

**N° 4805<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

---

---

**PROJET DE LOI****portant institution d'un Conseil Supérieur de l'Education Nationale**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT SUR LE PROJET DE LOI  
ET LE PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL AFFERENT**

(29.1.2002)

Par dépêche en date du 30 mai 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaborés par le ministre de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports.

Les deux textes étaient accompagnés d'un exposé des motifs, d'une fiche renseignant sur l'impact financier, ainsi que des commentaires relatifs aux articles et du projet de loi et du règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat ignore si des avis des chambres professionnelles compétentes ont été demandés. Dans la négative, et constatant que les deux projets veulent tenir compte de „l'interdépendance réelle des problèmes du monde éducatif“ (exposé des motifs), le Conseil d'Etat recommande vivement de procéder à cette consultation.

Le projet de loi a comme objet de porter création d'un organe consultatif pour le ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports pour examiner les problèmes qui se rapportent „aux grandes orientations du système éducatif“ et pour élaborer des „concepts d'instruction, d'éducation et de formation initiale et continue“.

A l'heure actuelle, le Conseil supérieur de l'Education nationale fonctionne sur base du règlement ministériel du 2 avril 1963, tel qu'il a été modifié par la suite, qui ne dispose cependant pas de base légale habilitante.

S'il est vrai que l'article 23 de la Constitution dispose que „tout ce qui est relatif à l'enseignement“ relève du domaine réservé à la loi, le Conseil d'Etat est à se demander si cela doit nécessairement être le cas pour l'institution d'un organe purement consultatif qui fonctionne toujours sous l'autorité du ministre ayant l'Education nationale dans ses attributions. Il est, par ailleurs, exclu, au vu des missions et prérogatives du futur Conseil supérieur de l'Education nationale, que des avis de celui-ci puissent être contraignants pour les organes légalement compétents. Le Conseil supérieur à mettre en place constituera en effet un „forum de discussion et de concertation par lequel il est possible d'avoir une vue globale d'un secteur permettant aux différents acteurs d'élucider les nombreuses facettes inhérentes au domaine de l'éducation“. (exposé des motifs)

La création d'un tel forum d'échange et de discussion à fonction purement consultative ne relève pas, aux yeux du Conseil d'Etat, du domaine réservé à la loi.

Toutefois, considérant que le règlement grand-ducal du 20 octobre 2000 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (Mém. A 2000, p. 2674) trouve sa base légale dans l'article 23, paragraphe 4 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (doc. parl. 3739), considérant aussi que le règlement grand-ducal du 11 août 1996 concernant la constitution d'un Conseil National de l'Energie (Mém. A 1996, p. 2022) relève de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie (doc. parl. 3548), considérant enfin que l'institution du Conseil national de l'Enseignement supérieur est disposée dans la loi du 11 août 1996 portant réforme de l'enseignement supérieur (doc. parl. 3832), le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la manière de procéder par voie législative préconisée par les auteurs.

Il se doit cependant d'insister que si tel est le cas, le texte du projet de loi doit contenir les dispositions nécessaires concernant les indemnités à verser prévues à l'article 10 du règlement grand-ducal sous avis.

En effet, celui-ci prévoit que les montants des indemnités et des jetons de présence revenant aux membres du Conseil supérieur, au secrétariat administratif et aux experts sont fixés par le Gouvernement en Conseil, et que ces dépenses, ainsi que d'autres frais occasionnés par le fonctionnement du Conseil, sont liquidés par les crédits inscrits au budget du ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports.

Le Conseil d'Etat constate qu'il en résulte une charge récurrente pour le budget de l'Etat. L'article 99 de la Constitution dispose qu'„aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie que par une loi spéciale“. Le Conseil d'Etat insiste sur la nécessité d'inclure une disposition dans le texte du projet de loi habilitant le Gouvernement à arrêter et à liquider ces dépenses récurrentes.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

### *Article 1er*

Cet article donne une base légale au Conseil supérieur de l'Education nationale dont il retient aussi la dénomination définitive et qu'il place sous l'autorité du ministre ayant dans ses attributions l'Education nationale.

Le Conseil d'Etat soulève cependant la question de savoir si les problèmes relatifs à l'enseignement supérieur et à la recherche entrent ou non dans le champ d'action du Conseil supérieur ainsi créé, ce qui serait à ses yeux nécessaire pour avoir une „vue globale“ du secteur en question. L'actuelle organisation du Gouvernement en matière d'éducation pourrait ne pas favoriser une telle approche d'ensemble.

Il est vrai aussi que la loi précitée du 11 août 1996 portant réforme de l'enseignement supérieur institue le Conseil national de l'Enseignement supérieur, définit de manière spécifique les missions de celui-ci et dispose que ses membres sont nommés par le „Ministre de l'Education Nationale“ (cf. article 3, paragraphe 2). Le Conseil d'Etat, en dehors de la question de la compétence réelle de nomination au sein de la structure actuelle du Gouvernement, s'interroge sérieusement sur l'efficacité de fonctionnement des deux organes dans le sens d'une „vue globale“ de l'enseignement, étant donné qu'aucun des deux ne prévoit, dans ses structures d'organisation, une base de collaboration avec l'autre.

Le Conseil d'Etat revient sur ces préoccupations lors de l'examen de certains articles du règlement grand-ducal.

### *Article 2*

L'article 2 précise le rôle et les missions du Conseil supérieur de l'Education nationale et précise qu'il peut entrer en action soit à la demande du ministre soit de sa propre initiative. Le Conseil d'Etat constate que les missions du Conseil supérieur de l'Education nationale sont extrêmement larges dans la mesure où elles portent „sur toutes les questions ayant trait à l'éducation nationale“.

Le commentaire des articles réduit cette mission consultative en la limitant aux enseignements préscolaire, primaire, secondaire et secondaire technique. De nouveau se pose la question sur l'enseignement supérieur dont il n'est pas clair si les missions confiées au Conseil supérieur incluent les questions qui s'y rapportent.

### *Article 3*

L'article 3 fixe la composition du Conseil supérieur de l'Education nationale en arrêtant quatre groupes de membres, destinés à représenter quatre groupes de partenaires de la vie scolaire. Il s'agit des quatre groupes suivants:

1. les parents, les étudiants et les élèves;
2. le personnel enseignant;
3. les autorités en rapport avec l'école;
4. le monde économique, social et associatif.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler sur cet article. Il fera ses commentaires sur la composition du Conseil supérieur de l'Education nationale lors de l'examen du règlement grand-ducal.

#### *Article 4*

L'article 4 crée la base légale pour le règlement grand-ducal portant organisation du Conseil supérieur de l'Education nationale.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler, sauf celle qui se rapporte aux rémunérations et dépenses récurrentes formulées dans les considérations générales. Il recommande donc d'en tenir compte dans la formulation de cet article.

\*

### **EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL**

#### *Article 1er*

L'article 1er ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'Etat.

#### *Article 2*

Cet article reprend la mission du Conseil supérieur de l'Education nationale, désormais appelé conseil, et il les précise, tout en arrêtant que le conseil est informé régulièrement sur les mesures que le Gouvernement compte introduire par voie législative et réglementaire dans les domaines de l'Education nationale.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler, sauf qu'il propose de modifier la rédaction de l'article en remplaçant le terme „chargé“ par celui d'„habilité“ et en écrivant „le conseil est un organe consultatif habilité à se prononcer, ...“.

#### *Article 3*

L'article 3 précise les rapports du conseil avec d'autres institutions de l'Etat comme le Gouvernement, la Chambre des députés et le Conseil d'Etat, tout en précisant que ces rapports ont lieu par l'intermédiaire du ministre. Le commentaire des articles précise qu'il est „logique“ que les relations d'un organe consultatif du ministre avec les pouvoirs exécutif et législatif aient lieu par son intermédiaire. Le Conseil d'Etat est à se demander si de telles relations existeront effectivement, étant donné que le conseil sous rubrique est un pur organe de consultation du ministre et que de toute façon les rapports directs avec les institutions mentionnées ne s'exerceront pas.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de supprimer cet article.

#### *Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 4 arrête la composition du conseil tout en précisant que les membres, au nombre de 36, sont nommés par le ministre pour un terme renouvelable de 4 ans, sur proposition des organismes et associations représentant les partenaires de la vie scolaire.

Le Conseil d'Etat soulève les 2 problèmes suivants:

1. La composition des différents groupes de membres laisse sous-entendre que l'enseignement supérieur est inclus dans le champ de réflexion du conseil ainsi institué, ce qui n'est toutefois jamais clairement énoncé dans les textes sous avis. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat relève la présence de deux représentants des associations des étudiants dans le groupe dit des parents, des étudiants et des élèves, d'un représentant des enseignants de l'enseignement supérieur dans le groupe du personnel enseignant et d'un représentant de l'enseignement supérieur dans le groupe des autorités en rapport avec l'école.

Etant donné que tel est le cas, le Conseil d'Etat demande aux auteurs du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal de préciser dans la définition des missions et des attributions du conseil si oui ou non des questions relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche en font partie. Le Conseil d'Etat estime en effet que, dans la mesure où l'enseignement supérieur doit être conçu en continuité avec l'enseignement secondaire et l'enseignement secondaire technique et ne constitue pas un monde à part dans une réflexion qui se veut globale sur les grandes questions de l'ensei-

nement luxembourgeois, il faudrait que de telles questions soient intégrées dans le champ d'action et de réflexion du nouveau Conseil supérieur de l'Education nationale. Aussi recommande-t-il aux auteurs des deux projets d'apporter dans les textes les précisions nécessaires. Enfin, le Conseil d'Etat estime que la composition des membres du conseil supérieur à instituer devrait tenir compte de l'existence du Conseil national de l'Enseignement supérieur en incluant l'un ou l'autre membre de celui-ci, ceci dans un esprit de cohérence et de continuité des différents ordres d'enseignement.

2. Etant donné qu'une grande partie de l'enseignement est organisée par les communes, le Conseil d'Etat se demande en outre s'il n'est pas hautement utile d'inclure parmi le groupe des „autorités en rapport avec l'école“ un représentant des communes qui pourrait être désigné par le Syvicol. Pour préserver la parité entre les différents groupes de représentants, on pourrait supprimer à l'intérieur de ce groupe le représentant à désigner par le ministre.

*Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler relatives à cet article.

*Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 6 précise qu'un président, deux vice-présidents et un secrétaire général sont nommés par le ministre sur proposition du conseil, sans cependant spécifier si les candidats à cette nomination sont ou non obligatoirement des membres du conseil à nommer parmi les 36 membres qui le composent.

Le Conseil d'Etat demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de préciser cette situation, tout en recommandant que le bureau du conseil soit composé exclusivement parmi les membres nommés.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge sur le nombre exact des membres qui constituent le bureau, en particulier si les 4 membres à proposer par les 4 groupes de partenaires viennent s'ajouter aux premiers ou s'ils y sont déjà compris.

*Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 7 précise les compétences du bureau du conseil, ainsi que celles d'un secrétariat administratif à nommer par le ministre.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler sur ces dispositions.

*Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article arrête que des modalités de fonctionnement, d'élection, de délibération et de vote du conseil sont déterminées par un règlement d'ordre intérieur à approuver par le ministre.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler.

*Article 9 (8 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article qui précise que le conseil peut instituer des commissions ou des groupes de travail ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'Etat.

*Article 10 (9 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article, qui prévoit que les dépenses de fonctionnement du conseil sont liquidées sur les crédits inscrits au budget du ministère et que les montants et indemnités et des jetons de présence sont fixés par le Gouvernement en Conseil, fait l'objet des recommandations formulées par le Conseil d'Etat lors de l'examen du texte du projet de loi.

*Article 11 (10 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 11 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 29 janvier 2002.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Marcel SAUBER