adaptées en vertu du caractère dynamique des références.

Il faudrait encore adapter le texte de la loi modifiée du 6 février 2009 sur l'organisation de l'enseignement fondamental, qui, en son article 68, énumère le personnel intervenant dans les écoles, y compris le personnel non enseignant - le personnel repris en l'occurrence dans la nouvelle réserve des auxiliaires éducatifs tombe dans cette catégorie - et celui des réserves, pour y ajouter les membres de la nouvelle réserve des auxiliaires éducatifs.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit le champ d'application *ratione personae* de l'offre de reprise. D'après le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, seraient ainsi concernés « les enseignants et les chargés de cours de religion ayant signé un contrat d'engagement à durée indéterminée avant le 15 septembre 2017 avec l'Archevêché de Luxembourg et ayant bénéficié de subventions-salaires selon les dispositions de la loi modifiée du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, concernant l'organisation de l'enseignement religieux dans l'enseignement primaire ».

La formulation du champ d'application manque de précision. Tel qu'il est défini dans le projet de loi, il comprendrait tout enseignant ou chargé de cours de religion, qui, entre la date de la mise en vigueur du dispositif créé en 1998 et le 15 septembre 2017, aura été engagé par l'Archevêché de Luxembourg et rémunéré moyennant subventions-salaires versées par l'État, et cela indépendamment du fait de savoir si l'intéressé sera toujours en service au 15 septembre 2017. Le Conseil d'État se demande si tel a pu être l'objectif poursuivi par les auteurs du projet de loi. Il pense que non. Le futur dispositif devra dès lors être précisé et comporter une date à laquelle les personnels concernés devront avoir été en service, en principe celle du 15 septembre 2017, ou bien définir une période avant cette date butoir, pendant laquelle la relation salariale entre l'Archevêché et l'intéressé aura existé. Le texte est dès lors à reformuler.

Par ailleurs, le début de phrase « Sont concernés par la présente reprise » pourrait avantageusement être reformulé comme suit :

« La présente loi s'applique aux enseignants et chargés du cours de religion ... ».

Les paragraphes 2 et 3 n'ont pas leur place sous le chapitre « Champ d'application ». Ils traitent en effet des modalités de la reprise des personnels concernés et, devraient à ce titre, être intégrés aux dispositions correspondantes du projet de loi, le cas échéant, dans une nouvelle section 1^{ère} introduisant le chapitre 2.

La portée de la première phrase du paragraphe 2 selon laquelle « suite à sa demande, l'agent est engagé sous le régime des employés de l'État selon les dispositions arrêtées par la présente loi » n'est par ailleurs pas claire. D'après cette disposition, ce serait la demande de l'agent concerné qui déclencherait son engagement. L'article 14 ne définit cependant sa tâche que lorsqu'il sera détenteur du certificat de formation. Les articles 25 et 26 ne règlent ensuite la question du classement des agents repris qu'à partir du moment où ils sont admis aux différentes réserves. Pour accéder aux réserves, les personnels concernés devront remplir certaines conditions et notamment avoir suivi une formation théorique et pratique, ce qui peut prendre du temps. Dans ce contexte, le Conseil d'État note qu'on apprend, au détour du commentaire d'un des articles du projet de loi, en l'occurrence l'article 11, que les personnels concernés pourront participer dès septembre 2016, c'est-à-dire dès avant l'entrée en vigueur du dispositif mis en place par le projet de loi sous avis, à un cycle de formation théorique et pratique. Le cycle de formation sera ensuite offert une fois par année durant toute la période sur laquelle porte l'offre de reprise, c'est-à-dire trois ans à compter de la date d'introduction du cours « vie et société » dans l'enseignement fondamental. Le Conseil d'État note au passage que le début de cette période de trois ans devrait être défini de façon plus précise. Les derniers candidats sortiront, le cas échéant, de la dernière session qui sera organisée dans le cadre de la reprise, et au plus tard trois mois après le délai prévu de trois ans. Quelle sera, dans cette perspective, leur situation entre le moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet ou encore de la demande de reprise qu'ils formuleront et le moment de leur accès aux réserves ? Le libellé du paragraphe 2, bien que faisant le lien avec les « dispositions arrêtées par la présente loi », laisse planer un doute à ce sujet. Le Conseil d'État insiste dès lors à ce que les auteurs du projet de loi clarifient dans le texte leurs intentions concernant la structuration et l'agencement du dispositif dans le temps. La première phrase du paragraphe 2 pourrait, dans cette perspective, se lire comme suit :

« L'agent est repris, à sa demande, dans la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental ou dans la réserve des auxiliaires éducatifs lorsqu'il remplit les conditions d'accès à ces réserves définies par la présente loi. »

Pour ce qui est du volume de la tâche des agents repris, les auteurs du projet de loi ne justifient pas pour quelles raisons, que le Conseil d'État suppose être des raisons pratiques, il y a lieu d'arrondir les tâches. En tout état de cause, il conviendrait de reformuler la disposition afférente. Ce ne sont en effet pas les contrats qui sont arrondis, mais bien les tâches. La disposition pourrait se lire comme suit :

« Les tâches des agents repris figurant dans les contrats à temps partiel conclus avec l'Archevêché sont arrondies à la tranche immédiatement supérieure, à savoir 25 pour cent, 50 pour cent, 75 pour cent ou 100 pour cent d'une tâche complète. »

Pour ce qui est de la dérogation figurant au paragraphe 3, qui dispense d'une façon tout à fait générale tous les personnels repris de la période de

stage et de la formation pendant le stage, le Conseil d'État ne peut s'en accommoder, même si les auteurs du projet de loi soulignent en l'occurrence la particularité de la situation. Pour éviter une violation du principe de l'égalité devant la loi, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, que le dispositif soit nuancé et tienne compte de la durée pendant laquelle les agents concernés ont été engagés. Seuls les agents qui peuvent faire valoir une ancienneté de trois ans et plus devraient pouvoir être intégralement dispensés de la période de stage et de la formation pendant le stage. Toute autre approche créerait un avantage indu dans le chef des agents qui ont été recrutés récemment par l'Archevêché par rapport à des personnels dont la situation a pu être régularisée dans le passé par le législateur.

En ce qui concerne enfin la disposition figurant au paragraphe 4, elle n'a pas non plus sa place dans le champ d'application d'une loi qui vise la reprise par l'État de certains personnels. Il s'agit d'un engagement pris par le Gouvernement face à l'Archevêché et dont les répercussions budgétaires pour l'État devraient figurer dans un article à part à insérer, le cas échéant, à la fin du projet de loi.

Article 2

L'article 2 définit les conditions d'admissibilité à la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales concernant l'admissibilité et les conditions d'admission à la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental. Les conditions d'admissibilité fixées à l'article 2 correspondent en fait à une partie des conditions d'admission dans la Fonction publique, que ce soit en tant que fonctionnaire ou en tant qu'employé de l'État.

En ce qui concerne l'offre de reprise, les auteurs du projet de loi notent à l'exposé des motifs que, et en cela ils reprennent un principe ancré dans la Convention précitée du 26 janvier 2015, « celle-ci doit tenir compte des dispositions légales en vigueur concernant le droit du travail et le statut général des fonctionnaires et employés de l'État ainsi que des dispositions légales concernant le personnel des administrations de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ». Le Conseil d'État relève que les personnels concernés seront intégrés dans une réserve pour l'accès à laquelle la loi modifiée du 6 février 2009 concernant l'enseignement fondamental dispose, en son article 17, que nul n'y sera admis « s'il ne remplit les conditions énoncées à l'article 2 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État (...) ou à l'article 3 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ». Si la disposition en question prévoit ensuite des exceptions limitées en matière de conditions de langue, celles-ci sont cependant sans aucune mesure avec l'envergure des dérogations prévues par le projet de loi sous revue.

Dans la phrase introductive, le Conseil d'État propose de se référer de façon précise à la disposition de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental qui constitue la base de la réserve de suppléants qui est visée en l'occurrence. Même s'il n'y a pas, a priori, de risque de confusion avec la réserve de suppléants des éducateurs

gradués et des éducateurs à laquelle la loi précitée confère cette dénomination précise, la notion de réserve de suppléants de l'enseignement fondamental n'est pas utilisée telle quelle par la loi.

Le Conseil d'État relève ensuite que la réussite aux épreuves sanctionnant les formations théorique et pratique ne constitue pas une condition d'accès à la réserve. Par contre, pour la réserve des auxiliaires éducatifs de l'enseignement fondamental, la réussite aux formations théorique et pratique, endéans un certain délai, est intégrée directement aux conditions d'admissibilité, respectivement d'admission. Les agents qui auront accès à cette deuxième réserve ne seront cependant pas soumis à une évaluation à l'issue de la formation. Le Conseil d'État reviendra à cet aspect du dispositif lors de son commentaire de l'article 16 où il aura l'occasion de critiquer la cohérence du dispositif. Les raisons de cette différence de traitement ne sont pas expliquées par les auteurs du projet de loi. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales au niveau desquelles il réserve sa position concernant la dispense du second vote constitutionnel en raison d'une possible atteinte au principe d'égalité de traitement. Le Conseil d'État suggère d'harmoniser les deux textes et de prévoir, au niveau des conditions d'admission aux réserves, que les personnels concernés devront avoir ou bien simplement suivi la formation, ou bien y avoir réussi.

Le Conseil d'État relève l'importance de définir un dispositif de formation conséquent et cohérent dans l'intérêt de la réussite de l'intégration des personnels concernés dans la Fonction publique et dans l'enseignement. Les auteurs du projet de loi soulignent d'ailleurs le rôle clé de la formation dans une autre perspective lorsqu'ils rappellent à l'exposé des motifs que « pour être en conformité avec les dispositions légales régissant l'accès à durée indéterminée aux emplois de la fonction publique au niveau du système d'enseignement, et même s'il s'agit d'une mesure exceptionnelle et unique, le gouvernement a jugé indispensable que tous les intéressés accomplissent une formation d'accès dont l'ampleur et la durée est modulable en fonction des qualifications et expériences professionnelles individuelles des intéressés ».

L'alinéa 2 dispense les agents ayant atteint l'âge de cinquante-sept ans avant le 15 septembre 2017, d'une part, des conditions prévues au point 4, c'est-à-dire de la connaissance adéquate des trois langues administratives telles que définies par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, et, d'autre part, de la formation théorique et pratique définie aux articles suivants, l'agent concerné étant dispensé après avoir « notifié sa demande au ministre ». Le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de la référence à la notification au ministre de sa demande par le candidat à l'admission à la réserve. La dispense découle en effet de la loi et ne requiert nullement l'intervention du ministre. En ce qui concerne les dérogations dans leur principe même, le Conseil d'État peut comprendre le dessein qui a pu guider les auteurs du projet de loi. Il reste que ces dérogations touchent à des éléments clés du dispositif mis en place, dont l'importance est soulignée à l'envi par les auteurs du projet de loi et qui conditionnent dans une large mesure la réussite de l'intégration dans la Fonction publique et dans l'enseignement du personnel repris. Le Conseil d'État aurait dès lors une nette préférence pour la soumission de tous les agents, indépendamment de leur âge, aux conditions de formation. Les agents concernés pourront, le cas échéant, et en fonction de leur expérience, bénéficier des dispenses figurant aux articles 6 et 20 du projet de loi. En ce qui concerne la connaissance des

trois langues administratives, le Conseil d'État propose de s'en tenir au droit commun, c'est-à-dire d'en exiger la connaissance, de prévoir ensuite les dispenses prévues au niveau de l'accès à la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental qui se basent sur une présomption de la connaissance des langues, et pour le reste de s'en tenir aux textes supplémentaires qui règlent l'accès à la réserve de suppléants et qui prévoient en l'occurrence qu' « exceptionnellement et pour des raisons dûment motivées tenant à l'intérêt du service, des dispenses individuelles de la connaissance de deux des trois langues administratives pourront être accordées par décision du Gouvernement en conseil » (article 17, alinéa 2 de la loi modifié du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental).

Enfin, la référence à la formation théorique et pratique figurant *in fine* de l'alinéa doit être faite de façon précise moyennant un renvoi aux dispositions qui organisent la formation.

Article 3

L'article 3 définit les conditions en matière de connaissance des trois langues administratives que les personnels qui sont intégrés à la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental devront remplir.

Dans leur substance, les niveaux de compétence et les dispenses qui peuvent être accordées correspondent aux dispositifs en vigueur dans la Fonction publique.

Sur le détail, le Conseil d'État voudrait formuler les observations suivantes :

La phrase introductive du paragraphe 2 est à reformuler comme suit :
« Les dispenses suivantes sont accordées par le ministre : »

Au point 1 du paragraphe 2, la référence à « cette dernière année d'études dans le système d'enseignement public luxembourgeois » ne fait aucun sens. La disposition est à reformuler.

Au point 2, le Conseil d'État propose d'écrire que l'agent concerné « est dispensé des épreuves de luxembourgeois ». Si le candidat peut attester qu'il remplit les conditions y définies, on voit mal selon quelles modalités le ministre pourrait être amené à refuser la dispense demandée.

Le Conseil d'État propose de reformuler le texte figurant sous le point 4 comme suit :

« l'agent qui peut se prévaloir d'un certificat de compétences de langues, établi suivant le « Cadre européen commun de référence pour les langues » par un institut agréé ou reconnu par le ministre, et attestant qu'il dispose du ou des niveaux de compétences requis conformément aux dispositions du paragraphe 1^{er}, bénéficie d'une dispense des langues couvertes par le certificat. »

Observation générale concernant les articles 4 à 12

Les articles 4 à 12 couvrent les composantes de la formation théorique et pratique à laquelle devront se soumettre les personnels concernés, ainsi

que les modalités selon lesquelles les formations seront évaluées. Ces dispositions sont inspirées jusqu'à un certain point, tout en s'en écartant parfois, de la réglementation de 2009 déterminant les programmes ainsi que les modalités des épreuves des formations théorique et pratique sanctionnées par le certificat de formation des chargés de cours, membres de la réserve de suppléants pour l'enseignement fondamental¹¹.

Article 4

L'article 4 définit le contenu de la formation théorique que devront suivre les agents concernés. Il ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 5

L'article 5 prévoit que les cours de la formation théorique sont conçus, programmés et mis en œuvre par l'Institut de formation de l'éducation nationale. Cette disposition qui n'a aucun caractère normatif et qui n'a trait qu'à des questions d'organisation interne à l'Administration peut être omise. À la limite, et s'il devait être nécessaire de préciser que la formation théorique est assurée par l'Institut de formation de l'éducation nationale, il pourrait y être pourvu à l'article 4.

Article 6

L'article 6 prévoit un certain nombre de dispenses, en relation avec les modules de la formation théorique et les épreuves théoriques qui les clôturent, dont pourront bénéficier les personnels concernés.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation de principe à formuler. Au paragraphe 1^{er}, il propose cependant de se référer directement aux épreuves théoriques et non pas à l'évaluation des épreuves théoriques pour définir la dispense. Il convient par ailleurs d'écrire que la dispense « est accordée », le ministre ne disposant pas d'un pouvoir d'appréciation si les conditions définies par la loi sont remplies. Enfin, le Conseil d'État suggère de remplacer le terme de « Éducation différenciée » par les termes consacrés de « Centre ou institut de l'éducation différenciée » figurant dans la loi organisant les cadres des services concernés¹².

Article 7

L'article 7 définit les modalités de la formation pratique à laquelle devront se soumettre les agents concernés par l'offre de reprise.

Le Conseil d'État note que le paragraphe 4 prévoit que la formation pratique sera organisée « en dehors de la tâche hebdomadaire de l'agent ». Le Conseil d'État se demande quelle est la tâche hebdomadaire de l'agent qui est visée en l'occurrence. Il ne peut s'agir de la tâche qui est définie à l'article 14 comme étant celle de l'agent qui est détenteur du certificat de

¹¹ Règlement grand-ducal modifié du 14 mai 2009 déterminant : 1. les programmes ainsi que les modalités des épreuves des formations théorique et pratique sanctionnées par le certificat de formation des chargés de cours, membres de la réserve de suppléants pour l'enseignement fondamental ; 2. les indemnités : a. des formateurs intervenant dans le cadre de la formation sanctionnée par le certificat de formation ; b. des membres du jury d'examen.

¹² Loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée (Mémorial A - 16 du 19 mars 1973).

formation qui, d'après l'article 11, sanctionne la réussite à la formation théorique et à la formation pratique. Il devrait dès lors s'agir de la tâche hebdomadaire qui serait celle de l'agent en situation de formation avant son intégration à la réserve. Dans la deuxième hypothèse serait ainsi visée une tâche hebdomadaire qui ne serait pas autrement définie par la loi en projet. S'agira-t-il à ce moment de la tâche qui est mentionnée à l'article 5 de la loi précitée du 10 juillet 1998 ? Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à ses observations formulées à l'endroit du libellé du paragraphe 2 de l'article 1^{er} et sur la nécessité qu'il y a de mieux faire ressortir, dans le texte de la future loi, la structuration du dispositif de la reprise.

Le Conseil d'État propose ensuite de compléter la référence aux différents modules en précisant qu'il s'agit à chaque fois de modules « de la formation théorique ».

En ce qui concerne enfin l'utilisation du terme « Éducation différenciée », le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 6 du projet de loi.

Article 8

L'article 8 précise que les agents concernés bénéficieront de l'appui d'un tuteur qui fait partie du personnel enseignant admis à la fonction d'instituteur. Le Conseil d'État propose que le tuteur soit « désigné », et non « nommé », par le ministre.

Articles 9 et 10

Les articles 9 et 10 ont trait aux modalités selon lesquelles sont sanctionnées les formations théorique et pratique.

Le Conseil d'État note que, d'après sa lecture du texte de l'article 9, le module 2 consacré à la pédagogie générale et à la psychologie de l'enfance ne serait pas sanctionné par une épreuve théorique.

En ce qui concerne l'utilisation du terme « Éducation différenciée », le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 6 du projet de loi.

Article 11

L'article 11 définit les conditions, en termes de réussite à la formation théorique et à la formation pratique, que doivent remplir les agents concernés pour obtenir le certificat de formation.

D'après le paragraphe 1^{er}, l'agent doit, « pour obtenir le certificat de formation », réussir la formation théorique et la formation pratique. Le Conseil d'État note que le certificat de formation n'est pas mentionné dans les articles qui précèdent l'article 11, de sorte que la façon dont la référence au certificat de formation est effectuée au niveau du paragraphe 1^{er} n'est pas appropriée. Le Conseil d'État propose par ailleurs d'écrire que l'agent doit avoir réussi « aux épreuves sanctionnant la formation théorique et la formation pratique ». Enfin, le Conseil d'État constate, comme il l'a déjà fait dans le cadre du présent avis, et comme les auteurs du projet de loi le notent explicitement au commentaire de l'article 11, que les agents seront

repris dans la réserve de suppléants, qu'ils aient réussi aux épreuves ou non. Il s'agit, en l'occurrence, d'une différence majeure avec le dispositif créé en 2009, dans le cadre duquel le certificat de formation habilite son détenteur à faire des remplacements dans les quatre cycles de l'enseignement fondamental et lui ouvre l'accès à la réserve de suppléants.

Le paragraphe 2 oblige l'agent qui a échoué à une première session à se présenter à une seconde session. Dans la lecture que fait le Conseil d'État de cette disposition, le non-respect de l'obligation qu'elle consacre n'est pas sanctionné. L'agent en question sera-t-il exclu du processus de reprise ou pourra-t-il encore accéder à la réserve en raison de son taux de participation aux formations offertes ? Dans cette dernière hypothèse, la sanction résiderait, toutes proportions gardées, dans un « déclassement » au niveau des opérations d'affectation dans le cadre de la réserve de suppléants (article 13, deuxième phrase du projet de loi). Pour le reste, le texte ne crée pas de vrais incitatifs pour se présenter une nouvelle fois aux épreuves.

Le paragraphe 3 est repris du texte qui figure dans le règlement grand-ducal précité du 14 mai 2009.

Le paragraphe 4 devrait être formulé de façon à traduire clairement la volonté des auteurs du projet de loi, volonté qui semble ressortir du texte des paragraphes 5 et 6, de voir les notes obtenues aux épreuves théoriques et aux épreuves pratiques considérées séparément. Le régime qui est mis en place est d'ailleurs plus favorable que celui créé par le règlement grand-ducal précité du 14 mai 2009 selon lequel les candidats doivent obtenir des notes suffisantes dans toutes les épreuves sanctionnant la formation théorique et la formation pratique, alors qu'en l'occurrence, de larges possibilités de compenser des notes insuffisantes semblent s'offrir aux candidats.

En ce qui concerne le paragraphe 7, le Conseil d'État comprend qu'il allège les conditions de réussite lors des sessions ultérieures, vu que les notes obtenues ne sont cette fois-ci plus considérées de façon séparée pour les épreuves théoriques et les épreuves pratiques, mais au niveau de leur total.

Au paragraphe 8, il conviendrait d'écrire que l'agent « peut se représenter à l'examen sanctionnant la formation », à moins que les auteurs du projet de loi aient voulu contraindre l'agent visé par la disposition à refaire l'ensemble de la formation.

Le paragraphe 9 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Le paragraphe 10 ne présente aucune valeur normative et peut être omis. Rien n'empêche en effet le jury, même en l'absence d'une disposition dans la loi, de recommander des formations à l'agent dans un ou plusieurs domaines de formation selon les besoins.

Article 12

L'article 12 définit les indemnités dont bénéficient les intervenants dans les formations et dans les examens sanctionnant les formations. D'après le commentaire de l'article, le Conseil d'État comprend que les

indemnités correspondent à celles déjà allouées à l'heure actuelle dans des cas comparables et cela compte tenu des réductions des indemnités pour services extraordinaires opérées à partir de l'exercice budgétaire 2013. Le Conseil d'État relève que, pour respecter les dispositions de l'article 99 de la Constitution, il suffit que la loi de base prévoie le principe d'une indemnité, dont le montant pourra être fixé par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État prend note des taux retenus pour la définition des indemnités. Ceci dit, il serait souhaitable que les auteurs du projet de loi fournissent des explications supplémentaires concernant les références utilisées.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État se demande ce qu'il faut entendre par « indemnité forfaitaire de base ». Les agents concernés toucheront-ils des indemnités supplémentaires non visées par le projet de loi? Dans ce cas, il y aurait lieu de créer la base pour ce faire dans la loi. Est-ce le cumul de l'indemnité en question avec celles visées aux paragraphes 1, 2 et 3 que les auteurs du projet de loi envisagent? Il y aurait dans ce cas lieu de le préciser. Le Conseil d'État se demande par ailleurs quelle sera la fréquence du paiement de l'indemnité en question. S'agit-il d'une indemnité couvrant un cycle de formation ou est-ce que l'indemnité sera versée pour l'ensemble de la période sur laquelle portera l'offre de reprise?

Article 13

L'article 13 prévoit que l'agent qui, sans avoir réussi les formations théorique et pratique, a participé à au moins 80 pour cent de la formation théorique ainsi qu'à l'intégralité de la formation pratique, « est admis à la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental ».

Dans la rédaction de cet article, les auteurs du projet de loi ont fait preuve d'incohérence. Pour qu'il puisse y avoir « dérogation à l'article 11, paragraphe 1^{er} » comme les auteurs du projet de loi le prévoient en l'occurrence, il faudrait que la réussite aux épreuves sanctionnant les formations théorique et pratique constitue une condition d'admission à la réserve. Or, tel n'est pas le cas, contrairement à ce qui est prévu à l'endroit des agents qui seront intégrés à la nouvelle réserve des auxiliaires éducatifs, pour les agents qui accéderont à la réserve de suppléants. Les conditions d'admission à la réserve sont en effet définies à l'article 2 du projet de loi, de sorte que les agents qui remplissent ces conditions sont admis à la réserve qu'ils réussissent ou non aux épreuves qui sanctionnent les formations. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au dispositif sous revue qui enfreint le principe de la sécurité juridique. Il conviendra d'en rétablir la cohérence en prévoyant que la réussite aux épreuves prévues par la loi en projet constitue une condition d'accès à la réserve, condition à laquelle on pourra ensuite déroger pour l'agent qui n'aura pas réussi aux épreuves, mais qui aura fait preuve d'une certaine assiduité au niveau de la participation aux formations telle qu'elle est définie à l'article 13. Le Conseil d'État ne compte pas autrement commenter les choix qui ont été faits en l'occurrence à l'intersection de l'engagement pris par le Gouvernement de respecter les droits acquis des personnels concernés et de la nécessité qu'il y a de préserver la qualité de l'enseignement.

Article 14

L'article 14 définit tout d'abord, en son alinéa 1^{er}, la mission des agents qui seront intégrés à la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental. Cette disposition est superfétatoire vu qu'elle ne fait que reprendre les principes qui sont énoncés à l'article 15 de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental. Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 15 en question, « les membres de la réserve de suppléants ont pour mission d'assurer les remplacements en cas d'absence temporaire d'un instituteur ou d'occuper un poste d'instituteur resté vacant, le cas échéant ».

L'alinéa 1^{er}, lorsqu'il définit la mission des enseignants et chargés de cours de religion concernés, fait référence à l'agent détenteur du certificat de formation. Comment se définira, dans cette perspective, la mission des agents qui seront admis à la réserve sans être détenteurs du certificat de formation ? Le Conseil d'État rappelle que la réussite aux épreuves sanctionnant la formation, réussite qui débouche sur le certificat de formation, ne constitue pas une condition pour l'accès à la réserve, mais que des agents qui auront fait preuve d'une certaine assiduité au niveau de la participation aux formations offertes pourront également accéder à la réserve.

L'article 14, alinéa 2, détermine la composition de la tâche des agents concernés. Ici encore, les auteurs du projet ne font que reprendre le libellé, au niveau de la première phrase de l'alinéa, du texte de l'article 15 de la loi précitée du 6 février 2009. À la limite, ce texte est dès lors également superflu. Au besoin, et pour effectivement disposer d'un texte qui couvre tous les aspects déterminants du dispositif qui est mis en place, il suffirait de préciser à l'article 14 que les agents qui acceptent l'offre de reprise et qui sont intégrés à la réserve de suppléants assurent leur mission et bénéficient d'une tâche conformément aux dispositions de la loi du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental et des règlements grand-ducaux pris en son exécution.

Enfin, le Conseil d'État note que le titre qui précède les articles 14 et 15 se réfère exclusivement à la tâche des enseignants et chargés de cours de religion détenteurs du certificat de formation. Tant l'alinéa 2 de l'article 14 que l'article 15 ont trait à la configuration de la tâche des enseignants concernés. L'article 14, alinéa 1^{er}, a, quant à lui, pour but de définir la mission des agents concernés. Par ailleurs, la référence à la détention du certificat de formation fait problème selon le Conseil d'État. Le titre serait dès lors à reformuler.

Article 15

L'article 15 comporte des éléments de configuration de la tâche de l'enseignant.

Le texte du paragraphe 1^{er} est repris de l'article 10*bis* du règlement grand-ducal modifié du 23 mars 2009 fixant le détail de la tâche des chargés de cours, membres de la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental, dans la rédaction qui lui a été donnée par **un** règlement grand-

ducal du 16 janvier 2017¹³. Le texte est dès lors superfétatoire. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire et même inapproprié de renvoyer, comme en l'occurrence, de façon précise au règlement grand-ducal qui fixe les vacances et congés scolaires. Il n'y a enfin pas lieu de se référer dans un texte de loi à un « règlement grand-ducal *ad hoc* ».

Le paragraphe 2 comporte des dispositions qui sont destinées à garantir les droits acquis en matière de décharge pour raison d'âge des agents repris. Le Conseil d'État ne formule pas d'observation.

Article 16

L'article 16 définit les conditions de l'admissibilité des agents concernés à la nouvelle réserve des auxiliaires éducatifs de l'enseignement fondamental.

Parmi ces conditions, figure la réussite à la formation théorique et pratique endéans un certain délai. Le projet de loi ne prévoit cependant aucun mécanisme de sanction de la formation, mais se limite à prévoir en son article 22 la délivrance d'une autorisation d'accès à la réserve aux agents qui auront participé à au moins 80 pour cent de la formation théorique ainsi qu'à l'intégralité de la formation pratique. Le commentaire des articles précise d'ailleurs que les agents concernés ne feront pas l'objet d'une évaluation. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales où il a déjà critiqué le dispositif prévu aux articles 16 et 22 auquel il doit formellement s'opposer en raison de son incohérence affectant la sécurité juridique.

Le Conseil d'État constate que le dispositif proposé ne prévoit aucune condition concernant les connaissances des agents concernés par rapport aux trois langues administratives. L'article 30 du projet de loi qui ajoute un article 23^{quater} à la loi modifiée du 26 janvier 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental pour y inclure les conditions d'admission à la réserve d'auxiliaires éducatifs de l'enseignement fondamental exclut d'ailleurs formellement les conditions en matière de connaissance des langues administratives. Les auteurs du projet de loi ne fournissent aucun élément justifiant cette approche et la différence de traitement qui est ainsi créée par rapport aux agents qui seront admis à la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales au niveau desquelles il a réservé sa position concernant la dispense du second vote constitutionnel en raison d'une éventuelle atteinte à l'égalité devant la loi protégée par la Constitution en son article 10^{bis}, position qu'il réitère à cet endroit.

En tout état de cause, le Conseil d'État préconise d'harmoniser les dispositifs proposés pour l'accès aux deux réserves.

¹³ Règlement grand-ducal du 16 janvier 2017 modifiant 1. le règlement grand-ducal modifié du 23 mars 2009 fixant la tâche des instituteurs de l'enseignement fondamental ; 2. le règlement grand-ducal du 23 mars 2009 fixant le détail de la tâche des chargés de cours, membres de la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental ; 3. le règlement grand-ducal modifié du 28 mai 2009 fixant les conditions et modalités pour l'obtention de l'attestation habilitant à faire des remplacements dans l'enseignement fondamental ; 4. le règlement grand-ducal modifié du 6 juillet 2009 déterminant les modalités d'évaluation des élèves ainsi que le contenu d'évaluation ; et abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 14 mai 2009 déterminant : 1. les programmes ainsi que les modalités des épreuves des formations théorique et pratique sanctionnées par le certificat de formation des chargés de cours, membres de la réserve de suppléants pour l'enseignement fondamental ; 2. les indemnités a. des formateurs intervenant dans le cadre de la formation sanctionnée par le certificat de formation ; b. des membres du jury d'examen.

Article 17

L'article 17 définit, en son alinéa 1^{er}, une exception aux conditions d'admissibilité fixées à l'article 16, point 3. En fait, cette disposition donne l'impression de vider d'une grande partie de sa substance l'article 16 du projet de loi en dérogeant de façon tout à fait générale à la condition de qualification professionnelle qui y est formulée. Tout en comprenant qu'il s'agit de donner, en l'occurrence, corps aux engagements du Gouvernement concernant une population aux profils extrêmement variés, le Conseil d'État en est cependant à se demander à quoi pourra servir la constitution, à l'article 16 du projet sous examen, d'un corps de suppléants sur des bases précises de qualification professionnelle si en définitive, par le biais de l'article sous examen, le législateur renonce à toute qualification à ce niveau.

En ce qui concerne le libellé de la disposition, le Conseil d'État se demande encore quelles pourraient être, en l'occurrence, les « études reconnues équivalentes par le ministre », alors qu'il ne voit pas comment on pourrait définir une équivalence par rapport à un niveau de qualification de base qui n'est pas défini dans la disposition.

L'alinéa 2 de l'article 17 instaure ensuite des régimes dérogatoires supplémentaires.

Il prévoit tout d'abord l'admissibilité à la réserve des auxiliaires éducatifs de l'enseignement fondamental d'agents qui n'ont pas fait preuve d'une connaissance adéquate des trois langues administratives telle que prévue à l'article 2, alinéa 1^{er}, point 4, du projet de loi.

La disposition règle par ailleurs l'admission à la réserve des auxiliaires éducatifs des agents qui ont échoué aux épreuves pour la réserve de suppléants, mais qui ont participé à au moins 80 pour cent de la formation théorique ainsi qu'à l'intégralité de la formation pratique en vue de l'admission à la réserve en question. En fait, un droit d'option entre les deux réserves est ainsi introduit pour les agents concernés. Le Conseil d'État s'abstiendra ici encore de commenter des dispositifs qui ont le potentiel de vider de toute substance le système mis en place.

Article 18

L'article 18 définit le programme de la formation théorique et pratique que doivent suivre les agents concernés avant de pouvoir accéder à la réserve des auxiliaires éducatifs.

Le Conseil d'État propose de ne se référer dans le cadre de l'article 18 qu'à la formation théorique. Dans la suite du texte, seules les composantes de la formation théorique sont en effet développées. La formation pratique est traitée à l'article 21.

Par ailleurs, et en ce qui concerne le libellé du paragraphe 4, le Conseil d'État renvoie au projet de loi portant sur l'enseignement secondaire (doc. parl. n° 7074) qui vise entre autres à remplacer les notions de « enseignement secondaire » et de « enseignement secondaire technique » par celles de « enseignement secondaire classique » et de

« enseignement secondaire général ». Ainsi, les auteurs du projet sous examen devront veiller à la concordance de la terminologie utilisée, en fonction du moment où les deux lois à venir entreront en vigueur.

Finalement, en ce qui concerne le texte du paragraphe 4, l'observation faite concernant l'article 6 et visant l'expression « Éducation différenciée » vaut également à l'endroit de la disposition sous revue.

Article 19

L'article 19 prévoit que les cours de la formation théorique sont conçus, programmés et mis en œuvre par l'Institut de formation de l'éducation nationale. Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 5.

Article 20

L'article 20 instaure un certain nombre de dispenses au niveau de la formation théorique dont pourront bénéficier les personnels concernés. Le dispositif est calqué sur celui figurant à l'article 6 pour les agents qui accéderont à la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental. Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 6. Au dernier alinéa de la disposition, il convient de préciser, comme tel est le cas au niveau de l'article 6, dans quels services les années de service qu'il faut pouvoir faire valoir pour obtenir la dispense de fréquentation des cours y prévue devront avoir été prestées.

Article 21

L'article 21 prévoit les modalités de la formation pratique que les personnels concernés devront suivre. Le Conseil d'État note que le contenu de la formation pratique des futurs auxiliaires éducatifs est développé de façon beaucoup moins détaillée que la formation pratique qui sera offerte aux nouveaux membres de la réserve de suppléants. Il en prend acte.

Article 22

L'article 22 prévoit que le ministère délivre une autorisation d'accès à la réserve des auxiliaires éducatifs de l'enseignement fondamental à l'agent qui a participé à au moins 80 pour cent de la formation théorique ainsi qu'à l'intégralité de la formation pratique. Le Conseil d'État constate que les formations ne sont sanctionnées ni par des épreuves, ni par l'obtention d'un certificat comme tel est le cas pour les agents qui accéderont à la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental.

Il renvoie à ses considérations générales formulées en introduction au présent avis et à l'opposition formelle qu'il a émise à l'endroit des dispositions de l'article 16.

Au niveau formel, il y a lieu de prévoir que c'est le ministre, et non le ministère, qui délivre une autorisation d'accès à la réserve des auxiliaires éducatifs aux agents concernés.

Article 23

L'article 23 décrit, de façon sommaire, le contenu de la mission que se verront confier les auxiliaires éducatifs. Ce contenu sera précisé par le nouvel article 23^{ter} que les auteurs du projet de loi proposent d'insérer à la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental (article 30 du projet de loi). Le texte est ainsi structuré de la même façon que celui applicable aux agents, détenteurs du certificat de formation, qui seront intégrés à la réserve de suppléants (article 14 du projet de loi). Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant la disposition en question.

Article 24

L'article 24 configure la tâche des auxiliaires éducatifs en apportant des précisions concernant le régime des congés annuels et des décharges pour raisons d'âge. Ici encore, le dispositif est agencé, dans sa substance, de la même façon que celui applicable aux agents de la réserve de suppléants.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État constate cependant que les auteurs du projet de loi déterminent le champ d'application de la disposition de façon différente de celle qui est à la base de l'article 15. À l'article 15, il est en effet fait référence à « l'agent, détenteur du certificat de formation et membre de la réserve de suppléants », alors qu'en l'occurrence, au niveau de l'article 24, il est question de « l'auxiliaire qui intervient dans le contexte scolaire ou en dehors du congé annuel de récréation pour celui qui intervient dans un contexte non-scolaire ». D'après le commentaire des articles, « pour les agents qui auront choisi de ne plus intervenir en milieu scolaire, ces heures de décharge seront transformées en jours de congé pour raisons d'âge ». Tant le texte de la disposition que celui du commentaire des articles suggèrent ainsi qu'il y aura deux sortes d'auxiliaires éducatifs, les uns intervenant dans un contexte scolaire, les autres dans un contexte non-scolaire, sans que toutefois cette différence n'apparaisse clairement dans la définition de la tâche et des missions telles qu'elles figurent au paragraphe 2 du nouvel article 23^{ter} de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental. Par ailleurs, la transformation des heures de décharge en jours de congés pour raisons d'âge annoncée au commentaire des articles, couvre l'ensemble de la population visée, les huit, respectivement seize leçons d'enseignement dont bénéficieront les nouveaux membres de la réserve de suppléants étant transformées en deux, respectivement en quatre jours de congés annuels supplémentaires pour raisons d'âge pour l'ensemble des personnels concernés. Le Conseil d'État insiste à ce que le dispositif proposé soit formulé avec plus de précision.

Pour le reste, le Conseil d'État renvoie à son commentaire de l'article 15 et s'abstient de formuler des observations supplémentaires.

Article 25

L'article 25 définit le classement et la rémunération des enseignants et des chargés de cours repris dans la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental.

D'après le paragraphe 1^{er}, ils seront classés « au grade E2 de la

carrière du chargé de cours de la réserve de suppléants dans l'enseignement fondamental ». Les auteurs du projet de loi ont ainsi fait le choix d'intégrer les agents qui seront nouvellement recrutés par l'État dans un dispositif qui n'est maintenu qu'à titre transitoire par la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État pour les agents en service au moment de la mise en vigueur de la loi. Les auteurs du projet de loi expliquent qu'« il est nécessaire de le[s] classer dans une carrière de l'enseignement ce qui correspond au niveau des carrières de la Fonction publique à la carrière E ». Cette façon de voir les choses est toutefois dépassée depuis l'entrée en vigueur de la réforme dans la Fonction publique¹⁴. S'agissant en l'occurrence d'agents qui seront recrutés après la date de mise en vigueur de la loi précitée, l'alternative aurait été de les classer conformément à la nouvelle configuration du dispositif réglant les indemnités des employés de l'État. Ce nouveau dispositif remplace l'ancien système construit autour de la notion de carrière par un système centré sur les notions de catégorie d'indemnité, de groupe d'indemnité, de sous-groupe d'indemnité et de grade. Ainsi, les anciennes carrières de chargé de cours et de chargé d'éducation classées au grade E2 ont été remplacées par le sous-groupe de l'enseignement qui range dans la catégorie d'indemnité B, groupe d'indemnité B1 (article 58 de la loi précitée du 25 mars 2015). Le Conseil d'État note que les agents concernés bénéficient d'ailleurs à l'heure actuelle, sur base des dispositions de l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 7 août 1998, d'un classement qui n'est pas calqué sur celui de l'ancien barème « Enseignement », mais bien sur celui de l'administration générale avec comme grade de début de carrière le grade 5, et des avancements aux grades 7, 8 et 9. A priori, il aurait dès lors été plus évident de reprendre ce barème, barème qu'on retrouve d'ailleurs à l'article 26 où il s'applique aux agents titulaires du certificat luxembourgeois de fin d'études secondaires et secondaires techniques ou d'un certificat reconnu équivalent par le ministre qui seront intégrés à la réserve des auxiliaires éducatifs. Le Conseil d'État prend cependant acte du choix opéré et du dispositif ainsi mis en place qui est destiné à garantir aux agents concernés la rémunération touchée auprès

¹⁴ Loi du 25 mars 2015 modifiant : 1) la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2) 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'État ; 3) la loi du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État ; 4) la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ; 5) la loi modifiée du 30 juin 1947 portant organisation du Corps diplomatique ; 6) la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire et 7) la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications ;

Loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ;

Loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ;

Loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;

Loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien ;

Loi du 25 mars 2015 modifiant : 1) la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 2) la loi modifiée du 18 juillet 2000 ayant pour objet la coordination des régimes de pension ;

Loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration.

¹⁴ Loi du 19 mai 2003 modifiant 1. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ; 3. la loi modifiée du 28 mars 1986 portant harmonisation des conditions et modalités d'avancement dans les différentes carrières des administrations et services de l'État ; 4. la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État ; 5. la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 6. la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut se faire changer d'administration; et portant création d'un commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire.

de l'Archevêché au moment de la reprise, ainsi que les perspectives de carrière qui étaient les leurs.

Le paragraphe 2 prévoit qu'il sera tenu compte « dans son entièreté du temps passé au service de l'enseignement public ». Le Conseil d'État a du mal à saisir le sens de la disposition en question. Le point d'entrée dans la carrière est en effet déterminé par les dispositions du paragraphe 3. Pour la suite de la carrière, et contrairement au dispositif actuellement en vigueur, aucune durée en termes d'années de service n'est prévue pour cadencer d'éventuels avancements. La notion de temps passé « au service de l'enseignement public » est par ailleurs ambiguë, vu que les agents concernés n'ont pas été au service de l'État, mais à celui de l'Archevêché. Le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de préciser leur pensée.

Pour clore son examen de l'article 25, le Conseil d'État rappelle encore ses interrogations concernant la situation en matière, entre autres, de rémunération, qui sera celle des agents concernés avant leur reprise dans la réserve et ses recommandations à ce niveau.

Article 26

L'article 26 prévoit le classement et la rémunération des agents repris dans la réserve des auxiliaires éducatifs.

La détermination de leur rémunération se fera sur base d'un tableau spécifique qui est annexé au projet de loi.

À l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, qui introduit le tableau, il n'est pas nécessaire de préciser que l'annexe « fait partie intégrante de la présente loi ».

Le mécanisme d'intégration à la carrière figurant à l'alinéa 2 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

L'alinéa 3 définit les avancements des agents concernés après leur reprise dans la réserve. Le Conseil d'État note tout d'abord qu'il y aurait lieu, dans l'intérêt de la complétude du dispositif, de prévoir un début de carrière pour chacun des trois groupes définis au paragraphe 3 en fonction de leur niveau de qualification. Le Conseil d'État se demande par ailleurs s'il n'y aurait pas lieu de préciser en l'occurrence, comme les auteurs du projet de loi ont essayé de le faire au niveau de l'article 25, la façon dont seront comptées les années de bons et loyaux services depuis le début de carrière. Le Conseil d'État constate enfin que les trois barèmes prévus au paragraphe 3 sont repris des articles 3 et 13 du règlement grand-ducal précité du 16 août 1998.

Le paragraphe 2 prévoit une mesure de classement à caractère individuel. À ce titre, il serait indiqué de la faire figurer dans un article à part avec la disposition inscrite à l'article 32 du projet de loi qui concerne également des mesures de classement à caractère individuel. Il s'agit en l'occurrence d'une disposition conservatrice destinée à satisfaire au principe de la confiance légitime. Elle trouve dès lors l'approbation du Conseil d'État.

Article 27

L'article 27 modifie les articles 4 et 5 de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire, articles qui ont trait à l'obligation de neutralité de l'enseignement et à l'interdiction de manifester son appartenance à une doctrine religieuse ou politique par la tenue vestimentaire ou le port de signes.

D'après le commentaire des articles, les modifications des articles 4 et 5 précités se situeraient dans le sillage de l'avis du Conseil d'État du 24 mai 2016 concernant le projet de loi portant introduction du cours commun « vie et société » dans l'enseignement secondaire et secondaire technique. En fait, les auteurs reprennent des propositions de textes formulées par le Conseil d'État dans son avis du 6 décembre 2016 concernant le projet de loi portant 1. introduction du cours commun « vie et société » dans l'enseignement fondamental ; 2. modification de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental et de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental¹⁵.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation supplémentaire à formuler.

Article 28

L'article 28 reconfigure la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental en en réduisant le nombre de catégories. Ainsi, les 2^e et 3^e catégories qui couvrent des agents qui tous sont détenteurs d'un diplôme d'études supérieures préparant à la fonction d'instituteur, sont fusionnées (nouvelle 2^e catégorie). Par ailleurs, les 4^e, 5^e et 6^e catégories, qui comportent des agents qui ont effectué des formations théoriques et pratiques comparables, sont également regroupées (nouvelle 3^e catégorie). D'après les auteurs du projet de loi, il serait opportun de modifier l'ordre de priorité des agents de la réserve de suppléants « dans le but de réaliser une procédure d'affectation et de répartition des agents concernés de la manière la plus équitable qui soit ». Le Conseil d'État ne voit pas vraiment en quoi ces regroupements, qui se limitent à réduire le nombre de catégories et à transformer d'anciennes catégories en sous-catégories, rendraient le système plus équitable, le rang de priorité des membres de la réserve ne semblant en effet n'en être nullement affecté.

D'après les auteurs du projet de loi, les enseignants et les chargés de cours de religion seront repris dans la 3^e catégorie de la réserve de suppléants. La disposition qui couvre cette catégorie se réfère de façon précise à trois groupes de chargés de cours, dont les deux premiers tombent dans le champ d'application des lois précitées du 5 juillet 1991 et du 25 juillet 2002, tandis que le troisième groupe comprend « des chargés de cours détenteurs du certificat de formation prévu à l'article 19 ».

Le Conseil d'État note que l'article 19 auquel les auteurs du projet de loi veulent se référer a été abrogé par une loi datant du 27 juin 2016¹⁶ « en

¹⁵ Doc. parl. n°7010².

¹⁶ Loi du 27 juin 2016 modifiant 1. la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 2. La loi du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités de l'accès du fonctionnaire à un groupe de traitement supérieur au sien et de l'employé de l'État à un groupe d'indemnité supérieur au sien ; 3. la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État - Mémorial A - 111 du 30 juin 2016.

raison des mesures prévues dans la réforme de la Fonction publique et de l'introduction du nouveau cycle de formation de début de carrière, applicable également aux chargés de cours de l'enseignement fondamental, et ayant pour effet la suppression de la formation en cours d'emploi initiale des chargés de cours » (extrait du commentaire des articles du projet de loi¹⁷). Le Conseil d'État peine dès lors à voir comment pourrait être établi un lien entre les agents qui seront nouvellement admis à la réserve de suppléants sur la base du dispositif en voie de création et la 3^e catégorie de la réserve.

Article 29

L'article 29 crée la possibilité pour les membres actuels de la réserve de suppléants « ne disposant pas d'une formation spécifique » (extrait de l'exposé des motifs) de s'inscrire à la formation offerte aux enseignants et chargés de cours de religion en vue de l'obtention du certificat de formation prévu à l'article 11 du projet de loi. Plutôt que de modifier la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental, comme le proposent les auteurs du projet de loi, le Conseil d'État suggère de faire figurer le dispositif introduit par l'article sous avis, dispositif qui est présenté comme une dérogation au dispositif principal mis en place par la loi et qui, tout comme ce dernier, est limité dans le temps, dans une disposition transitoire du projet de loi. Cette disposition transitoire donnera accès aux agents concernés à la formation prévue par le projet de loi sous avis et déterminera leur rang de priorité dans la réserve de suppléants. Il conviendra par ailleurs de se référer de façon plus précise à la date de début de la période transitoire de trois ans que ne le font les auteurs du projet de loi qui se limitent à mentionner la date d'introduction du cours « vie et société » dans l'enseignement fondamental.

Article 30

L'article 30 modifie la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental pour créer la nouvelle réserve des auxiliaires éducatifs et pour définir les conditions d'admission à la réserve et les missions et tâches des auxiliaires éducatifs. Il structure ainsi le dispositif afférent de la même façon que les réserves qui ont pu être créées dans le passé.

Cette approche n'est cependant guère logique au vu de la philosophie qui sous-tend la nouvelle réserve. Le nouvel article 23^{ter} qui est inséré à la loi précitée du 6 février 2009 limite clairement la nouvelle réserve des auxiliaires éducatifs aux enseignants de religion et aux chargés de cours de religion dont la reprise est envisagée. Dans cette perspective, le nouvel article 24^{quater}, d'après lequel « nul n'est admis à la réserve des auxiliaires éducatifs de l'enseignement fondamental s'il ne remplit pas les conditions énoncées à l'article 3 de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, à l'exception de la condition prévue au paragraphe 1^{er}, point e) » est superflu, vu que par ailleurs, l'article 16 du projet de loi sous avis définit les conditions d'admission à la réserve en ajoutant des conditions par rapport à celles figurant à l'article 3 de la loi précitée du 25 mars 2015 et prévoit ensuite de larges exceptions aux conditions figurant à l'article 16. Le Conseil d'État

¹⁷ Doc. parl. n°6903.

recommande dès lors aux auteurs du projet de loi de faire un choix et d'intégrer le dispositif proposé intégralement à la loi précitée du 6 février 2009 ou bien de faire du dispositif proposé un dispositif autonome, au lieu de forcer le lecteur à combiner deux textes, ce qu'il ne sera pas forcément amené à faire lorsqu'il prendra connaissance de la future version coordonnée de la loi précitée du 6 février 2009 et croyant y retrouver l'ensemble des conditions régissant l'accès à la réserve des auxiliaires éducatifs ou des composantes de la tâche et des missions des personnels concernés.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er} du futur article 23^{ter}, le Conseil d'État constate ensuite qu'il peut induire en erreur en ce qu'il laisse penser que tous les agents visés à l'article 1^{er} de la loi en projet seraient potentiellement concernés par une intégration à la réserve des auxiliaires éducatifs, alors que tel n'est manifestement pas le cas.

Pour ce qui est du paragraphe 2, le Conseil d'État renvoie à ses interrogations exprimées à l'occasion de son examen de l'article 24 concernant la nature de la tâche et des missions qui seront confiées aux futurs membres de la réserve des auxiliaires éducatifs. Il constate que les missions en question rapprochent le champ d'activité des personnels concernés de celui, entre autres, des éducateurs gradués et des éducateurs intervenant dans l'enseignement fondamental.

Le paragraphe 3 définit le volume de la tâche hebdomadaire, qui est qualifié de « normale », des membres de la réserve des auxiliaires éducatifs intervenant dans l'enseignement fondamental « en période scolaire ». Cette formulation laisse entendre que le volume de la tâche pourrait être impacté par d'autres éléments, qui ne sont cependant pas précisés dans le texte. Pour ce qui est du volume de la tâche, le commentaire des articles ne fournit pas de précisions concernant le point de référence qui a été celui des auteurs du projet de loi. Le volume de la tâche se rapproche de celui de la tâche des éducateurs et des éducateurs gradués de l'enseignement fondamental, tout en s'en écartant sur certains points. À titre d'exemple, et d'après l'article 12 du règlement grand-ducal du 6 juillet 2009 fixant les détails de la tâche des éducateurs et des éducateurs gradués de l'enseignement fondamental, la tâche de l'éducateur intervenant dans le cadre d'un horaire scolaire visant la mise en place de la journée continue comprend 28 heures hebdomadaires d'activités socio-éducatives auprès des élèves, 5 heures hebdomadaires de surveillance et 260 heures d'activités annuelles dans l'intérêt des élèves et de l'école. Bien que les situations ne soient pas nécessairement comparables, le Conseil d'État aurait aimé pouvoir disposer de plus d'explications concernant le choix opéré par les auteurs du projet de loi.

Les paragraphes 4 et 5 règlent l'affectation des membres de la réserve des auxiliaires éducatifs. On peut retrouver des dispositifs comparables, notamment au niveau de la loi précitée du 6 février 2009. Concernant le détail de ces dispositions, le Conseil d'État estime que le dernier alinéa du paragraphe 4, même s'il est repris du texte de l'article 16 de la loi précitée du 6 février 2009 dans le contexte de l'organisation de la réserve de suppléants, est superfétatoire, vu que la matière qui y est traitée est réglée à l'article 6 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'État, article qui est applicable aux employés de l'État. Le Conseil d'État constate encore que les critères de classement ainsi que les modalités d'affectation et de réaffectation des membres de la réserve des

auxiliaires éducatifs seront déterminés par règlement grand-ducal, comme cela est le cas pour les membres de la réserve de suppléants. En l'occurrence, les auteurs du projet de loi ajoutent cependant des critères sur la base desquels le dispositif sera développé. Ainsi, il le sera dans le respect de l'ancienneté acquise, ce qui constitue un critère précis, mais également « de manière à assurer la continuité et la stabilité dans les équipes dans lesquelles ils interviennent », critères qui manifestement manquent de substance et de précision normative. Le Conseil d'État propose de préciser ces derniers critères dans la loi.

Par ailleurs, le Conseil d'État en est à se demander pourquoi l'enseignement secondaire technique (le futur enseignement secondaire général) ne figure pas parmi les services auxquels les membres de la réserve des auxiliaires éducatifs peuvent être affectés.

Finalement, et au paragraphe 5, comme des « établissements d'enseignement secondaire » ne sont pas à considérer comme un « service du ministère de l'Éducation nationale », il convient de supprimer, dans la suite de la phrase, le terme « autres ».

Article 31

L'article 31 abroge la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, concernant l'organisation de l'enseignement religieux dans l'enseignement primaire, à l'exception toutefois de son article 1^{er} qui contient le dispositif d'approbation par la loi de la Convention et de l'article 4, alinéa 1^{er}, qui couvre le régime de rémunération. Les auteurs du projet de loi expliquent que ces dispositions doivent être maintenues en vigueur « car [relatives] aux rémunérations et points indiciaires des carrières de l'Archevêché ». Cette approche donne-t-elle une indication sur la façon dont les auteurs du projet de loi veulent organiser l'intégration des personnels concernés dans le nouveau dispositif ? Les agents qui feront le choix d'accepter l'offre de reprise du Gouvernement et qui s'engageront dans le processus qui mène à leur accession aux réserves, continueront-ils ainsi, pendant une phase transitoire, couvrant notamment leur formation, à être soumis au régime qui leur est applicable à l'heure actuelle ? Ne conviendrait-il pas dans cette perspective, de maintenir également en vigueur l'article 5 de la loi précitée du 10 juillet 1998, article qui a trait à la définition de la tâche des enseignants concernés ? Ou s'agit-il de couvrir en l'occurrence la situation dans laquelle se trouveront les agents visés à l'article 1^{er}, paragraphe 4, du projet de loi ? Le Conseil d'État renvoie à ses interrogations concernant l'agencement général du dispositif et à sa proposition de mieux cerner le développement dans le temps du dispositif de reprise.

Article 32

La disposition sous revue, qui concerne « deux coopérateurs pastoraux » qui « sont repris » dans la réserve de suppléants de l'enseignement fondamental, est à considérer comme une mesure de classement à caractère individuel qui se distingue de celle prévue à l'article 26, dans la mesure où elle ne laisse pas le choix auxdites personnes visées d'opter, ou non, pour cette reprise. Cette disposition d'ordre législatif prive dès lors les personnes visées du bénéfice des règles de procédure et autres

garanties normalement applicables lorsqu'une décision administrative est prise à leur encontre. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement à cette disposition qui est contraire au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi¹⁸. En sus, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi de formuler la disposition sous examen dans des termes généraux. Pour suivre les propositions du Conseil d'État et pour rencontrer l'opposition formelle qu'il vient d'émettre, les auteurs du projet de loi devraient reformuler le début de l'article 32 comme suit: « Les coopérateurs pastoraux sont, à leur demande, repris... ».

Article 33

L'article 33 prévoit un intitulé de citation pour la future loi. La disposition ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 34

Cette disposition, qui, selon les auteurs du projet de loi, ne nécessite aucun commentaire fait rétroagir l'ensemble du dispositif, à l'exception de l'article 31, au début de l'année scolaire 2016/2017. Pendant la durée d'une année scolaire, deux dispositifs seraient dès lors appelés à s'appliquer en parallèle. En théorie, une telle approche peut poser problème à plusieurs égards. Le Conseil d'État part du principe que les auteurs du projet de loi veulent couvrir en l'occurrence les formations qui sont organisées depuis le début de l'année scolaire 2016/2017, formations que les agents concernés pourront ainsi valoriser en vue de leur admission ultérieure à la réserve. L'offre de reprise ne pourra quant à elle, compte tenu de la configuration du système, avoir un effet concret qu'à partir de la rentrée scolaire 2017/2018. Il est par ailleurs critiquable de vouloir inclure dans une rétroactivité des éléments du dispositif comme le certificat de formation introduit à l'article 11, éléments qui, par ailleurs, pourraient donner lieu à des contestations. Le Conseil d'État insiste, sous peine d'opposition formelle pour violation de la sécurité juridique pouvant être générée par le dispositif proposé, à ce que la rétroactivité soit strictement limitée à l'organisation des formations théorique et pratique.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Les intitulés des groupements d'articles, chapitres, sections et sous-sections, se terminent sans point final.

Intitulé

Le renvoi à la Convention du 26 janvier 2015 est superfétatoire et peut dès lors être omis. En effet, les auteurs ont choisi, à l'endroit de l'article 33 qui porte sur l'intitulé de citation, de ne pas y faire figurer la Convention. Par ailleurs, le remplacement d'un acte dans son intégralité n'est pas à mentionner dans l'intitulé de l'acte qui opère ce remplacement. Le Conseil d'État note ensuite qu'en ce qui concerne la loi précitée du 10 juillet 1998, on ne peut pas parler d'abrogation, vu que tout un pan de son dispositif est

¹⁸ Cour constitutionnelle, arrêt du 1^{er} octobre 2010, n°57/10 (Mémorial A - 180 du 11 octobre 2010, p. 3004).

finalement maintenu. Enfin, étant donné que le projet de loi comporte d'un côté des dispositions autonomes et de l'autre des dispositions modificatives, il est proposé, au vu des observations qui précèdent, de libeller l'intitulé du projet de loi de la manière qui suit :

« Projet de loi portant organisation de la reprise des enseignants de religion et des chargés de cours de religion et portant modification de

1. la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire
2. la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental
3. la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, concernant l'organisation de l'enseignement religieux dans l'enseignement primaire

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu de supprimer le mot « précités » pour être superfétatoire.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, première phrase, il y a lieu de remplacer, au cas où les auteurs du projet de loi décideraient de maintenir leur texte, les termes « arrêtés par » par le terme « de », pour lire :

« Suite à sa demande, l'agent est engagé sous le régime des employés de l'État selon les dispositions de la présente loi ».

Au paragraphe 2, alinéa 2, il faut écrire « pour cent » en toutes lettres pour lire :

« [...] 25 pour cent, 50 pour cent, 75 pour cent ou 100 pour cent ».

Article 2

À l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer le mot « ci-dessous » par la référence précise de la disposition visée. En effet, les renvois à des dispositions introduites de cette façon sont susceptibles de faire naître des incertitudes juridiques.

Article 4

À moins qu'il ne s'agisse de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix, de dates, de références à des articles ou groupements ou subdivisions, les nombres s'écrivent en toutes lettres. Partant, il faut écrire :

« **Art. 4.** L'agent suit une formation théorique de cent-vingt heures qui est composée [...] ».

Article 7

Aux paragraphes 1^{er} et 3, alinéa 3, il faut écrire « Centre de logopédie » avec une lettre « l » minuscule.

Article 9

À l'alinéa 2, il est indiqué de remplacer le terme « cotée » par celui de « notée », pour lire :

« Chaque épreuve théorique est évaluée par deux formateurs et est notée sur vingt points ».

Article 10

À l'alinéa 3, il y a lieu d'écrire « logopédie » avec une lettre « l » minuscule. Toujours à l'alinéa 3, deuxième phrase, il est indiqué de remplacer le terme « cotée » par « notée », tel que relevé à l'endroit de l'observation relative à l'article 9 du projet sous avis.

Article 11

Au paragraphe 3, deuxième phrase, il y a lieu d'insérer les termes « d'examen » entre les termes « jury » et « valide » pour lire :

« Le jury d'examen valide les résultats [...] ».

Aux paragraphes 4, 5 et 6, il est indiqué de remplacer le mot « à » par « sur » à quatre reprises pour lire :

« [...] obtenus sur l'ensemble des épreuves [...] ».

La locution « le cas échéant » n'est pas synonyme de « éventuellement » et est donc à omettre à l'endroit du paragraphe 9, pour lire :

« Les résultats des épreuves sont transmis par voie écrite à l'agent ».

Article 12

À l'endroit du paragraphe 4, il y a lieu de préciser le renvoi à l'article 11 en insérant la référence relative au paragraphe 3, pour lire :

« (4) Le président et le secrétaire du jury d'examen prévu à l'article 11, paragraphe 3, ont droit à une indemnité [...] ».

Article 13

Il faut écrire « pour cent » en toutes lettres.

Article 14

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de supprimer le bout de phrase « le cas échéant », car superfétatoire.

Article 15

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le bout de phrase « fixés par règlement grand-ducal ad hoc » est à supprimer, car superfétatoire. La précision d'après laquelle il s'agirait d'un règlement grand-ducal « ad hoc » est par ailleurs inappropriée.

Au paragraphe 2, il est indiqué de remplacer le mot « alinéa » par le mot « paragraphe », pour lire :

« (2) Par dérogation au paragraphe 1^{er} : [...] ».

Il faut écrire « pour raisons d'âge » au singulier.

Article 17

À l'alinéa 2, il faut écrire « pour cent » en toutes lettres.

Article 18

Les termes placés entre parenthèses sont à omettre dans les textes normatifs. Partant, il y a lieu d'adapter la référence à la charge horaire par module à l'endroit de l'énumération du paragraphe 3.

Toujours au paragraphe 3, point 2, il y a lieu de remplacer la barre oblique par la conjonction de coordination « et » pour écrire :

« 2. module 2 : la psychologie du développement de l'enfant et de l'adolescent [...] ».

Article 22

Il faut écrire « pour cent » en toutes lettres.

Article 24

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de supprimer le bout de phrase « fixés par règlement grand-ducal ad hoc » pour être superfétatoire.

La précision d'après laquelle il s'agirait d'un règlement grand-ducal « ad hoc » est par ailleurs inappropriée.

Au paragraphe 2, il est indiqué de remplacer le mot « alinéa » par le mot « paragraphe », pour lire :

« (2) Par dérogation au paragraphe 1^{er} : [...] ».

Il faut écrire « pour raisons d'âge » au singulier.

Articles 25 et 26

Il faut correctement renvoyer à la loi modifiée du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, concernant l'organisation de l'enseignement religieux dans l'enseignement primaire.

Article 26

Les subdivisions complémentaires des points se caractérisent par des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ...).

Articles 29 et 30

Les auteurs devront veiller à compléter l'intitulé de la « loi du XXX portant organisation de la reprise des enseignants de religion et des chargés de cours de religion. » en y indiquant la date de son entrée en vigueur.

À l'article 29, il faut écrire « diplôme de fin d'études secondaires techniques ».

Article 28

Au point 3.a.) il convient de correctement citer l'intitulé de la loi modifiée du 5 juillet 1991¹⁹.

Article 30

Les intitulés de groupements d'articles s'écrivent en gras. Partant, le titre du nouveau chapitre *Vbis* proposé se lira comme suit:

« **Chapitre *Vbis* – La réserve des auxiliaires éducatifs** ».

Au paragraphe 3 du nouvel article *23ter* proposé, il y a lieu de supprimer le terme « normale », car sans apport normatif.

À l'endroit du paragraphe 4, alinéa 1^{er} du nouvel article *23ter* proposé, il faut écrire « Inspection » avec une lettre « i » majuscule.

Article 31

À l'instar de l'observation faite à l'endroit de l'intitulé, le Conseil d'État note à cet endroit également qu'en ce qui concerne la loi précitée du 10 juillet 1998, on ne peut pas parler d'abrogation, vu que tout un pan de son dispositif est finalement maintenu. S'il est dans l'intention des auteurs d'abroger la loi, à l'exception des articles expressément maintenus en vigueur, il s'agit alors, selon les règles de la légistique formelle, d'une modification et non pas d'une abrogation. Ainsi, les auteurs devront veiller à procéder à la suppression explicite des articles en question et non pas à celle de l'acte.

Article 32

Il faut correctement renvoyer à la loi modifiée du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, concernant l'organisation de l'enseignement religieux dans l'enseignement primaire.

Article 33

L'article sous avis introduit l'intitulé de citation de la loi en projet. Il y a lieu de l'adapter pour lire :

« **Art. 33.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du XX portant organisation de la reprise des enseignants de religion et des chargés de cours de religion ».

Article 34

L'article relatif à la mise en vigueur est à libeller comme suit :

¹⁹ Loi du 5 juillet 1991 portant : a) fixation des modalités d'une formation préparant transitoirement à la fonction d'instituteur ; b) fixation des modalités d'une formation préparant transitoirement au certificat de qualification de chargé de direction ; c) création d'un pool de remplaçants pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire ; d) dérogation à la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail (Mémorial A - 45 du 18 juillet 1991).

« **Art. 34.** La présente loi produit ses effets à partir de l'année scolaire 2016/2017, à l'exception de l'article 31 qui entre en vigueur à partir de l'année scolaire 2017/2018 ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 avril 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes