**No 5760**

**Projet de loi concernant le personnel de l'enseignement**

M. Jos SCHEUER, Président-Rapporteur

**I. Historique du projet de loi**

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 24 août 2007.

Le Conseil d'Etat a rendu un premier avis en date du 11 novembre 2008 après avoir été saisi d'amendements gouvernementaux par dépêches des 28 novembre 2007 et 8 septembre 2008.

Dans son avis complémentaire du 19 décembre 2008, la Haute Corporation s'est prononcée au sujet des amendements parlementaires du 8 décembre 2008 ainsi que sur la version corrigée d'amendements gouvernementaux du 10 décembre 2008.

Par ailleurs, la Chambre des Députés s'est vu transmettre les avis suivants:

- l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi (7.11.2007) et trois avis complémentaires sur les amendements (14.12.2007, 24.10.2008 et 16.12.2008);

- l'avis de la Chambre des Employés privés (15.11.2007);

- l'avis de la Chambre de Travail (19.12.2007);

- l'avis de la Chambre des Métiers (21.01.2008);

- l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (25.2.2008).

**II. Historique des travaux parlementaires**

La Commission de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, saisie du projet de loi, a consacré onze réunions à l'examen de la loi en projet dont cinq à l'étude du texte et cinq à l'analyse des propositions d'amendements et des avis du Conseil d'Etat.

C'est au cours de la réunion du 8 décembre 2008 que M. Jos Scheuer a été désigné rapporteur du projet de loi.

Lors de sa réunion du 7 janvier 2009, la commission a examiné l’avis complémentaire du Conseil d’Etat portant sur les deux séries d’amendements émanant de la Chambre des députés le 8 décembre 2008 et du Gouvernement le 10 décembre 2008.

Le même jour, la commission a proposé une formulation de texte tenant compte des remarques du Conseil d’Etat concernant l’article 15. Le Conseil d’Etat s’est exprimé sur ce libellé le 13 janvier 2009.

A la lumière de ce deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat, la commission s'est réunie le 14 janvier 2009, date à laquelle elle a adopté le rapport.

**III. Contenu du projet de loi**

Le texte crée un corps du personnel enseignant et éducatif de l’enseignement fondamental, définit les conditions d’admission, de nomination et d’affectation du personnel de cet ordre d’enseignement et contient des dispositions quant à la discipline, aux remplacements et à la planification des besoins.

**1. La nomination étatique**

Le principe

Jusqu’à présent, les instituteurs de l’éducation préscolaire et de l’enseignement primaire sont nommés par les conseils communaux, tout en ayant le statut de fonctionnaires de l’Etat. Leur nomination doit être approuvée par le ministre et leur traitement est pris en charge à raison de deux tiers par l’Etat et à raison d’un tiers par la commune. Ils se trouvent soumis à l’inspection pédagogique de l’inspecteur de l’enseignement primaire de leur ressort tout en se trouvant sous l’autorité administrative du bourgmestre de la commune où ils sont nommés. Cette situation souvent ambiguë où le personnel enseignant se trouve sous une autorité bicéphale n’a pas manqué de soulever des problèmes, notamment en matière de discipline.

Après d’intenses discussions au niveau politique, il apparaît judicieux de mettre un terme à cette situation et de placer le personnel enseignant des écoles sous la seule autorité de l’Etat, représenté par le ministre ayant l’Education nationale dans ses attributions.

La gestion administrative du corps du personnel, qui se compose également des fonctionnaires de la carrière de l’éducateur, comprend les procédures de nomination, d’affectation, de démission ainsi que l’octroi des congés spéciaux prévus par le statut général des fonctionnaires de l’Etat. Cette gestion incombera désormais au service du personnel des écoles, localisé auprès du Ministère de l’Education nationale.

La procédure

Suite à sa nomination par le Grand-Duc, l’instituteur nouvellement recruté est affecté par le ministre à une commune. Les candidats peuvent exprimer leur choix; l’affectation est faite dans l'ordre de leur classement à l'examen-concours.

L'affectation est faite à une commune et non à une école (à moins qu'il ne s'agisse des écoles de l'Etat.) Il incombe aux autorités communales qui continuent à exercer une compétence partagée dans l'organisation de l'école de répartir les instituteurs sur les différentes écoles et classes. En raison de leur proximité avec le terrain, les communes sont les mieux placées pour prendre ces décisions sur base d'un règlement de permutation dans le cadre de l'organisation scolaire.

Tout poste d’instituteur vacant auquel aucun instituteur n’a pu être affecté devra être déclaré vacant sur la première liste des postes vacants de l’année scolaire subséquente. Le premier tour d'affectations concerne uniquement les demandes de changement d'affectation émanant d'instituteurs en fonction. Ces candidats, qui en fait demandent une réaffectation, ont le droit de présenter une demande pour plusieurs communes.

Pour ce qui est de l'affectation des instituteurs nouvellement entrés en fonction aux postes restés vacants ou devenus vacants après ce premier tour, le ministre en décide.

Le projet de loi prévoit que les décisions individuelles de réaffectation d'un instituteur à une commune sont prises par le ministre sur proposition du conseil communal concerné qui choisit, conformément aux dispositions de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, entre tous les candidats classés sur une liste par l’inspecteur d’arrondissement sur base d’une note d’inspection et de l’ancienneté de service.

Au cas où une demande de réaffectation ne serait pas satisfaite, le candidat pourra avoir recours à l’article 11 du présent projet de loi qui autorise le ministre à réaffecter d'office un instituteur, sur proposition de l'inspecteur général, dans l'intérêt du service, l'intéressé entendu en ses explications.

Les instituteurs actuellement en fonction et nommés auprès d’une commune seront repris par l’Etat et affectés immédiatement auprès de la commune dans laquelle ils travaillent. Ainsi, ils ne seront pas touchés par les changements à intervenir.

**2. Les autres éléments novateurs**

L’inspectorat

L’inspecteur du ressort sera désormais le seul chef hiérarchique de l’instituteur, ce qui facilite et clarifie notamment les démarches en matière de procédure disciplinaire. En autorisant le Gouvernement à engager huit inspecteurs le présent projet de loi permet notamment d'accorder une nomination aux candidats-inspecteurs actuellement en service et d'envisager un renforcement de l’inspectorat.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit un meilleur encadrement administratif de l’inspectorat. Le personnel administratif dans les bureaux national et régionaux de l’inspectorat de l’enseignement est renforcé étant donné que les changements au niveau administratif résultant de la gestion du personnel des écoles par l’Etat engendreront un volume de travail important non seulement auprès des départements ministériels concernés, mais également auprès des bureaux de l’inspectorat. En plus, l’essor démographique s’accompagne d’une augmentation générale de la population scolaire qu’il faudra gérer.

La planification

Un autre volet du projet de loi est consacré à la planification des besoins en personnel enseignant et éducatif. Cette planification s’inspire de celle en vigueur dans l’enseignement secondaire et secondaire technique avec un plan de recrutement sur une période quinquennale arrêté par le Gouvernement sur base d’un rapport établi par un groupe d’experts.

Une nouvelle réserve de suppléants

Les arguments ayant motivé la création de la réserve de suppléants en 2002 restent tous valables, c’est-à-dire l’amélioration de la qualité de l’enseignement dispensé par les intervenants non brevetés, la création d’une plus grande transparence au niveau des remplacements, une gestion plus cohérente des remplacements de longue durée ainsi que la garantie d’une sécurité d’emploi pour les personnes qui, par leur travail, contribuent à assurer la continuité du fonctionnement de l’enseignement primaire. Il n’en est pas moins vrai que le changement du cadre juridique intervenu au début de l’année 2007 à la suite des arrêts de la Cour constitutionnelle et de la Cour administrative oblige à reconsidérer les dispositions de la loi du 25 juillet 2002 concernant le remplacement des instituteurs de l’éducation préscolaire et de l’enseignement primaire.

En vue de disposer d’un texte cohérent, il est proposé d’abroger intégralement la loi modifiée du 25 juillet 2002 concernant le remplacement des instituteurs de l’éducation préscolaire et de l’enseignement primaire tout en reprenant certaines des anciennes dispositions en les adaptant, le cas échéant, au nouveau contexte juridique et administratif créé par la loi portant organisation de l’enseignement fondamental.

La nouvelle réserve de suppléants se distingue de la réserve actuelle en ce qu’elle pourra comprendre des chargés de cours à durée indéterminée qui ne sont pas ou pas encore détenteurs du certificat de formation ainsi que des chargés de cours à durée déterminée, à engager suivant le nombre de postes autorisés par la loi budgétaire.

Reclassement de la carrière

Les négociations avec les syndicats des instituteurs, dans lesquelles le Gouvernement a accepté de s'engager uniquement à condition que la tâche de l'instituteur puisse être adaptée aux exigences de la réforme, ont abouti à des conclusions dont les principales dispositions sur la tâche de l'instituteur et sur le reclassement de sa carrière doivent être fixées par la loi.

Le reclassement de la carrière des instituteurs est à voir dans le contexte de la définition d'un nouveau profil professionnel de l'instituteur et des activités supplémentaires (appui pédagogique, concertation avec les intervenants, etc.) et de la plus grande disponibilité professionnelle qui s'en dégagent. En effet, l’instituteur n’est plus seulement le maître qui transmet des connaissances aux élèves de sa classe, mais il devient un professionnel qui en concertation avec d’autres enseignants et intervenants planifie et développe des apprentissages différenciés pour les élèves d’un cycle d’apprentissage. Tout comme la tâche d’enseignement, ces éléments qui constituent une tâche de disponibilité, doivent être clairement identifiés et comptabilisés.

Une seule catégorie d’instituteur « polyvalent »

Le Conseil d’Etat a demandé que le projet mette en place une solution tenant compte du fait que les futurs instituteurs diplômés par l'Université du Luxembourg seront des professionnels polyvalents formés pour intervenir dans tous les cycles de l'enseignement fondamental. Les dispositions organisant le passage du système actuel vers le nouveau système devraient être réglées moyennant dispositions transitoires. Le texte a été amendé de manière à refléter qu'à l'avenir une seule catégorie d'instituteurs polyvalents sera recrutée et il souligne le caractère transitoire des dispositions qui intègrent l'existant dans le nouveau système.

**3. La question du stage**

Le texte gouvernemental prévoit que la nomination à la fonction d’instituteur est provisoire et révocable pendant les deux premières années de la nomination. En développant un argumentaire essentiellement basé sur la notion d’unicité du statut public, le Conseil d’Etat demande l’élimination du caractère provisoire et révocable de la nomination et son remplacement par un stage de deux années. La commission parlementaire a développé plusieurs arguments plaidant pour le maintien du texte gouvernemental, arguments que le Conseil d’Etat a accepté par la suite.

La formation des instituteurs telle qu'elle a été conçue à partir de son intégration à l'université et dans le processus de Bologne est une formation « professionnalisante ». Elle prépare à une carrière précise, en l'occurrence celle de l'instituteur alors que d'autres détenteurs de titres universitaires ont reçu une formation scientifique plus générale et peuvent choisir entre différentes carrières. A la différence des professeurs d'enseignement secondaire qui ont accompli une formation académique et qui n'ont pas suivi des stages dans l'enseignement pendant leur parcours universitaire, les futurs instituteurs sont obligés de par leur cursus universitaire de passer au moins 30 semaines de stage dans des écoles auprès de patrons de stages c.-à-d. les instituteurs en place. Ces détenteurs d'un bachelor professionnel ont donc été formés pour être opérationnels dès leur entrée en fonction. Une période d'insertion à la profession n'est donc pas indispensable. En fait, elle serait redondante.

La Commission parlementaire n’a donc pas retenu la nomination définitive à l'issue d'un classement en rang utile. Cette décision s’explique par le souci de donner aux supérieurs hiérarchiques des futurs instituteurs la possibilité de réagir s'il s'avérait qu'un de ces fonctionnaires nouvellement recrutés serait dans l'incapacité d’accomplir les tâches de son métier.