

N° 5759⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**portant organisation de l'enseignement fondamental**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(6.5.2008)

Par dépêche du 2 août 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi portant organisation de l'enseignement fondamental, élaboré par la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

La lettre de saisine était accompagnée du texte du projet de loi, d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière.

En outre, les avis suivants ont été transmis au Conseil d'Etat:

- 1) l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, par dépêche du 26 novembre 2007;
- 2) l'avis de la Chambre des employés privés, par dépêche du 21 décembre 2007;
- 3) l'avis de la Chambre de travail, par dépêche du 22 janvier 2008;
- 4) l'avis de la Chambre des métiers, par dépêche du 28 janvier 2008;
- 5) l'avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises, par dépêche du 18 mars 2008.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous rubrique est censé remplacer la loi dite de 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire. Il constitue en la matière la pièce maîtresse des divers textes soumis actuellement ou récemment par le Gouvernement à la procédure parlementaire. Précisons d'emblée que le projet de loi sous rubrique constitue la partie centrale d'un ensemble de trois textes appelés à remplacer la loi de 1912. Les deux autres sont le projet de loi relative à l'obligation scolaire (doc. parl. No 5758) sur lequel le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 18 mars 2008 et celui concernant le personnel de l'enseignement fondamental (doc. parl. No 5760), dont le Conseil d'Etat se trouve saisi depuis le 2 août 2007.

Il est rappelé que pour des questions concernant l'harmonisation de la nouvelle terminologie utilisée dans les divers projets de loi cités ci-dessus et également pour des raisons d'interdépendance et de mise en pratique, le Conseil d'Etat a demandé dans son avis au sujet du projet de loi relative à l'obligation scolaire de prévoir pour les trois projets en question une date de mise en vigueur avec effet au début de la même année scolaire.

D'emblée, le Conseil d'Etat tient à souligner qu'il approuve, globalement, l'approche préconisée par les auteurs du projet qui proposent de moderniser, par le texte sous examen, l'actuelle organisation de l'enseignement primaire, tant sur le plan pédagogique que sur le plan de la restructuration de l'organisation interne. La plupart des avis cités plus haut approuvent également cette démarche.

Il importe de relever que dorénavant la dénomination d'„enseignement fondamental“ concerne l'ensemble des enseignements suivants: précoce, préscolaire et primaire. Le Conseil d'Etat profite de l'occasion pour rendre attentif au fait que, inexorablement, les changements opérés au niveau de l'enseignement fondamental auront des répercussions sur les législations de l'enseignement tant secondaire que secondaire technique voire professionnel. Dans un souci de cohérence, il faudra tôt ou tard procéder à des adaptations à ces niveaux-là.

Innovations majeures

Par rapport à la situation existante, le texte sur l'enseignement fondamental apporte les innovations majeures suivantes:

- sous la dénomination „enseignement fondamental“, et dans le cadre d'une durée de 9 années scolaires, seront donc regroupés l'éducation précoce, l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire. Ainsi, ce bloc de 9 années forme un ensemble à la fois cohérent et continu; dans la logique avancée par les auteurs du projet, on aurait pu s'imaginer également un avancement de l'obligation scolaire pour concerner tout ou une partie de l'enseignement précoce tel qu'évoqué dans certains avis parvenus au Conseil d'Etat dans le cadre du projet de loi relative à l'obligation scolaire (cf. l'avis du Conseil d'Etat en date du 18 mars 2008);
- sous la dénomination „cycles d'apprentissage“, sont prévus des cycles scolaires de deux ans pour un total de 9 ans, exception faite du premier cycle qui comprend trois années: l'éducation précoce (une année) et l'éducation préscolaire (deux années). Cette nouvelle approche, *a priori* plus en phase avec les rythmes de développement et de progression des enfants, devrait favoriser à la fois une démarche pédagogique davantage modulée et une réduction du nombre des redoublements;
- sous la dénomination „socles de compétences“, les auteurs du projet se proposent de fixer des socles minima à atteindre au bout d'un cycle d'apprentissage déterminé. Cette nouvelle approche pédagogique dans le cadre présent, toutefois déjà introduite récemment dans le projet de loi (No 5622) portant réforme de la formation professionnelle sous la notion d'„acquisition de compétences“, impliquera de procéder à une évaluation des élèves par rapport à des objectifs fixés grâce à des évaluations organisées à la fin de chaque cycle et permettra également d'évaluer l'enseignement lui-même;
- sous la dénomination „établissement scolaire“, chaque école aura une véritable identité, avec nom et adresse, et améliorera la visibilité de l'école par rapport à des instances ou des personnes extérieures; ainsi sera renforcé également le caractère autonome des établissements;
- sous la dénomination „plan de réussite scolaire“, un plan d'action pluriannuel sera obligatoirement établi;
- d'autres innovations sont proposées par les auteurs du texte, à savoir notamment:
 - la création d'„un comité d'école“ ou d'un „comité de cogestion“ au niveau de chaque établissement scolaire,
 - la nomination d'un „titulaire de classe“ pour chaque classe,
 - la création d'„une équipe pédagogique“ pour chaque cycle ainsi que d'„un coordinateur de cycle“,
 - la création d'„une équipe multiprofessionnelle“ pour chaque arrondissement, ainsi que d'„une commission d'inclusion scolaire“ et d'„une personne de référence“ pour s'occuper plus particulièrement d'un élève en difficulté ou menacé d'échec,
 - il convient finalement de relever le renforcement du partenariat des établissements scolaires avec les parents d'élèves, représentants des élèves mineurs.

Le Conseil d'Etat prend acte de l'ambition des auteurs du projet de porter la rénovation de l'enseignement au cœur même du système, c'est-à-dire au niveau des contenus et des méthodes pédagogiques. Il approuve cette démarche tout en étant conscient que trop souvent de tels efforts s'arrêtent au niveau des structures. Il s'interroge sur tout ce qui constitue le suivi respectivement l'accompagnement de ces réformes, et la question est de savoir si l'intendance a les moyens de suivre le rythme imposé, notamment au niveau de l'organisation du ministère concerné ainsi que de la formation des formateurs. De toute façon, ce train de réformes mettra certainement quelque temps pour pouvoir être mis sur les rails dans sa totalité. Les fruits de cette démarche ne seront donc pas instantanés, mais il faudra donner du temps au temps.

Orientation et langues: deux problèmes redondants

De plus en plus d'observateurs s'accordent à dire que l'orientation scolaire s'avère être la pierre angulaire du système d'enseignement. Le Conseil d'Etat renvoie d'ailleurs à ses observations *ad hoc* dans le cadre de son avis du 21 décembre 2007 sur le projet de loi (No 5622) portant réforme de la

formation professionnelle, où il avait suggéré l'élaboration d'une loi spécifique couvrant le système d'orientation dans sa globalité. Le législateur semble favorable à cette approche, comme le témoigne le contenu des amendements parvenus à ce sujet au Conseil d'Etat dans le cadre de ce projet en date du 29 février 2008. Cet élément dispense le Conseil d'Etat d'insister davantage sur cet aspect dans le contexte du projet de loi sous rubrique.

Un autre problème redondant concerne les langues enseignées respectivement les exigences langagières aux différents niveaux de l'enseignement, donc d'une façon générale leur emploi. Entre-temps, le consensus est large pour affirmer que le multilinguisme qui caractérise notre système d'enseignement est un des éléments qui font sa force et qui sont un atout majeur. En même temps, les langues constituent un des principaux casse-tête ou un facteur de sélection voire d'exclusion pour bon nombre de jeunes, principalement pour ceux provenant de milieux sociaux moins favorisés ou issus de l'immigration. Les échecs scolaires, notamment dus aux difficultés rencontrées au niveau de l'apprentissage des langues, ont malheureusement comme conséquence d'écarter quelques années plus tard de certaines perspectives professionnelles bon nombre de jeunes résidents qui n'ont pas pu terminer leurs études, alors que de jeunes frontaliers, au bagage de langues moins important mais disposant de diplôme de fin de formation, s'imposent plus facilement sur ce même marché du travail.

Il existe une certaine dichotomie consistant à considérer, d'une part, le multilinguisme comme un atout indéniable, et, d'autre part, comme une pierre d'achoppement qui bouche de nombreuses perspectives.

Cette exigence linguistique concerne également la langue luxembourgeoise et son rôle majeur comme langue d'intégration que d'aucuns veulent lui faire jouer. Dans son avis au sujet du projet de loi sous rubrique, la Chambre des métiers revient *in extenso* sur cet aspect pour mettre en garde contre des positions trop extrêmes risquant d'être contraires à l'intérêt national et risquant de se placer à l'opposé de la réalité sur le plan de l'économie voire des exigences du marché de travail. Elle propose de recadrer le rôle et repenser le statut de notre langue nationale afin qu'elle exerce davantage une fonction de rassemblement que de division, tout en précisant que la redéfinition de ce rôle devrait être précédée d'une définition plus claire des objectifs de notre politique d'immigration tout court et qu'il faudra choisir entre un modèle d'intégration, d'une part, et un modèle de simple cohabitation voire de communautarisation, d'autre part. L'absence d'un tel choix, c'est-à-dire un laisser-faire laisser-aller, serait le pire des cas de figure. Le Conseil d'Etat insiste donc sur la nécessité d'opérer un choix sans ambiguïté dans ce domaine.

L'architecture financière

L'architecture financière de l'enseignement fondamental prévue par le présent projet de loi révèle les caractéristiques suivantes:

- les communes assument les charges pour frais de construction, de fonctionnement (entretien) et d'équipement des écoles (cf. observations du Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 76);
- l'Etat se réserve la possibilité de contribuer financièrement à certaines dépenses spéciales;
- l'Etat prend à sa charge la totalité des rémunérations des personnes intervenant dans l'enseignement fondamental énuméré à l'article 70.

L'enseignement religieux dans le cadre de ce projet

A l'occasion de l'examen du projet de loi (No 5758) relative à l'obligation scolaire, le Conseil d'Etat a déjà été saisi de certains aspects ayant trait à la présence de l'enseignement religieux dans l'Ecole. En fait, cela n'est guère surprenant dans la mesure où ces dispositions avaient trouvé leur base légale dans le texte de loi dite de 1912 déjà évoqué plus haut. Certes, celui-ci avait connu quelques modifications au fil des années, tout en maintenant la substance même des dispositions qui remontent au début du siècle dernier.

Lors de l'examen du projet de loi relative à l'obligation scolaire, le Conseil d'Etat dans son avis du 18 mars 2008 avait demandé de faire abstraction des articles 4 et 5, quitte à y revenir en substance dans le texte relatif à l'enseignement fondamental.

Dans le cadre du présent projet de loi, moult articles et dispositions concernent le problème délicat de la place de cet enseignement dans l'architecture générale du système éducatif et de ses relations avec les autres acteurs de l'enseignement fondamental.

Le Conseil d'Etat constate que les fondements mêmes de la présence de l'enseignement religieux restent inchangés et il suppose que cela ne peut être que le résultat d'un compromis politique. Le Conseil d'Etat s'abstient dès lors de revenir, à l'occasion de l'examen des différents articles, sur les questions de fond qui peuvent se poser à chaque fois. Il se limitera à des observations d'ordre constitutionnel ou d'ordre légistique.

Néanmoins, dans le contexte général de l'enseignement religieux à l'Ecole, le Conseil d'Etat donne à considérer que des changements profonds, notamment sociologiques et liés entre autres à la forte immigration des dernières décennies, se sont opérés dans la société et continuent à s'opérer. Ainsi, le caractère multiculturel et donc implicitement multiconfessionnel de la société luxembourgeoise ne cesse de s'amplifier. Dès lors, la question se pose si, à moyen terme, le *statu quo* actuel, réaffirmé dans le texte sous examen, sera encore au diapason de la réalité sociétale.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat peut s'imaginer qu'à plus ou moins brève échéance, d'autres changements se produiront et que d'autres choix s'imposeront en conséquence.

Par contre, tout en plaidant pour une évolution, il recommande d'éviter de passer d'un extrême à l'autre.

Voilà pourquoi, et afin de préparer l'avenir, le Conseil d'Etat donne à considérer qu'il ne faut ni nier le fait religieux, ni plaider pour l'inculture religieuse, mais considérer les religions, toutes les religions, en tant que faits de civilisation. En tant que tels, elles ont certainement leur place dans l'enseignement, parce qu'elles permettent aux jeunes d'avoir accès à une meilleure compréhension du monde, à l'intelligence des sociétés modernes, de leur passé et de leur présent, de leur patrimoine culturel, littéraire et artistique. Or, vouloir intégrer à l'avenir dans l'enseignement tous les cultes religieux conventionnés, avec des droits identiques, pourrait poser d'abord des problèmes importants en termes d'organisation des établissements scolaires, mais comporterait également, voire surtout, des risques de dérive communautariste de l'Ecole en particulier et de la société en général. Par ailleurs, les élèves continueraient d'ignorer le caractère pluriel des religions, alors que ce dernier devrait faire partie intégrante d'un enseignement moderne dans une société ouverte et plurielle comme la nôtre.

Le développement succinct qui précède devrait donc permettre de tracer la voie future d'un enseignement du religieux qui ne serait plus automatiquement synonyme d'enseignement religieux.

Une piste pour préparer cette voie future pourrait résider, en cas d'évaluation positive, dans la généralisation du projet-pilote actuellement mis en œuvre dans le domaine sous rubrique, au sein du „Neie Lycée“ (doc. parl. No 5434). Ce projet consiste notamment à mettre en place un enseignement des valeurs ayant comme objet d'étudier toutes les religions, entre autres grâce à une approche factuelle et notionnelle des religions dans leur pluralité, sans chercher à privilégier l'une d'entre elles au détriment des autres.

Les dispositions retenues dans le projet de loi sous rubrique ne doivent donc pas être considérées comme étant gravées dans le marbre et tout un chacun a intérêt à ce que la législation continue de s'adapter pour rester au diapason de la réalité sociétale et de son évolution, sans la précéder certes, mais également sans rester à la traîne.

Considérations en rapport avec l'article 23 de la Constitution

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la compatibilité des textes proposés avec l'article 23, première phrase de la Constitution prévoyant que: „L'Etat veille à l'organisation de l'instruction primaire, qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché.“

En premier lieu, la notion d'instruction primaire est appelée à disparaître avec le projet de loi sous avis. Si la notion avait une assise bien précise dans l'agencement actuel de la législation régissant la matière, le projet sous avis n'en traite plus qu'indirectement en en limitant l'existence à la définition des 2e, 3e et 4e cycles de l'enseignement fondamental.

Est-ce qu'il faut désormais considérer tout l'enseignement fondamental comme correspondant à la notion constitutionnelle d'„instruction primaire“ ou seulement les 2e, 3e et 4e cycles de ce même enseignement? Une précision s'impose en raison du caractère obligatoire de l'enseignement primaire dans la Constitution, alors que le projet de loi sous avis, tout comme le projet de loi (No 5758) relative à l'obligation scolaire, ne rendent pas obligatoire la fréquentation de l'enseignement précoce qui fait pourtant partie intégrante de la notion d'enseignement fondamental.

Le Conseil d'Etat donne encore à considérer que l'article 3 du projet de loi entend accorder le droit à l'enseignement fondamental à „chaque enfant habitant le Grand-Duché ...“, alors que la Constitution prévoit que l'accès à l'instruction primaire doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché. Encore que la notion d'enfant ne soit nulle part définie, le texte proposé se heurte au texte clair et précis de la Constitution.

Quant à l'article 5, la même observation vaut à l'encontre de la notion d'enfant y figurant. S'y ajoute que la gratuité de l'accès est limitée au seul enseignement public, pour autant que l'enfant soit inscrit à une école de son lieu de résidence, à une école d'une autre commune ou à une école de l'Etat. Qu'en est-il des parents qui entendent inscrire leurs enfants dans une Ecole européenne ou privée, voire qui préfèrent dispenser l'enseignement à domicile, des modes d'enseignement admis tant par le projet de loi sur l'obligation scolaire que par le projet sous avis? Est-ce que les termes „autre commune“ visent les seules communes luxembourgeoises ou est-ce que la fréquentation d'une école communale à l'étranger tombe également sous cette dénomination?

Les mêmes considérations valent non seulement à l'encontre de la gratuité de l'accès à l'enseignement, mais également de son corollaire nouvellement inscrit au deuxième alinéa de l'article 5, à savoir la gratuité des fournitures de matériel didactique aux élèves. Indépendamment de la question de savoir s'il appartient à l'Etat d'imposer de nouvelles charges aux communes en la matière, il n'est pas précisé quelle est la commune qui doit supporter ces frais: la commune de résidence de l'enfant ou, éventuellement, l'autre commune que les parents auraient choisie pour y inscrire leur enfant?

*

EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre I.– *Cadre général*

Section 1 – Champ d'application et définitions

Articles 1er et 9

Quant à l'intitulé de la section, la dénomination „champ d'application“ ne reflète pas le contenu du dispositif, tandis qu'il convient, eu égard aux observations relatives à la fusion des articles 1er et 9, d'y suppléer le terme de „structure“ repris de l'intitulé de la section 4.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'utilité du premier alinéa de l'article, car il constate que la loi sous rubrique concerne un certain nombre de sujets non énumérés; il faudrait donc ou bien compléter la liste ou bien supprimer cette énumération dont le contenu est repris par le texte même des articles. Cette dernière possibilité rencontre les faveurs du Conseil d'Etat.

Cet article consacre la nouvelle organisation en quatre cycles d'apprentissage déjà évoquée et approuvée plus haut. Comme le présent projet de loi a pour objet de réorganiser l'éducation précoce, l'enseignement préscolaire et l'enseignement primaire, le Conseil d'Etat estime que la notion même d'enseignement fondamental devrait être précisée à l'ingrès de la loi et que les textes figurant aux articles 1er, deuxième alinéa et 9 devraient être fusionnés. Il estime en outre qu'il y aurait lieu d'employer le terme „instruction primaire“, et ce par référence à l'article 23 de la Constitution, si le Conseil d'Etat était suivi dans sa suggestion, formulée dans ses considérations générales, de modifier l'article 23 de la Constitution avant l'adoption de la loi en projet.

Pour ce qui est du libellé de l'article 9 en question, étant donné que plus loin dans le texte sous rubrique il sera rendu possible de parcourir un cycle en un ou en trois ans (le premier cycle comprenant de toute façon trois ans), il faudrait formuler son premier alinéa de la manière suivante:

„L'enseignement fondamental comprend *en principe* neuf années ...“

Il en suit que l'intitulé de la première section et l'article 1er sont à lire comme suit:

„Section 1 – Structure et définitions

Art. 1er. L'enseignement fondamental comprend en principe neuf années de scolarité, réparties en quatre cycles d'apprentissage.

Le premier cycle comprend une année d'éducation précoce dont la fréquentation est facultative et deux années d'éducation préscolaire faisant partie de l'obligation scolaire.

Les deuxième, troisième et quatrième cycles suivants constituent l'instruction primaire. Chaque cycle a en principe une durée de deux ans.“

Article 2

Cet article propose un certain nombre de définitions. Il y a lieu de distinguer entre celles qui y figurent et celles qui devraient y figurer.

Une observation d'ordre général qui commence à être redondante s'impose d'emblée dans certains textes de loi. Le Conseil d'Etat tient à rappeler aux auteurs du projet que les fonctions de ministre ou toute autre fonction en général sont uniquement désignées en utilisant la terminologie masculine, alors qu'un terme utilisé au masculin qualifie la fonction sans préjudice quant au sexe de la personne appelée à l'assumer. L'observation s'applique notamment aux points 1, 6, 7, 9, 10, 11 et 12 du présent article. Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat demande de supprimer le dernier alinéa du présent article et invite le législateur à revoir l'ensemble de ce texte selon les normes législatives habituelles dans ce domaine.

Le Conseil d'Etat demande en outre que les définitions soient identiques dans les deux textes de loi recouvrant un même objet, à savoir la loi en projet (No 5758) relative à l'obligation scolaire et le projet de loi sous examen.

Au point 3 concernant la définition du terme „école“, il renvoie à la définition *ad hoc* proposée dans son avis du 18 mars 2008 relatif au projet de loi relative à l'obligation scolaire:

„école: l'enseignement dispensé dans le cadre des établissements soumis aux lois organiques régissant les différents ordres d'enseignement, public et privé, ainsi que celles régissant la formation professionnelle“.

Au point 4, il faudrait remplacer la notion de période d'apprentissage par celle de période d'enseignement et omettre la précision de la durée d'un cycle de deux ans puisque les différents cycles sont de durée inégale: trois ans pour le premier et deux ans pour les autres. Le point 4 sera dès lors à libeller comme suit:

„cycle: période d'enseignement au terme de laquelle l'élève atteint des objectifs prédéfinis;“.

Le point 5 relatif au terme de „classe“ et le point 6 relatif au terme d'„instituteur“ tend à définir des notions en renvoyant aux termes à définir, procédé impropre qu'il y a en principe lieu d'éviter. Si au point 5 le renvoi à la fonction de titulaire de classe définie plus loin peut à la rigueur être accepté, le Conseil d'Etat suggère de préciser le point 6 de la façon suivante:

„instituteur: personne dûment nommée à une fonction d'instituteur au sens de la législation concernant le personnel de l'enseignement fondamental;“.

Au point 13, se pose la question de savoir si le personnel de l'école ne devrait pas comprendre également les personnes chargées de la surveillance ou chargées du nettoyage, les concierges, les techniciens.

La définition du terme de „parents“ reprise au point 15 est à supprimer, car la définition de ce terme se retrouve dans d'autres textes législatifs, notamment le Code civil.

Le deuxième alinéa devrait être reformulé de la façon suivante:

„Par conseil communal et collège des bourgmestre et échevins, il y a lieu d'entendre, dans le cas d'un syndicat de communes et à moins que le présent texte n'en dispose autrement, le comité du syndicat quand sont visées les attributions qui incombent à un conseil communal dans une commune et le bureau quand sont visées celles incombant à un collège des bourgmestre et échevins.“

Concernant le dernier alinéa, le Conseil d'Etat tient à rappeler ses observations ci-avant sur les groupes nominaux masculins et féminins.

Finalement, il suggère de compléter cette liste en y ajoutant notamment les définitions des termes suivants: plan d'études, plan de réussite scolaire, accueil socio-éducatif, instituteur ressource, compétence, socle de compétences, élève à besoins spécifiques, autonomie, classe à régime particulier, Agence pour le développement de la qualité de l'enseignement, autorités scolaires, partenaires scolaires.

Section 2 – Le droit à l'enseignement fondamental

Articles 3 à 5

Ces articles consacrent un droit à l'enseignement fondamental gratuit à tout enfant habitant le Grand-Duché de Luxembourg, pour autant qu'il soit inscrit à une école de son lieu de résidence, à une école d'une autre commune ou à une école de l'Etat.

Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte à ses observations figurant dans les considérations générales du présent avis relatives à la non-conformité de ces articles avec l'article 23 de la Constitution.

Si le Conseil d'Etat peut se rallier aux principes ainsi établis, il estime toutefois que la rédaction des différents articles gagnerait à être affinée, alors que le droit ainsi créé est susceptible d'être porté devant les tribunaux quant à son application.

Il s'impose pareillement d'affiner la rédaction desdits articles en vue de donner une réponse aux autres interrogations du Conseil d'Etat.

Il est proposé de remplacer la notion „de son lieu de résidence“ par celle „de sa commune de résidence“. Il en est de même aux articles 19, 20 et 21.

Section 3 – Les objectifs de l'enseignement fondamental

Article 6

Tout en rejoignant les remarques formulées par la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'Etat suggère de compléter la liste des objectifs par „la nécessité d'apprendre tout au long de la vie“, d'une part, et, d'autre part, d'ajouter que l'enseignement fondamental ne se limite pas à une simple transmission des savoirs, mais qu'il s'agit également „d'éduquer des citoyens à la responsabilité et au respect d'autrui“.

Article 7

Cet article concerne les domaines de développement et d'apprentissage du premier cycle et des cycles suivants.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au dernier alinéa de cet article en ce qu'il entend permettre au ministre d'introduire des nouveaux domaines de développement et d'apprentissage. Il rappelle qu'en vertu de l'article 23 de la Constitution, la matière éducative constitue une matière réservée à la loi et que dès lors au moins le principe et les modalités substantielles de la matière réservée doivent être déterminés dans le dispositif, même si le détail des réglementations peut être relégué à un règlement grand-ducal à prendre sur base de l'article 32(3) de la Constitution.

Article 8

Le Conseil d'Etat, conformément à l'article 23 de la Constitution, doit s'opposer formellement au fait qu'un règlement grand-ducal est prévu pour fixer un plan d'études. Cette matière est une matière réservée par la Constitution à la loi et le texte est donc à modifier en conséquence. Il faut au moins énumérer dans le texte de loi les matières ou les branches contenues dans le plan en question.

Le Conseil d'Etat aimerait en outre voir définies dans la loi les compétences dévolues à l'inspection dans le cadre de l'élaboration du plan d'études et des programmes.

En ce qui concerne le fond, on peut se demander si, en cas d'organisation par socles de compétence, il est indiqué de maintenir les notions de programmes et de grilles horaires hebdomadaires dans ce texte. Dans la même logique, on peut se demander s'il ne faudrait pas parler de modules, notamment dans le cadre de l'introduction de socles de compétences.

Concernant le programme de l'instruction religieuse, on devrait préciser que le ministre arrête ces programmes (ou modules?) sur proposition du chef du culte de sorte que le deuxième alinéa se lise comme suit:

„Le programme de l'instruction religieuse et morale est arrêté par le ministre, sur proposition du chef de culte. Il fait partie du plan d'études.“

Section 4 – La structure et l'organisation pédagogique

Article 9

Pour des questions d'organisation du texte et de légistique, le Conseil d'Etat a estimé que l'ensemble du contenu de cet article a sa place dans l'article 1er du projet sous examen.

Article 10

Cet article concerne principalement les missions des „titulaires de classes“, ceux-ci étant comparables aux régents de classe de l'enseignement secondaire; seuls les instituteurs diplômés peuvent remplir

cette fonction. En raison du manque actuel d'instituteurs diplômés, le Conseil d'Etat recommande de s'inspirer du troisième alinéa de l'article 70 du projet et de compléter le premier alinéa par la phrase suivante:

„En l'absence d'un instituteur, un chargé de cours peut être autorisé à exercer la fonction de titulaire de classe.“

Article 11

Cet article introduit les équipes pédagogiques, constituées du personnel éducatif en charge des classes d'un même cycle et se propose d'organiser la collaboration entre tous les enseignants. Le texte sous examen prévoit que ces équipes doivent se réunir au moins une fois par trimestre, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne pourraient pas se réunir plus souvent, au contraire.

Par ailleurs, cet article prévoit la désignation, au sein des équipes pédagogiques, d'un coordinateur de cycle. Cette disposition n'appelle pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat, sauf qu'on doit se poser la question si la création d'un tel coordinateur doit être généralisée ou si on ne ferait pas mieux de créer cette fonction seulement si le nombre de classes par cycle dépasse un certain nombre d'élèves. Au cas où cette fonction a vocation à être rémunérée ou est susceptible de bénéficier d'une décharge, il conviendrait de le préciser dans la loi. Une telle disposition trouverait l'accord du Conseil d'Etat.

Article 12

Cet article concerne le matériel didactique supplémentaire à celui évoqué à l'article 5. Est réglé notamment le problème des autorisations et de la conformité de ce matériel, disposition qui n'appelle pas d'observation particulière du Conseil d'Etat à part la question de la gratuité ou non de ce matériel. En ce qui concerne les manuels destinés à l'instruction religieuse, ils sont proposés par le chef du culte certes, mais ils devraient être approuvés par le ministre. Il faut donc compléter le texte dans ce sens.

Le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de faire approuver l'utilisation de matériel didactique supplémentaire par le comité d'école dont l'intervention risquerait de freiner les initiatives d'enseignants particulièrement motivés, la loi prévoyant que ce matériel doit être conforme au plan d'études.

L'article sous examen pourrait ainsi être libellé comme suit:

„**Art. 12.** Les équipes pédagogiques peuvent utiliser du matériel didactique en dehors du matériel recommandé par le ministre, à condition qu'il soit conforme au plan d'études.

Les manuels destinés à l'instruction religieuse et morale sont proposés par le chef du culte et arrêtés par le ministre.“

Article 13

Sans observation, mais le Conseil d'Etat renvoie aux considérations générales développées plus haut.

Section 5 – Le développement scolaire

Article 14

Cet article introduit deux innovations majeures, à savoir le plan de réussite scolaire et l'Agence pour le développement de la qualité de l'enseignement dans les écoles et les lycées.

Le premier plan de réussite scolaire, couvrant une durée de trois ans, est un document élaboré par le comité d'école, en concertation avec les partenaires et les autorités scolaires et constitue un véritable plan d'action. Plusieurs aspects demandent à être clarifiés voire précisés: quel est son objet majeur, comment est-il mis en œuvre, quelle est sa valeur légale, quelles sont les suites en cas d'échec des objectifs définis en amont, quels sont ses véritables moyens d'action, y a-t-il des sanctions prévues et, dans l'affirmative, lesquelles? Le Conseil d'Etat note que ce plan doit être approuvé, après délibération, par le conseil communal en même temps que l'organisation scolaire. Comme le plan en question constitue un document d'action pédagogique, le Conseil d'Etat s'étonne qu'un tel document soit soumis aux élus pour approbation. Par ailleurs, les auteurs du projet se proposent de confier la définition des lignes directrices de ce plan à un règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette approche, car conformément à l'article 23 de la Constitution il s'agit d'un domaine réservé à

la loi. Il en résulte que les lignes directrices devront être fixées dans la loi, quitte à réserver à un règlement grand-ducal les modalités d'application.

Dans le cadre du projet de loi (No 5847) portant modification de la loi du 7 octobre 1993 sur le Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques (SCRIPT), dont le Conseil d'Etat est également saisi, il sera créé une Agence pour le développement de la qualité de l'enseignement dans les écoles et les lycées, chargée d'accompagner ces derniers dans l'analyse de l'évaluation de leur enseignement et de les aider dans l'élaboration d'un concept de qualité et d'un plan de réussite scolaire. L'Agence pour le développement de la qualité de l'enseignement dans les écoles et les lycées, susmentionnée, sera appelée à accompagner et à évaluer ce plan.

Le présent article ne dit mot des ressources humaines et des coûts budgétaires nécessaires au fonctionnement de cette structure, la fiche financière restant également muette sur ce point. Quel est le rôle exact de cette agence face au statut et au travail de l'enseignant, quelles sont leurs relations hiérarchiques?

Tous ces points demandent à être clarifiés avant l'adoption du projet sous examen.

Article 15

Dans le cadre d'une plus grande autonomie des écoles, ces dernières peuvent adapter certains éléments du plan de réussite scolaire visé à l'article précédent et ce sous certaines conditions. Cette disposition n'appelle pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Article 16

Cet article introduit une évaluation externe qui est monnaie courante dans toutes les innovations pédagogiques modernes et qui trouve l'appui entier du Conseil d'Etat. Il ne faut surtout pas confondre une telle évaluation avec d'autres évaluations, comme l'étude PISA qui concerne certains aspects du système éducatif. Il ne peut s'agir d'aucune façon de vouloir établir, par ce biais, un quelconque classement ni des écoles ni *a fortiori* des enseignants, mais plutôt de permettre l'établissement d'un état des lieux et un véritable cahier des charges plus objectifs qui devront être à la base d'un processus d'amélioration profitable à tous les acteurs du système.

Par contre, le fait de vouloir confier cette évaluation externe au SCRIPT, un service interne du ministère, interpelle le Conseil d'Etat quant au caractère externe de cette évaluation tel qu'affiché par les auteurs du texte. Le Conseil d'Etat aurait préféré voir confier cette mission à un organisme extérieur, comme par exemple l'Université du Luxembourg.

Section 6 – L'encadrement périscolaire

Article 17

Les articles 17 et 18 proposent un vrai changement de paradigme dans la mesure où ils consacrent dans la loi des ouvertures de l'Ecole vers l'extérieur, qui concernent directement ses missions et son organisation. Ainsi, l'acte d'apprendre ne se confine plus exclusivement dans les quatre murs de l'établissement scolaire ou limité à l'apprentissage formel, mais ce qu'il est convenu d'appeler l'apprentissage non formel voire informel prend tout son sens. Le Conseil d'Etat ne peut que souscrire à cette démarche.

Quelques interrogations subsistent tout de même. Le Conseil d'Etat est à se demander si les activités de soutien scolaire, les cours d'appui et l'aide aux devoirs ne devraient pas compléter la liste des activités périscolaires retenues dans cet article. En ce qui concerne les modalités d'organisation et les normes afférentes, sous sa forme actuelle le texte les confie conjointement au ministère de l'Education nationale et au ministère de la Famille. Or, comme l'implication des communes est non seulement souhaitable mais aussi nécessaire, leur rôle devrait être précisé dans le texte du projet de loi. Il en est de même des charges financières nouvelles qui pèseront sur les communes, pour lesquelles une participation de l'Etat ou des parents devrait être envisagée.

Le Conseil d'Etat approuve également la faculté, prévue dans le texte sous rubrique, de confier la mise en œuvre de ces activités à des organismes externes à l'école; sont probablement visées des associations, à condition d'être conventionnées voire agréées par l'Etat.

Le Conseil d'Etat est saisi d'un projet de loi (No 5754) relatif à l'aide à l'enfance, dont l'article 13 vise en premier lieu les maisons relais pour enfants (cf. exposé des motifs). Pour éviter d'inscrire des

dispositions similaires dans deux textes législatifs différents, le Conseil d'Etat insiste à ce que les obligations des communes de créer des structures d'accueil pour les enfants en âge scolaire, c'est-à-dire âgés de trois ans révolus, soient traitées dans le cadre du présent projet de loi. Il renvoie dans ce contexte à l'avis qu'il formulera sur cet aspect du projet de loi précité.

Quant au libellé de l'article, le Conseil d'Etat considère que le terme „offre“ figurant au premier alinéa revêt un caractère quelque peu contraignant et que, pour le moins, il serait prudent de remplacer au deuxième alinéa les termes „assurer à tout élève“ par ceux d'„assurer aux élèves“.

Article 18

Sans observation.

Chapitre II.– Les élèves

Section 1 – L'admission à l'école

Article 19

Cet article propose d'instaurer un droit à l'éducation précoce pour tous les enfants âgés de trois ans révolus. Cette disposition oblige *de facto* les communes à assurer l'organisation de cet enseignement qui reste facultatif pour les élèves et qui devient seulement obligatoire pour les enfants âgés de quatre ans. Comme cette dernière disposition est déjà contenue dans le projet de loi relative à l'obligation scolaire et afin d'éviter toute redondance, le Conseil d'Etat propose d'omettre le deuxième alinéa.

Quant au libellé du premier alinéa, le Conseil d'Etat propose de préciser les termes „âgé de trois ans révolus“ en y ajoutant les termes „avant le 1er septembre“, et de remplacer la notion „de son lieu de résidence“ par celle „de sa commune de résidence“.

Article 20

Les articles 20 et 21 consacrent l'essentiel de leurs dispositions à organiser l'admission des élèves dans des écoles qui ne constituent pas normalement leur ressort scolaire. Le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne conviendrait pas, au contraire, de réduire les possibilités de changer de ressort scolaire, d'autant plus que dans les dernières années de réels efforts ont été accomplis pour créer des structures d'accueil para- et périscolaires offrant aux enfants la possibilité de rester dans une structure située au niveau de leur commune de résidence (maisons relais etc.). Le Conseil d'Etat estime qu'il faudrait éviter ce qu'il est convenu d'appeler le „tourisme scolaire“. Afin de souligner la mission de socialisation de l'Ecole, il plaide pour une interprétation et une pratique très restrictives dans ce domaine et partage les inquiétudes exprimées à ce sujet par le SYVICOL dans son avis susmentionné. En effet, pour être susceptibles de satisfaire à des demandes ponctuelles de flexibilité, de telles dispositions rencontrent l'accord du Conseil d'Etat, qui rend cependant attentif aux dangers d'arbitraire et de favoritisme.

Par ailleurs, et dans ce même contexte, il est renvoyé aux propositions de la Chambre des employés privés qui vont dans le même sens et dont le législateur pourrait s'inspirer utilement.

En ce qui concerne la rédaction de l'article, le Conseil d'Etat, dans un but de hiérarchisation du texte, propose d'affirmer dans une première phrase la règle générale et de formuler les exceptions dans une phrase subséquente.

Finalement, le terme „école européenne“ est à désigner par une lettre majuscule comme visant le nom d'une école particulière, et non un terme générique.

Article 21

L'article 21 pourrait inciter au tourisme intra- et intercommunal ou à une scolarité à la carte. A l'instar de l'avis précité du SYVICOL, le Conseil d'Etat reste fortement attaché au principe que tout enfant devrait fréquenter l'école de la commune de résidence de ses parents, de sorte qu'il favorise la suppression de l'article 21 dans son ensemble.

En cas de maintien de l'article, le Conseil d'Etat donne d'abord à considérer si le même droit accordé aux parents ne devrait pas également être prévu dans le chef des communes, à savoir celui de pouvoir transférer des élèves vers une école située sur le territoire d'une autre commune.

En outre, afin d'éviter des abus, le Conseil d'Etat propose de remplacer *in fine* du premier alinéa le bout de phrase „si les motifs (...)“ par „après avoir fait vérifier les motifs de la demande par les services compétents“.

Dans le même ordre d'idées, il propose d'ajouter à la fin de la dernière phrase du troisième alinéa: „et après leur vérification par les services compétents“.

La disposition de l'avant-dernier alinéa, tendant à faire prendre en charge, en cas d'inscription dans une autre commune, les frais de scolarité par la commune d'origine, est certes juste et réalisable sur le plan national, mais dans le cas des inscriptions transfrontalières de plus en plus nombreuses le Conseil d'Etat doute de son caractère réaliste.

Article 22

Pour ce qui est de l'enseignement à domicile, le Conseil d'Etat reste réticent et il renvoie à son avis du 18 mars 2008 concernant le projet de loi No 5758 relative à l'obligation scolaire, et notamment eu égard à l'article 9 de ce projet, dans lequel il avait mis en garde contre une interprétation trop large d'une pareille disposition tout en rappelant que l'une des missions principales de l'école consiste en la socialisation des enfants.

Selon les termes du premier alinéa de l'article sous examen, les parents qui entendent faire donner à leur enfant un enseignement à domicile doivent seulement „solliciter l'autorisation“ auprès de l'inspecteur d'arrondissement. Pour le moins faudrait-il y ajouter que les parents désireux de faire bénéficier leur enfant d'un enseignement à domicile „doivent indiquer leurs motifs dans leur demande et solliciter l'autorisation auprès de l'inspecteur“.

En ce qui concerne l'enseignement à distance dont question au troisième alinéa, celui-ci reflète pour l'instant une situation marginale et le Conseil d'Etat a des problèmes à s'imaginer comment cet enseignement pourrait être défini et quelles pourraient être les raisons suffisantes pouvant justifier de renoncer à la socialisation d'un enfant en milieu scolaire.

Article 23

Sans observation.

Section 2 – Le parcours scolaire

Article 24

Les dispositions de cet article permettent la mise en place d'une approche pédagogique différenciée et donc plus individualisée qui trouve l'assentiment du Conseil d'Etat.

Article 25

Cet article vise l'organisation en cycles de l'enseignement fondamental, prévoyant notamment de réduire ou d'allonger les cycles en question. Il n'appelle pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat, qui toutefois propose de remplacer au premier alinéa les termes „un cycle“ par „chaque cycle“ tout comme au premier alinéa du point 2 il propose de remplacer „doit passer“ par „passe“.

Le Conseil d'Etat estime toutefois qu'il faudrait prévoir une disposition selon laquelle les parents peuvent s'adresser, s'ils ne sont pas d'accord avec une décision intervenue, à l'inspecteur qui devrait statuer dans le délai d'un mois.

Section 3 – L'évaluation et l'orientation

Article 26

Cet article qui concerne l'évaluation donne lieu aux observations suivantes:

- Le premier alinéa devrait être rédigé comme suit:
 - „Les apprentissages sont régulièrement évalués par le titulaire de classe. L'évaluation a pour objectifs: (...)“
- Quant au cinquième alinéa, le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu d'omettre le bout de phrase „sous réserve d'accord préalable des parents“.

Article 27

De l'avis du Conseil d'Etat, il faudrait préciser dans un règlement grand-ducal également les données personnelles de l'élève que le titulaire de classe est autorisé à rassembler dans un „fichier“. Dès lors le deuxième alinéa pourra se lire comme suit:

„Un règlement grand-ducal détermine le contenu et le traitement des données précitées, ...“

Article 28

Cet article traite de l'orientation des élèves. En ce qui concerne le principe, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations à ce sujet dans le cadre de son avis du 21 décembre 2007 au sujet du projet de loi portant réforme de la formation professionnelle et à la position du Gouvernement à l'occasion de ses amendements au même projet (doc. parl. No 5622-11 et 5622-8).

*Section 4 – Les mesures d'aide, d'appui et d'assistance
en cas de difficultés d'apprentissage*

Article 29

Le Conseil d'Etat demande à ce que la notion de „ besoins éducatifs spécifiques“ soit définie, de préférence à l'article 2 du présent projet comme déjà indiqué à l'occasion de l'examen dudit article. Pour le reste, cet article ne donne pas lieu à observation.

Dans le projet de loi (No 5754) mentionné sous l'article 17, relatif à l'aide à l'enfance, l'article 12 porte sur l'accueil scolaire particulier d'enfants en détresse dans des établissements scolaires institués par des lois et règlements, à savoir actuellement ceux fonctionnant au sein du Centre socio-éducatif de l'Etat et des Maisons d'enfants de l'Etat.

Le Conseil d'Etat estime que le sort de tout enfant en âge scolaire devra être traité dans une même loi, c'est-à-dire dans celle ayant trait à l'enseignement fondamental. Si le législateur entend maintenir les dispositions visées de l'article 12, celles-ci devraient se retrouver sous le présent article, ou du moins dans la présente section.

Article 30

Sans observation.

Article 31

Cet article concerne les missions et le pouvoir de décision de la commission nouvellement créée, la Commission d'inclusion scolaire (CIS). Le Conseil d'Etat demande à ce que les modalités de collaboration de cette commission avec les autres acteurs cités et concernés soient précisées dans la loi.

Article 32

Le Conseil d'Etat demande à ce que les „autorités compétentes“ évoquées au début du troisième alinéa du présent article soient précisées.

Au cinquième alinéa, il conviendrait d'écrire que les parents „sont invités à participer“, au lieu de „les parents participent“.

Article 33

Le Conseil d'Etat approuve la création de la fonction de personne de référence pour chaque élève, cette prise en charge individualisée qui a déjà fait sa preuve ailleurs devant permettre de lutter plus efficacement contre l'échec scolaire et contre des problèmes périphériques pouvant perturber la vie scolaire de l'élève.

Article 34

Il faudrait préciser que les parents ont également le droit de consulter le dossier scolaire dont il est question ici et qui a été créé dans le cadre de la CIS à l'article 31.

Au dernier alinéa, il échet d'omettre le bout de phrase „sauf opposition des parents“, puisque le personnel du Service de psychologie et d'orientation scolaires du lycée est lié au secret professionnel et partant à la discrétion.

Article 35

L'article 35 prévoit qu'en cas de désaccord, les parents peuvent „s'adresser au ministre“. Le Conseil d'Etat estime qu'il y a intérêt à libeller l'article comme suit:

„**Art. 35.** Il est créé une commission nationale composée d'experts devant laquelle sont portées toutes les réclamations des parents d'élèves qui sont en désaccord avec une proposition de prise en charge de la CIS.

La commission peut soit se rallier à la proposition de prise en charge de la CIS, soit faire une proposition alternative.“

Article 36

Le législateur devrait préciser par voie de règlement grand-ducal de quelle manière sera régie la transition entre l'enseignement fondamental et les cours d'accueil, voire leur articulation réciproque.

Dans la deuxième phrase de l'article sous examen, les termes „le cas échéant“ sont superfétatoires.

Chapitre III.– Structures administratives et gestionnaires*Section 1 – L'établissement des écoles**Article 37*

Le premier alinéa de l'article sous examen détermine que „toute commune est tenue d'assurer l'enseignement fondamental conformément aux dispositions ...“, alors que l'article 13 de la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire emploie les termes: „Toute commune est tenue de faire donner l'enseignement ...“. La disposition afférente gagnerait dès lors en précision en étant remplacée comme suit:

„Toute commune est tenue de mettre à la disposition de l'enseignement fondamental les infrastructures et équipements nécessaires

- soit ...
- soit ...“

Au troisième alinéa, deuxième phrase, il faudrait écrire que l'école est „identifiée“ (au lieu de „définie“) par le conseil communal.

Finalement, le Conseil d'Etat se demande si l'obligation faite aux écoles de mettre en place une bibliothèque et d'assurer l'accès de tous les élèves aux technologies modernes ne devrait pas être remplacée par le concept plus général de „centre de ressources“, de sorte que le dernier alinéa sera rédigé comme suit:

„Chaque école est dotée d'un centre de ressources mis à disposition des élèves.“

Article 38

Les auteurs du projet prévoient la possibilité de créer „de concert“ (et non „en concert“) des classes régionales entre plusieurs communes.

Article 39

Le Conseil d'Etat approuve pleinement les objectifs pédagogiques pouvant rendre nécessaire la création de „classes à régime particulier au niveau de l'Etat“. En raison de la non-conformité avec l'article 23 de la Constitution, il s'oppose toutefois formellement à la méthode qui consiste à créer des écoles dont les modalités dérogatoires sur le plan du fonctionnement et de l'organisation seraient à déterminer par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat insiste à ce que de tels cas fassent l'objet d'une loi spéciale qui précisera les dérogations au régime général.

*Section 2 – L'organisation scolaire**Article 40*

Cet article concerne différents aspects liés à l'organisation scolaire proprement dite basée dorénavant sur la coopération entre le conseil communal, les comités d'école, la commission scolaire et sur base du contingent d'heures d'enseignement mis à disposition par le ministre. La loi en projet introduit donc

une règle nouvelle: l'Etat donnera aux communes le contingent de leçons d'enseignement leur permettant de planifier l'organisation scolaire. Le Conseil d'Etat approuve que les modalités d'établissement du contingent soient déterminées par règlement grand-ducal. Il résulte du troisième alinéa de l'article sous examen que les auteurs du projet prévoient d'introduire la mise à disposition d'un contingent de leçons d'enseignement „progressivement sur une durée de 10 ans qui suit la mise en vigueur de la présente loi“. Le Conseil d'Etat doute fort que la définition du contingent puisse se faire dans les délais envisagés par la loi alors que, généralement, on ne dispose pas encore d'informations fiables à ce stade. Le texte manquant à ce sujet de précision, le Conseil d'Etat se demande comment la mise en œuvre progressive du contingent pourra être réalisée dans la pratique et, en l'absence de critères, il s'interroge sur la signification précise de la notion „progressive“ dans le présent contexte. Le contingent ne doit-il d'ailleurs pas être adapté en permanence, compte tenu de la variation du nombre des élèves?

Par ailleurs, au point 1 du deuxième alinéa, il est question de „normes pédagogiques communément admises“. Il est de notoriété publique que ces normes diffèrent d'une commune à une autre. Le Conseil d'Etat demande à ce que cette formulation, trop vague, soit précisée. Au point 2, il y aurait lieu d'ajouter qu'il s'agit de leçons attribuées pour répondre à des besoins „en relation avec la composition socio-économique et les particularités linguistiques“.

Au sixième alinéa, le Conseil d'Etat s'interroge sur la signification des termes „répartition équilibrée“ des équipes pédagogiques. Il se demande en outre ce qu'il faut entendre par „stabilité des équipes pédagogiques à l'intérieur d'un cycle“. Il approuve cependant l'idée dans le cadre de permutation d'assurer une stabilité des équipes. Il faudrait écrire que le conseil communal prend un règlement de permutation „en tenant compte“ d'une répartition équilibrée des enseignants brevetés et de la stabilité des équipes pédagogiques.

Au septième alinéa, il est retenu que le règlement de permutation doit être approuvé par le ministre. Comme les règlements communaux sont en général approuvés par le ministre de l'Intérieur, il faudrait pour éviter toute ambiguïté préciser explicitement quel ministre est visé, surtout s'il s'agissait, comme on peut le supposer implicitement, du ministre de l'Education nationale.

Le Conseil d'Etat renvoie pour ce qui est du plan de réussite scolaire mentionné aux articles 40 et 41 à ses observations relatives à l'article 14 du projet.

Article 41

Le premier alinéa de l'article 41, qui reflète une procédure fort compliquée méritant d'être allégée, pourrait être simplifié en disposant que „la délibération sur l'organisation scolaire est transmise à l'inspecteur d'arrondissement pour avis et au ministre pour approbation“.

Au deuxième alinéa, il y a lieu de préciser qu'il s'agit du „1er octobre suivant la rentrée des classes“.

Quant au troisième alinéa, il faudrait ajouter, sous le point 1, qu'il s'agit de l'„organisation générale de l'enseignement fondamental au plan national“. Quant au point 2, il pourrait être rédigé comme suit:

„2. à la détermination des parts respectives de l'Etat et de la commune dans la rémunération du personnel intervenant“.

Au quatrième alinéa, le terme „transfert“ est impropre; il s'agit d'une „transmission“.

Section 3 – La gestion et l'ordre intérieur des écoles

Article 42

Les articles regroupés sous la présente section ont trait à l'organisation et aux attributions des comités d'école.

Le président du comité d'école exerce pour l'essentiel des fonctions qui correspondent à l'étranger à celles d'un directeur d'école. Aussi le Conseil d'Etat aurait-il pu s'accommoder de l'institution d'un directeur d'école à la place d'un comité, comme c'est d'ailleurs le cas dans les pays avoisinants.

Au point 2 de l'article sous examen, il faudrait remplacer le terme „participer à l'élaboration“ par „élaborer“, pour des raisons de cohérence avec le début de l'article 14. Au point 3, il est prévu que le comité en question répartit le budget alloué à l'école. Or, comme les postes budgétaires sont déjà définis par d'autres articles, on peut se demander si cette disposition n'est pas superflue; le Conseil d'Etat

suppose que les auteurs du projet ont visé le „budget de fonctionnement alloué à l'école“. Comme le point 5 qui confère au comité le droit d'initiative pour la formation continue du personnel ne dit mot sur les implications budgétaires inhérentes à cette disposition, il serait judicieux d'y apporter des précisions.

Le Conseil d'Etat renvoie pour le surplus à sa proposition d'un alinéa nouveau qu'il formulera en examinant les articles 73 et 74.

Article 43

Cet article traite de la composition du comité d'école. Le Conseil d'Etat suggère de réserver le poste de président du comité, dans la mesure du possible, à un instituteur, de sorte qu'il y a lieu de modifier le deuxième alinéa dans ce sens. Par ailleurs, il faudrait aussi régler le problème d'un éventuel remplacement, pour des raisons diverses, des membres du comité. Au début du dernier alinéa du présent article, il faudrait remplacer les termes „de l'organisme“ par „de l'institution“ ou par „du service“.

Article 44

Cet article concerne les attributions du président du comité d'école. Pour des raisons de cohérence, le Conseil d'Etat propose les modifications rédactionnelles suivantes:

- au point 4, écrire: „d'assurer les relations avec les représentants des parents d'élèves visés à l'article 51, voire les parents d'élèves“;
- au point 6, écrire: „d'accueillir les remplaçants des enseignants et d'organiser l'insertion des nouveaux élèves“;
- au point 9, écrire: „informer le bourgmestre ou son délégué ...“;
- au point 10, écrire: „d'accorder les dispenses de fréquentation scolaire pour une durée dépassant une journée, dans la limite de l'article 17 de la législation relative à l'obligation scolaire“.

Quant au point 6, il reste encore à signaler que cette attribution se limite aux remplacements ponctuels. Le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte à ses observations et modifications supplémentaires formulées lors de l'examen de l'article 63 du projet de loi sous examen.

Article 45

En cas de manque de candidats, il est proposé de rendre possible la désignation des membres ou d'un responsable du comité d'école par le conseil communal. Un tel mandat est dès lors limité à un an. Il faudrait préciser si, dans un tel cas de figure, le responsable devrait également être choisi parmi le corps des instituteurs. Le libellé de cet article pourrait être complété en écrivant:

„A défaut de candidatures pour le comité d'école ou pour le poste de président, le conseil communal, après avoir demandé l'avis de l'inspecteur d'arrondissement, désigne ...“.

Article 46

Sans observation.

Articles 47 et 48

Le Conseil d'Etat propose de regrouper ces deux articles. L'objet du règlement grand-ducal prévu dans l'article 48 pourrait en effet être utilement complété par les dispositions concernant l'octroi des indemnités et les modalités d'obtention de la décharge d'enseignement prévues à l'article 47.

Article 49

Sans observation.

Section 4 – Le partenariat

Article 50

L'article 50 et les suivants concernent le partenariat qui est mis en place.

Quant au troisième alinéa de cet article, si le Conseil d'Etat partage l'idée que la présence des parents est souhaitable, il en critique la formulation trop impérative choisie par les auteurs. En effet, une certaine réciprocité paraît de mise: le Conseil d'Etat part de l'idée que les parents peuvent également

s'attendre à trouver un interlocuteur valable dans le titulaire de classe convoqué à leur demande. Le Conseil d'Etat entend que cet article est à lire dans le contexte de l'article 10. L'obligation légale faite aux parents de répondre aux convocations évoquées ne peut difficilement être à chaque fois traduite dans la pratique et il importe que l'emploi du temps professionnel des parents soit tant soit peu respecté.

Article 51

Cet article traite du nombre et de l'élection des représentants des parents d'élèves et de leur désignation à défaut de candidatures. Le Conseil d'Etat estime qu'il serait utile, pour faciliter les procédures électorales et pour fixer le nombre des représentants qui, pour des situations similaires, pourraient obtenir des solutions similaires, de prévoir qu'un règlement grand-ducal en déterminera les modalités ou, pour le moins, que le ministère de l'Education nationale communiquera des recommandations, un projet d'ordre intérieur ou un statut pour obtenir une harmonisation.

Le Conseil d'Etat s'interroge en outre sur la faisabilité de la dernière disposition de cet article visant à désigner d'office une personne comme représentant des parents d'élèves, à défaut de candidats par le biais de la procédure normale.

Article 52

Au point 2 de l'article 52, il faudrait préciser de quel rapport d'activités il s'agit, voire préciser son contenu. Le fait même d'associer les élèves (ou leurs délégués?) à certaines facettes de la tâche des représentants des parents d'élèves ne pose pas problème, encore faudrait-il quelques précisions sur les limites de leur implication. Le Conseil d'Etat relève encore que le terme „aviser“ (signifiant „avertir quelqu'un par un avis“) est un terme impropre qu'il convient de remplacer par „donner son avis sur (...)“. Le verbe en question sera également à remplacer aux autres occurrences dans le dispositif, le Conseil d'Etat se dispensant d'y attirer l'attention à chaque reprise.

Article 53

Cet article qui concerne les missions des commissions scolaires communales n'appelle pas d'observations particulières de la part du Conseil d'Etat.

Au deuxième alinéa, l'emploi du verbe „peut“ prête à contresens, de sorte qu'il est préférable d'écrire:

„La commission scolaire communale est constituée selon le cas par la commune ou par le syndicat de communes.“

Article 54

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'absence, au sein de la commission scolaire, des délégués du personnel des structures d'accueil. Rejoignant les vues du SYVICOL, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire de soumettre l'approbation des jetons de présence à l'autorité supérieure.

Le Conseil d'Etat en est en outre à se demander si la loi en projet s'applique exclusivement à la commission scolaire, ou si est également d'application le respect d'un critère de représentation proportionnelle découlant de l'article 15, deuxième alinéa de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui dispose que „dans les communes qui votent d'après le système de la représentation proportionnelle, chaque groupement de candidats est représenté dans les commissions consultatives en fonction du nombre de ses élus au conseil“.

Article 55

Le Conseil d'Etat propose de spécifier dans la loi que les membres de la commission scolaire sont soumis à l'obligation de garder le secret des délibérations concernant des cas individuels.

Le Conseil d'Etat recommande de remplacer la première phrase de l'article 55 par les deux phrases suivantes:

„L'inspecteur d'arrondissement assiste obligatoirement à la ou aux séance(s) de la commission scolaire consacrées à l'organisation scolaire. Il est invité également aux autres séances. Le secrétaire de la commission lui fait parvenir à cet effet les ordres du jour et les rapports des séances.“

Article 56

Le dernier alinéa de l'article sous examen prévoit que la commission scolaire nationale donne son avis sur les plans des constructions scolaires, sur le choix de leur emplacement et les transformations à faire. Le Conseil d'Etat est à se demander si cette commission doit effectivement émettre un avis sur les plans des constructions scolaires, qui relèvent des compétences des communes. C'est pourquoi il propose soit d'omettre l'alinéa en question, soit d'écrire qu'„elle peut émettre un avis sur les plans ...“. Il importe d'éviter de rendre cet avis obligatoire pour ne pas freiner la procédure d'approbation des réalisations scolaires.

Article 57

Cet article concerne la composition de la commission scolaire nationale, instituée à l'article précédent. Le Conseil d'Etat émet la préférence que tous les membres de cette commission soient nommés par le Gouvernement en Conseil, le cas échéant, sur proposition soit du ministre du ressort, soit des représentations des personnes visées. L'article sera à reformuler dans ce sens. S'agissant de l'absence au sein de la commission scolaire de représentants de l'enseignement secondaire et secondaire technique, le Conseil d'Etat est à se demander s'il s'agit d'un simple oubli ou d'une omission volontaire; de toute façon, il faudrait y remédier. S'agissant de la proposition de mettre en place un parallélisme entre les élections législatives et la durée du mandat des membres de la commission scolaire nationale, les auteurs du projet de loi donnent l'impression de vouloir conférer à cette commission un caractère éminemment politique. Or, la lecture du texte n'autorise aucunement une telle interprétation. Le Conseil d'Etat s'interroge dès lors sur l'opportunité de maintenir cette disposition.

Par ailleurs, il constate, pour l'approuver, que la commission dispose d'une certaine autonomie d'action (droit d'initiative).

Le Conseil d'Etat suggère de compléter le troisième alinéa de l'article 57 pour dire que l'organisation représentative des associations des parents d'élèves doit compter parmi ses membres affiliés la majorité des associations sans but lucratif de parents d'élèves de l'enseignement fondamental „dûment constituées“.

Le quatrième alinéa prévoit que le mandat de la commission scolaire nationale commence le 1er janvier de l'année qui suit les élections législatives. Le Conseil d'Etat ne voit pas l'intérêt de lier les mandats scolaires nationaux à une échéance politique et demande de surseoir à cette mesure qui ne peut que conduire à une politisation non souhaitable de tels mandats.

Articles 58 et 59

Le Conseil d'Etat préconise d'omettre les décharges visées au deuxième alinéa de l'article 58. Il met fortement en doute l'application du congé politique dans ce contexte. Même si le Conseil d'Etat peut comprendre les soucis des auteurs du projet d'assurer la présence des membres de la commission, il donne à considérer qu'il existe une multitude d'autres commissions composées de volontaires, sans décharges ni congés, mais rémunérés sur base de jetons. La mesure envisagée risquerait d'être invoquée à titre de précédent par d'autres membres de commissions.

Pour toutes ces raisons, il préconise de faire également abstraction de l'article 59 sous cette forme.

*Section 5 – La surveillance des écoles**Article 60*

La logique de la réforme envisagée n'impliquerait-elle pas d'employer plutôt le terme d'„inspecteur de l'enseignement fondamental“ à la place de celui d'„inspecteur de l'enseignement primaire“? C'est en tout cas la terminologie que le Conseil d'Etat recommande étant donné que ses attributions s'étendent également à l'enseignement précoce; la modification de la terminologie devra être également introduite dans la loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat qui fait d'ailleurs l'objet de modifications dans le chapitre V du projet de loi (No 5760) concernant le personnel de l'enseignement fondamental.

Il suffira d'écrire au point 1 de l'article sous examen que la surveillance des écoles est exercée, pour ce qui concerne l'Etat, „par le ministre“, et d'omettre le bout de phrase „et, sous sa responsabilité, par l'inspecteur général ou l'inspectrice générale et les inspecteurs et inspectrices de l'enseignement primaire“, lesquels agissent par simple délégation.

Tantôt les auteurs emploient le terme „inspecteur d’arrondissement“, tantôt ils recourent à la notion „inspecteur de l’enseignement primaire“. Le Conseil d’Etat croit comprendre qu’ils font état du premier terme lorsqu’ils visent les responsabilités de l’inspecteur de l’enseignement primaire affecté à un arrondissement précis, alors qu’ils emploient le second pour qualifier la fonction.

Articles 61 et 62

Sans observation.

Article 63

A l’examen du deuxième alinéa de cet article, qui attribue des compétences à l’inspecteur d’arrondissement pour affecter des membres de la réserve de suppléants, et de l’article 44, qui a concédé au président du comité d’école la compétence d’accueillir les remplaçants, le Conseil d’Etat se pose la question de savoir qui est en fait responsable pour assurer le remplacement définitif de personnel enseignant en cours d’année scolaire.

Selon le libellé du deuxième alinéa, point 3, l’inspecteur assure „le remplacement en cours d’année du personnel enseignant“. Il s’agit sans doute des remplacements prévisibles et de long terme, par exemple pour congé de maternité, par opposition à des remplacements ponctuels qui devraient être assurés en conformité avec l’article 44 par le président du comité d’école. Dès lors, tout en renvoyant à son observation relative audit article, le Conseil d’Etat suggère de compléter le point 6 de l’article 44 pour en faire deux points distincts:

- „6. d’assumer les remplacements ponctuels;
- 7. d’accueillir les remplaçants et les élèves nouvellement admis;“.

Article 64

Sans observation.

Article 65

Parce que chaque poste rémunéré par l’Etat doit être créé par une loi, en vertu de l’article 35, deuxième alinéa de la Constitution, le Conseil d’Etat s’oppose formellement à une formulation disposant que le collège des inspecteurs se compose „d’au moins“ 21 inspecteurs. Il échet d’écrire qu’il en comprend 21 et d’en adapter le nombre à l’avenir, si nécessaire, par la voie législative.

Le premier alinéa pourrait être rédigé comme suit:

„Le collège des inspecteurs se compose de l’inspecteur général de l’enseignement primaire et de 21 inspecteurs. Les inspecteurs sont affectés à un arrondissement d’inspection ou à des missions spécifiques.“

Article 66

Le Conseil d’Etat renvoie à son observation relative à l’article 2 du projet, comme quoi il conviendrait de définir la notion de „instituteur-ressource“. La disposition sous examen, dont le libellé ne donne pas lieu à critique, conduit toutefois à une bureaucratisation certaine de l’inspectorat.

Articles 67 et 68

Sans observation.

Article 69

L’article sous examen rassemble les attributions que les organes d’une commune, à savoir respectivement le bourgmestre, le collège des bourgmestre et échevins et le conseil communal, exercent dans le cadre de l’enseignement fondamental.

Le libellé du premier alinéa donne lieu à plusieurs observations:

Au point 1, il y a lieu de remplacer „voter“ par „adopter“ l’organisation scolaire.

Au point 2, le Conseil d’Etat propose de préciser qu’il peut s’agir d’„approuver le ou les plans de réussite scolaire“.

Le point 3 reprend en quelque sorte le libellé de l’article 19, première phrase du projet de loi (No 5758) relative à l’obligation scolaire formulée comme suit: „Le collège des bourgmestre et échevins ou le bureau du syndicat de communes veillent au respect de l’obligation scolaire.“

Le point 5 pourrait être rédigé comme suit:

„5° veiller à la réalisation et à l’entretien des bâtiments et équipements scolaires;“.

Au point 6, le Conseil d’Etat, à l’instar du SYVICOL, attire l’attention sur une certaine absence de cohérence concernant le terme „affectation“ utilisé ici. Ainsi, l’article 40 du projet sous examen de même que les articles 17 à 21 du projet de loi concernant le personnel de l’enseignement fondamental prévoient que l’Etat s’occupe de l’affectation du personnel dans la commune, alors que le conseil communal décide de l’occupation des postes. Pour lever cette ambiguïté, le Conseil d’Etat pourrait se déclarer d’accord avec la formulation suivante:

„6° procéder à la répartition, parmi les écoles, des différents membres du personnel affecté à la commune en vertu de l’article 40;“.

Le point 7 impose une obligation trop vague aux communes; le Conseil d’Etat recommande d’omettre ce point à moins de le préciser.

Au deuxième alinéa, il y a lieu de remplacer les mots „fixe les directives“ par la tournure plus respectueuse des attributions réservées aux organes communaux au premier alinéa de „détermine les normes“.

Chapitre IV.– *Le personnel intervenant*

Section 1 – Le cadre du personnel

Article 70

Cet article concerne le cadre du personnel et le personnel des équipes multiprofessionnelles. Le Conseil d’Etat rejoint la Chambre des employés privés quand elle relève que „le texte de loi sous avis présente de multiples défis (nouvelles méthodologies d’apprentissage et d’évaluation, création d’environnements d’apprentissage, ...) que sont censés relever les enseignants. Il importe donc d’adapter la formation pédagogique initiale et continue en fonction des exigences requises“. La nouvelle approche pédagogique inhérente au projet de loi sous examen exige forcément aussi une adaptation des contenus et des méthodes au niveau de la formation des formateurs.

Le Conseil d’Etat désire attirer l’attention sur le fait qu’au deuxième alinéa, point 5, et au quatrième alinéa, point 12, les auteurs du texte utilisent des dénominations („éducateurs gradués“) qui devraient être adaptées à la réalité de l’enseignement supérieur au Luxembourg, dans le but d’assurer une cohérence dans la terminologie.

Contrairement à la plupart des avis émis à l’occasion de ce projet de loi, le Conseil d’Etat approuve le fait que le troisième alinéa de cet article concerne les chargés de cours qui „sont également autorisés à enseigner“. En effet, la réalité et les faits s’imposent et de nos jours, l’enseignement dans sa globalité, dans notre pays comme à l’étranger, ne pourrait pas fonctionner tant soit peu sans l’apport de cette catégorie de personnel. La question qui se pose est peut-être de savoir de quelle manière on pourrait imposer une qualification minimale à ces personnes indispensables pour faire tourner le système.

Le Conseil d’Etat rejoint la Chambre de travail quand elle observe qu’en fonction des besoins de l’enfant, d’autres spécialistes tels que des psychiatres, médecins, pédiatres, nutritionnistes, etc. devraient également faire partie de l’équipe multiprofessionnelle et que le cercle du personnel intervenant devrait partant être élargi.

Tout en reconnaissant l’utilité de l’intervention de „médiateurs interculturels“ faisant l’objet du cinquième alinéa, le Conseil d’Etat estime qu’il faudrait exiger que ceux-ci disposent des qualifications nécessaires ainsi que des qualités humaines et morales indispensables.

En vertu de l’article 62, dernier alinéa, l’inspecteur exerce le pouvoir d’instruction sur le personnel de l’équipe multiprofessionnelle, qui paraît dès lors lui être attaché hiérarchiquement. Le Conseil d’Etat se pose la question s’il faut recourir à un psychologue engagé à plein temps, ou s’il sera possible de consulter un psychologue externe pour une tâche ponctuelle. Quels sont les moyens budgétaires mis à disposition de l’inspecteur pour procéder aux recrutements jugés nécessaires en application de l’article 29 de la loi en projet? La fiche financière jointe au dossier ne fournit pas ces renseignements.

Section 2 – La formation continue du personnel

Le Conseil d’Etat prend note que la formation continue du personnel fait également l’objet du projet de loi (No 5847) précité portant modification de la loi du 7 octobre 1993 sur le SCRIPT. Selon le

libellé de l'article 2 dudit projet, le SCRIPT aura parmi des missions de promouvoir et de mettre en œuvre, dans l'ensemble de l'enseignement fondamental et postprimaire public luxembourgeois, la formation continue du personnel enseignant et éducatif des écoles et des lycées. L'administration comprendra à cet effet une division particulière, qui prendra la dénomination de „Institut de formation continue du personnel enseignant et éducatif des écoles et des lycées“ et auquel incomberont les tâches de promotion, de coordination et d'organisation dans ce domaine.

Article 71

A l'instar du deuxième alinéa de l'article 75, un règlement grand-ducal devrait fixer les modalités de la formation continue du personnel intervenant.

Article 72

Le Conseil d'Etat regrette le caractère un peu vague des dispositions concernant l'objectif de la formation continue. A la dernière phrase de cet article, il propose de remplacer „essentiellement“ par „exclusivement“.

Articles 73 et 74

L'article 73 traite de la formation continue qui peut être organisée à trois niveaux, à savoir au niveau local, au niveau de l'arrondissement d'inspection et au niveau national. Le Conseil d'Etat estime rencontrer les intentions des auteurs du texte en proposant de rédiger la première ligne de l'article comme suit: „L'initiative d'une formation continue peut être prise: (...)“, ceci pour mettre le libellé en conformité avec l'article 74 prévoyant que l'„organisation“ de cette formation est coordonnée par le SCRIPT. Or, au point 5 de l'article 42, les auteurs du projet ont conféré au comité d'école le droit de „prendre des initiatives pour la formation professionnelle continue du personnel“. Le Conseil d'Etat propose de compléter l'article 42 par un alinéa supplémentaire:

„Le comité d'école prend ses initiatives pour la formation continue du personnel intervenant, en conformité avec l'article 73, sous la coordination du SCRIPT.“

Article 75

Cet article concerne la mise en place d'un certificat de perfectionnement pour le personnel qui participe à la formation continue, coordonnée par le SCRIPT. Il faut également conférer ce certificat aux personnes poursuivant une formation continue d'après les dispositions de l'article 42 lorsque les auteurs auront fixé les modalités d'obtention de ce certificat dans le futur règlement grand-ducal prévu au deuxième alinéa de cet article.

Chapitre V.– Dispositions financières

Article 76

Le Conseil d'Etat s'étonne de lire dans le commentaire de l'article que celui-ci „repréend les dispositions financières encore actuelles figurant aux articles 77 et 78 de la loi scolaire de 1912“. Il se demande si les auteurs n'ont pas confondu les articles et s'ils n'ont pas plutôt entendu viser les „articles 78 et 79“. Il rappelle ci-après le texte des articles 78 et 79 de la loi scolaire de 1912:

„Art. 78. Les frais de l'enseignement primaire et postscolaire sont à charge des communes. Les sommes nécessaires à ces fins sont portées annuellement au budget communal, tout comme les dépenses déclarées obligatoires par la loi communale.

L'Etat contribue à ces dépenses dans une mesure qui est déterminée annuellement par la loi du budget.

Un règlement d'administration publique déterminera, d'après des principes uniformes, les bases de répartition entre les communes des subsides en faveur de l'enseignement primaire et postscolaire.

Art. 79. Le Gouvernement peut supprimer ou réduire, pour l'exercice subséquent, la participation de l'Etat pour toute commune ou section de commune dont l'administration n'observerait pas les prescriptions des lois et règlements sur l'enseignement primaire et postscolaire.

Le subside de l'Etat pourra encore être réduit, lorsque la fréquentation scolaire ou le temps de classe du ressort pendant l'année précédente ont été insuffisants.

Le produit des réductions ainsi opérées servira à augmenter la part de subside des autres communes, sections de commune ou ressorts scolaires.

Un règlement d'administration publique réglera tout ce qui concerne l'exécution des prescriptions de cet article.

Or, le libellé de l'article 76 sous avis est le suivant:

„Art. 76. Le frais de construction, de fonctionnement et d'équipement des écoles communales et régionales de l'enseignement fondamental sont à charge des communes. Les sommes nécessaires à ces fins sont portées annuellement au budget communal.

L'Etat peut contribuer à certaines dépenses spéciales dans une mesure qui est déterminée annuellement par la loi budgétaire.

Il résulte de la comparaison des dispositions actuellement en vigueur et de celles projetées qu'il n'est pas exact de prétendre qu'elles seraient identiques, le texte du commentaire étant en fait contraire à ce qui est prévu dans le libellé de l'article 76 du projet sous examen. Les intentions des auteurs du projet en matière de répartition des frais ne ressortent clairement ni du commentaire des articles ni de l'exposé des motifs, dans lequel il est affirmé que:

„Le mode de financement de l'école est conçu de manière qu'il y ait partage entre les frais de construction et d'entretien et les frais de personnel. En ce qui concerne le financement proprement dit, l'Etat garantit le fonctionnement d'un enseignement correspondant aux normes prédéfinies dans chaque commune ainsi que l'attribution des moyens qui doivent être mis en œuvre, dans certaines communes plus que dans d'autres, pour scolariser une population scolaire socio-économiquement moins favorisée“ (doc. parl. No 5759, Exposé des motifs, p. 6).

Le Conseil d'Etat ne souhaite certes pas s'exprimer sur la répartition des compétences entre les communes et l'Etat, qui découlent d'un choix politique. Toutefois il se demande si les auteurs du projet entendent faire reprendre à l'avenir tous les frais de personnel par l'Etat en laissant aux communes tous les frais de construction et d'entretien des bâtiments scolaires. Le choix politique semble aussi manquer de cohérence: est-ce qu'une commune peut s'attendre à des contributions pour le moins? Quelles sont les dépenses spéciales visées? Il faudrait pour le moins préciser dans un règlement grand-ducal ce qu'on entend par dépenses spéciales et quelles sont les limites de ces contributions. Qu'en est-il des compétences du ministre de l'Intérieur en matière de subventions aux communes?

Le libellé de l'article 78 de la loi scolaire de 1912 est beaucoup plus précis et plus contraignant en créant des obligations pour l'Etat tout en respectant des critères de transparence qui ne sont plus garanties dans l'article 76, deuxième alinéa du projet, qui favorise l'arbitraire. Le Conseil d'Etat exige pour l'essentiel de reprendre le libellé de l'article 78 de la loi scolaire de 1912 afin que les principes majeurs régissant la contribution financière de l'Etat à des dépenses spéciales figurent dans le texte de la loi afin d'orienter les responsables communaux.

Le Conseil d'Etat marque par conséquent son opposition formelle à cet article tant que les critères d'attribution pour les contributions financières étatiques ne sont pas rendus transparents et conformes aux principes budgétaires.

Article 77

Le libellé de l'article ne donne pas lieu à observation.

Chapitre VI.– Dispositions transitoires, modificatives, abrogatoires et finales

Article 78

Le Conseil d'Etat suggère de transférer la disposition relative à l'entrée en vigueur de l'article 38 comme deuxième alinéa à l'article final fixant l'entrée en vigueur de la future loi.

Article 79

Cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 80

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à une abrogation implicite des dispositions législatives „et réglementaires“ et „contraires à la présente loi“, abrogation qui contrevient tant au principe de la hié-

rarchie des normes qu'à celui de la sécurité juridique. Il demande à ce que l'énumération des dispositions légales à abroger soit complète.

Article 81

Cet article prévoit que les règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation primaire restent en vigueur, dans la mesure où ils ne sont pas contraires aux dispositions de la nouvelle loi et tant que de nouveaux règlements n'auront pas été pris. Le Conseil d'Etat se doit de répéter dans ce contexte la teneur de son avis du 19 février 2008 à l'endroit de mesures similaires ayant figuré dans le projet de loi (No 5750) portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé:

„La question de savoir si, en attendant l'entrée en vigueur (des règlements grand-ducaux nouveaux), les règlements grand-ducaux actuellement en vigueur (...) restent valables est pour le moins posée. Par un jugement du 24 octobre 2007 (No 22.486), le Tribunal administratif a en effet jugé qu'un règlement grand-ducal, pris sur une base légale abrogée sans réserve ni restriction par la suite, perd toute valeur légale et les décisions individuelles se fondant sur ces règlements ont été annulées. Le tribunal s'est exprimé comme suit:

„Il échet toutefois de relever qu'un règlement grand-ducal pris en application d'une loi qui, par la suite, a été abrogée, ne saurait rester en vigueur, postérieurement à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, qu'à condition soit que le législateur, par une disposition expresse figurant dans la loi nouvelle, y a renvoyé expressément, en décidant que le règlement grand-ducal pris antérieurement à son entrée en vigueur, restera en vigueur, soit que dans le corps de la nouvelle loi, il a été précisé que les règlements d'exécution existants, basés sur les dispositions de l'ancienne loi d'habilitation restent en vigueur jusqu'à la promulgation des règlements prévus par la nouvelle loi.“

Cette analyse du Tribunal administratif ne rejoint plus la position traditionnelle des jurisprudences luxembourgeoise, belge et française également adoptée par le Conseil d'Etat qui a toujours estimé que les dispositions réglementaires restent applicables, en tout ou en partie, aussi longtemps qu'elles trouvent un fondement légal suffisant dans une norme de droit supérieure et qu'elles ne sont pas inconciliables avec les règles tracées par la législation ou réglementation nouvelles¹. L'affirmation du Tribunal administratif comme quoi le règlement grand-ducal pris sur base d'une loi abrogée ne resterait en vigueur „qu'à condition que le législateur y renvoie expressément par une disposition transitoire“ paraît d'ailleurs difficilement conciliable avec le principe de la séparation des pouvoirs.“

Au vu de cette situation, le Conseil d'Etat ne peut qu'une fois de plus recommander vivement au pouvoir exécutif de veiller à faire publier les règlements grand-ducaux à prendre sur base des dispositions législatives nouvelles de manière à ce qu'ils puissent entrer en vigueur concomitamment avec la nouvelle loi.

Article 82

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations concernant l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi, formulées à l'endroit de l'article 78. Il renvoie en outre à son avis du 18 mars 2008 concernant le projet de loi (No 5758) relative à l'obligation scolaire et notamment à sa demande d'une entrée en vigueur simultanée des différents projets de loi traitant de l'enseignement fondamental. Le législateur serait donc bien conseillé de fixer la date d'entrée en vigueur une fois les différents textes finalisés.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 mai 2008.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

¹ (Cour de Cassation de Belgique, arrêt du 24 janvier 1966 - Pas. belge, I, 1966, page 664); (Cour de Cassation française, arrêt du 2 mai 1963 - Bull. crim., 1963, No 163); (Cour de Cassation - Cass. Civ., arrêt du 20 décembre 1984, VILARRUPLA/BASTIAN, Pasicrisis 26, page 166).

