

N° 6903³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

P R O J E T D E L O I

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'Etat à un groupe d'indemnité supérieur au sien;
3. la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(23.2.2016)

Par dépêche du 26 octobre 2015, 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. Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que des textes coordonnés de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental, de 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, et de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Par dépêche du 8 janvier 2016, le Conseil d'État a encore été saisi d'une série d'amendements gouvernementaux. Au texte des amendements étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des amendements, une version coordonnée du projet de loi sous rubrique, ainsi que l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi sous rubrique dans sa teneur initiale.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 22 février 2016.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le projet de loi sous avis initial propose six adaptations au niveau de l'enseignement fondamental qui peuvent se résumer comme suit:

- 1) transposer à l'enseignement fondamental la disposition relative au bénéfice récompensant les fonctionnaires et employés de l'État qui obtiennent un niveau de performance 4 lors de l'appréciation de leurs compétences professionnelles;
- 2) faire en sorte que les chargés de cours engagés à durée indéterminée effectuent une formation en début de carrière;
- 3) introduire une première liste *bis* afin d'assurer que les instituteurs en service aient la priorité d'accès aux postes libérés lors des opérations de réaffectation de la première liste;

- 4) abolir la dérogation existante au profit des instituteurs d'enseignement spécial bénéficiant dès leur entrée en service d'une tâche d'enseignement limitée à 21 leçons au lieu de 23 leçons;
- 5) rendre possible pour les instituteurs et chargés de cours par le biais de la carrière ouverte l'accès à un groupe de traitement supérieur, respectivement un groupe d'indemnité supérieur au leur avec la création éventuelle de postes dans la carrière de l'instituteur spécialisé, classé dans la catégorie de traitement A, dans le groupe de traitement A1, grade 16;
- 6) apporter, selon le vœu du Ministère de la fonction publique, des modifications à l'Annexe A de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État afin de permettre aux instituteurs maintenus dans le barème transitoire de l'enseignement (grade E5 ou E5^{ter}) de bénéficier, par le biais d'une promotion, de l'accès à la carrière supérieure d'instituteur spécialisé nouvellement créée par la loi précitée du 25 mars 2015.

Suite aux amendements gouvernementaux du 8 janvier 2016, le Conseil d'État note que la prédite liste est complétée comme suit:

- 7) compléter les exigences à remplir par les candidats au stage d'instituteur par des formations en secourisme, natation et encadrement d'enfants et adolescents dans un contexte non scolaire;
- 8) prévoir la base légale pour l'indemnisation des membres des jurys des épreuves préliminaires et des épreuves de classement du concours;
- 9) clarifier certaines situations précises de certains inspecteurs de l'enseignement fondamental;
- 10) rectifier une erreur apparue dans la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, à la demande du Ministère de la fonction publique;
- 11) prévoir les dispositions transitoires.

*

EXAMEN DES ARTICLES

La numération des articles sous examen prend compte de la numérotation du texte coordonné du projet de loi sous avis, suite aux amendements gouvernementaux du 8 janvier 2016.

Article 1^{er} (1^{er}, point 1, selon le Conseil d'État)

La modification proposée de l'article 4 de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental tient compte du premier objectif du projet de loi. Le Conseil d'État n'a pas d'observations à formuler.

Article 2 (1^{er}, point 2, selon le Conseil d'État)

Les auteurs modifient l'article 5, alinéa 5, de la loi précitée du 6 février 2009 pour prévoir le principe de la création de l'indemnisation des membres des jurys des épreuves supplémentaires et des épreuves de classement du concours. Le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Article 3 (1^{er}, point 3, selon le Conseil d'État)

Les auteurs du texte avaient saisi le Conseil d'État par dépêche du 16 juillet 2015 d'un projet de règlement grand-ducal prévoyant d'exiger des candidats au stage d'instituteur de disposer d'une formation de base en matière de secourisme, d'un brevet élémentaire de sauvetage aquatique et d'une attestation d'encadrement d'enfants et adolescents dans un contexte non scolaire. Suite aux observations du Conseil d'État, émis dans son avis du 8 décembre 2015, celui-ci constate que les auteurs profitent du présent projet de loi pour inscrire ces exigences dans la loi.

Toutefois, le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle à l'égard du premier tiret relatif à l'attestation de formation de base en matière de secourisme en ce qu'il y est renvoyé au règlement grand-ducal du 6 mai 2010 fixant 1) l'organisation de la formation des agents des services de secours et de la population, 2) la composition, l'organisation et les missions de la Commission à la formation de l'Administration des services de secours. En effet, le principe de la hiérarchie des normes interdit qu'une norme juridique supérieure comporte une référence à une norme qui lui est inférieure dans la hiérarchie des sources de droit. Le Conseil d'État demande aux auteurs de renvoyer aux dispositions de la loi servant de base légale audit règlement grand-ducal.

Par ailleurs, le Conseil d'État se demande si seule une formation luxembourgeoise en secourisme peut donner satisfaction au ministre. La même question se pose pour les attestations d'encadrement d'enfants et adolescents dans un contexte non scolaire. Quelles formations nationales et étrangères seront considérées comme justificatives à l'admission au stage préparant à la fonction d'instituteur au Luxembourg? La formulation proposée est, de l'avis du Conseil d'État, trop floue.

La disposition, dans sa rédaction actuelle, confère au ministre un pouvoir discrétionnaire absolu qui n'est pas circonscrit. Afin de mieux cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen et d'éviter ainsi des recours en justice, le Conseil d'État demande que le texte sous revue soit assorti d'un minimum de critères.

Article 4 (1^{er}, point 4, selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État comprend que les auteurs du projet de loi sous avis entendent accorder un délai supplémentaire aux candidats qui se présenteront à la session de 2017. Cependant, le Conseil d'État doute de l'utilité de l'engagement écrit proposé au texte sous avis. Dès lors, il propose aux auteurs de renoncer audit engagement et de prévoir simplement que les candidats à la session de 2017 disposent d'une année pour fournir les attestations requises, c'est-à-dire dans un délai d'un an à partir de la date d'admission au stage précité.

Article 5 (1^{er}, point 5, selon le Conseil d'État)

La disposition propose de remplacer l'article 8 de la loi précitée du 6 février 2009 afin de tenir compte de la création, de l'accessibilité et de l'éligibilité des candidats inscrits sur la première liste *bis*. Le Conseil d'État peut marquer son accord au libellé proposé.

Néanmoins, il constate que les dispositions relatives à la première liste figurent à l'article 9 de la loi précitée du 6 février 2009. Afin de faire précéder les dispositions relatives à la première liste à celles ayant trait à la première liste *bis*, le Conseil d'État demande d'inverser les articles 5 et 6 (1^{er}, points 5 et 6, selon le Conseil d'État) du projet de loi sous avis, tout en adaptant la numérotation des articles 8 et 9 qu'il s'agit de remplacer ainsi que les renvois à l'intérieur du dispositif des articles dont question.

Article 6 (1^{er}, point 6, selon le Conseil d'État)

L'article sous avis prévoit la modification de l'article 9 de la loi précitée du 6 février 2009 afin d'y introduire aussi la nouvelle liste *bis*.

Le Conseil d'État peut y marquer son accord, sous réserve de ses observations relatives à l'article 5 (1^{er}, point 5, selon le Conseil d'État) ci-dessus.

Article 7 (1^{er}, point 7, selon le Conseil d'État)

Cette disposition introduit une nouvelle catégorie de chargés de cours dans la loi précitée du 6 février 2009, à savoir ceux qui sont „en cycle de formation engagés à durée indéterminée“. La disposition sous avis entend supprimer de la réserve de suppléants les „chargés de cours engagés à durée déterminée et à tâche complète ou partielle pour une année scolaire au minimum“.

Article 8 (1^{er}, point 8, selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 9 (1^{er}, point 9, selon le Conseil d'État)

La modification de l'article 22 de la loi précitée du 6 février 2009 retire les chargés de cours engagés à durée déterminée et à tâche complète ou partielle de la réserve de suppléants. Le Conseil d'État peut y marquer son accord.

Article 10 (1^{er}, point 10, selon le Conseil d'État)

Les auteurs proposent l'abrogation de l'article 43, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 6 février 2009, se rapportant à l'horaire spécialement aménagé pour les instituteurs engagés dans l'enseignement spécial, à laquelle le Conseil d'État peut marquer son accord.

Article 11 (II, points 1 et 2, selon le Conseil d'État)

L'article sous avis met un terme à l'exclusion des fonctions et des emplois relevant de l'enseignement du système dit „de la carrière ouverte“.

À la lecture du commentaire de l'article sous examen, le Conseil d'État comprend que l'objectif premier de la modification projetée est de „faire bénéficier les instituteurs et chargés de cours de l'enseignement fondamental du mécanisme de la carrière ouverte, non limité dans le temps“. En effet, d'après l'exposé des motifs du projet de loi sous examen, „l'objectif d'une telle mesure est de répondre à une aspiration impérative du terrain qui va de pair avec la possible création de postes relevant de la carrière de l'instituteur spécialisé, classée dans la catégorie de traitement A, dans le groupe de traitement A1, grade 16“. Le Conseil d'État aurait souhaité recevoir plus d'explications quant au profil de l'instituteur spécialisé et concernant le nombre de postes qui seront créés dans ce contexte. Le projet de loi reste muet à ce sujet en ne donnant aucune explication concernant le concept qui est à la base du nouveau dispositif et du revirement que les auteurs du projet de loi opèrent en matière de carrière ouverte.

Par ailleurs, le Conseil d'État renvoie à son avis du 21 janvier 2014 relatif au projet de loi 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 (doc. parl. n° 6462²), dans lequel il avait regretté que les auteurs ne s'étaient pas exprimés sur les raisons d'être de l'exclusion de certaines catégories de fonctionnaires et employés de l'État de la possibilité de recours au système dit „de la carrière ouverte“.

Désormais, les auteurs proposent de supprimer purement et simplement le terme „enseignement“ de l'article 5 de 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. L'exposé des motifs disait vouloir apporter dans le contexte de ce projet de loi, „un certain nombre d'adaptations au niveau de l'organisation de l'enseignement fondamental“. Or, en supprimant le terme „enseignement“ de l'article 5 de la loi précitée du 25 mars 2015, les auteurs ouvrent le recours au mécanisme dit „de la carrière ouverte“ à tout le secteur de l'enseignement, notamment aussi à l'enseignement postprimaire et aux chargés de cours y engagés. Tout en regrettant de ne pas disposer de plus de détails sur le concept de la modification projetée, le Conseil d'État se demande si telle est bien l'intention des auteurs.

Article 12 (II, point 3, selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État lit cette disposition comme étant l'application des dispositions de la loi précitée du 25 mars 2015 et peut marquer son accord avec l'article sous avis.

Articles 13 à 15 (II, point 4; III, points 1 à 4; IV et V, selon le Conseil d'État)

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

Observations générales

Il convient de soulever d'un point de vue légistique que, lorsque le dispositif a pour objet exclusif d'opérer des modifications à plusieurs actes et que le nombre de ces modifications est peu important, il y a lieu de prévoir pour chacun de ces actes un article numéroté en chiffres romains (**Art. I^{er}**, **Art. II**, **Art. III**, ...) et de spécifier ensuite toutes les modifications se rapportant à un même acte en les numérotant de la manière suivante: 1., 2., 3., ... Cette structure peut même être utilisée si le dispositif en question contient un ou plusieurs articles comportant des dispositions complémentaires, telles que des dispositions transitoires ou la mise en vigueur.

En outre, au vu du nombre peu important d'articles, une subdivision en chapitres n'est en l'espèce pas de mise.

Le projet de loi sous rubrique est dès lors à structurer comme suit:

„**Art. I^{er}**. La loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental est modifiée comme suit:

1. L'article 4 [...].
2. À l'article 5, alinéa 5, [...].
3. L'article 6 [...].
4. L'article 46 [...].
5. L'article 8 [...].
6. L'article 9 [...].
7. L'article 16, alinéa 1^{er}, point 8, [...].
8. Les articles 19 à 21 [...].
9. L'article 22 [...].
10. L'article 43, paragraphe 1^{er}, [...].

Art. II. 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 est modifiée comme suit:

1. À l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, [...].
2. À l'article 5, paragraphe 2, les termes [...].
3. L'article 7, paragraphe 1^{er}, point 3, [...].
4. À l'article 14, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, [...].

Art. III. La loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État est modifiée comme suit:

1. À l'article 13, paragraphe 1^{er}, alinéa 5, le point 4^o [...].
2. À l'article 17, alinéa 1^{er}, point b), [...].
3. À l'annexe A, rubrique II „Enseignement“, II.a. [...].
4. À l'annexe A, rubrique II „Enseignement“, II.b. [...].

Art. IV. Les inspecteurs de l'enseignement fondamental [...].

Art. V. La présente loi [...].“

Intitulé

Il y a lieu de soulever que la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur, de sorte qu'il échet d'ajouter le terme „modifiée“ entre la nature et la date de l'acte dont question.

Article 3 (I^{er}, point 3, selon le Conseil d'État)

Les tirets sont à remplacer par une numérotation.

Au premier tiret (point 1 selon le Conseil d'État), il y a lieu d'écrire „le ministre ayant les Services de secours dans ses attributions“.

Article 4 (I^{er}, point 4, selon le Conseil d'État)

Il convient d'écrire „le ministre ayant les Services de secours dans ses attributions“.

Article 7 (I^{er}, point 7, selon le Conseil d'État)

Il y a lieu d'écrire „alinéa 1^{er}“.

Article 14 (III, points 1 à 4, selon le Conseil d'État)

Étant donné que la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur, il y a lieu d'ajouter le terme „modifiée“ entre la nature et la date de l'acte dont question, ceci à l'intitulé du chapitre 3 (à supprimer selon le Conseil d'État) et au liminaire de l'article 14 (III, points 1 à 4, selon le Conseil d'État).

Article 15 (IV et V, selon le Conseil d'État)

Étant donné que les dispositions transitoires ne sont pas à faire figurer sous l'article relatif à la mise en vigueur de l'acte, mais sous un article à part, il convient de scinder l'article sous avis en deux articles numérotés IV et V.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 février 2016.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Viviane ECKER

