

N° 5338³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**portant création d'un Lycée technique pour
professions éducatives et sociales**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.3.2005)

Le Conseil d'Etat fut saisi du dossier sous examen par une communication du 30 avril 2004 du Premier Ministre, Ministre d'Etat. Le texte du projet de loi proprement dit était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que de la fiche financière sur les frais de consommation et d'entretien annuels.

L'avis du 9 juillet 2004 de la Chambre des employés privés fut transmis au Conseil d'Etat par une lettre du ministre aux Relations avec le Parlement datée du 21 juillet 2004, celui du 19 novembre 2004 de la Chambre des fonctionnaires et employés publics par une lettre de la secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement datée du 21 décembre 2004.

Le projet de loi a pour objet de créer un lycée technique pour professions éducatives et sociales ancré dans la législation et la réglementation concernant l'enseignement postprimaire technique, dont la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue constitue la clé de voûte.

Alors que la formation des éducateurs et éducatrices gradués fut assurée depuis 1973 d'abord par l'Institut de formation pour éducateurs et moniteurs et, ensuite, par l'Institut d'études éducatives et sociales (IEES), la loi du 12 août 2003 créant l'Université du Luxembourg sortit la formation des éducateurs gradués du cadre de la loi du 6 août 1990 portant organisation des études éducatives et sociales pour la confier à l'Université du Luxembourg; l'offre de formation de l'Institut est donc réduite depuis à celle de l'éducateur. D'ailleurs, depuis la loi du 11 janvier 1995 sur la réorganisation des écoles publiques et privées d'infirmiers et d'infirmières, la formation de l'éducateur avait été confiée à l'IEES comme section de la division des professions de santé et des professions sociales du cycle supérieur de l'enseignement secondaire technique, régime technique. L'IEES, en se transformant en lycée technique, ne fait finalement que produire l'enseignement qui lui reste confié.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'Etat peut appuyer l'intention du Gouvernement de consolider les études menant au diplôme d'éducateur en redéfinissant la place occupée par l'établissement scolaire qui en est chargé; d'institut autonome, l'IEES deviendra un lycée secondaire technique intégré dans le système éducatif général.

Ceci dit, il relève d'une façon plus générale, d'une part, le regroupement des études postprimaires autour du modèle du lycée/lycée technique et, d'autre part, la tendance centrifugale de certaines études qui, si elles restent adossées au système général du lycée technique, combinent cependant la formation générale avec une formation professionnelle spécifique. La liste, comprenant actuellement le Lycée pour professions de santé, le Lycée technique des arts et métiers, le Lycée technique école de commerce et de gestion, le Lycée technique agricole et le Lycée technique hôtelier „Alexis Heck“, s'allongera dorénavant par le Lycée technique pour professions éducatives et sociales. La loi du 4 septembre 1990

a bien prévu des divisions spécifiques à partir du cycle moyen aussi bien dans le régime professionnel que dans le régime de la formation de technicien et dans le régime technique; elle avait même prévu dans sa version de 1990 une division „paramédicale et sociale“ pour le régime technique au niveau des cycles moyen et supérieur, ceci malgré le fait que la loi du 6 août 1990 – qui la précédait donc d’un mois seulement – avait organisé à part des études éducatives et sociales. La question se pose donc – mais l’exposé des motifs ne fournit pas la réponse – pourquoi la formation de l’éducateur, en tant qu’elle constitue une section de la division des professions de santé et des professions sociales, n’est maintenant pas simplement rattachée au lycée pour professions de santé.

Le Conseil d’Etat constate que le projet de loi sous examen prétend faire rejoindre à l’IEES le bercaïl du secondaire technique, alors qu’elle laisse simultanément libre cours au particularisme. L’allongement de la durée des études par rapport au secondaire technique „standard“, la mise en place d’une formation dite „consécutive“, sont autant d’initiatives qui rompent avec la ligne directrice en vertu de laquelle la formation menant à une profession ou à la délivrance d’un diplôme déterminé est tantôt maintenue dans le cadre de la formation générale secondaire technique, tantôt individualisée pour développer ses spécificités, mais en respectant les modalités fondamentales du secondaire technique. Les régimes prévus pour le cycle moyen du secondaire technique (régime professionnel, régime de la formation du technicien, régime technique) ainsi que pour le cycle supérieur (régime de la formation du technicien et régime technique) semblent maintenant être exploités à fond, de sorte que l’unification devrait enfin pouvoir porter ses fruits - mais voilà que la dernière pièce qui manquait encore au puzzle risque de faire éclater l’image à peine constituée.

En considérant les évolutions antérieures et en essayant de comprendre celles en cours, le Conseil d’Etat a l’impression que les réformes, pendant une phase centripète initiale, avaient pour but de rendre comparables des diplômes de fin d’études jusque-là disparates alors que les réformes plus récentes insistent de nouveau davantage sur des spécificités sectorielles axées sur certains métiers, tout en prétendant maintenir un fondement commun de formation continuant à justifier l’équivalence des diplômes délivrés avec ceux du secondaire/secondaire technique.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre 1er. – *Dispositions générales*

Article 1er

Alors que les trois premiers articles doivent jeter les bases permettant d’intégrer le nouveau lycée dans le système de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l’enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue, la mention de cette loi n’intervient qu’incidemment dans l’article 2 qui en réduit la fonction principale à la justification de l’éventualité d’autres formations qui pourraient être offertes à l’avenir par le nouveau lycée, formations qui dépasseraient le cadre de celles relevant des domaines éducatif et social qui constituent l’offre pédagogique initiale du nouveau lycée.

Le Conseil d’Etat suggère d’inscrire la référence à la loi du 4 septembre 1990 dans l’article 1er qui pourrait prendre la teneur suivante:

„Il est créé un Lycée technique pour professions éducatives et sociales, dénommé ci-après „lycée technique“.

Le lycée technique fonctionne selon les règles définies par la loi du 4 septembre 1990 portant réforme de l’enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue, sauf les exceptions résultant de la présente loi. Il est placé sous l’autorité du ministre ayant l’Education nationale dans ses attributions.“

Le texte de l’actuel alinéa 2 du projet de loi prévoit la possibilité de compléter le lycée technique par des annexes, mais il reste muet sur la forme que prendra la décision. Comme la loi du 4 septembre 1990 susmentionnée détermine dans son article 2, alinéa 3, que „Des annexes aux lycées techniques peuvent être créées par arrêté grand-ducal“, le Conseil d’Etat suggère d’abandonner tout simplement la mention de cet aspect, le texte proposé pour les deux premiers alinéas ayant ouvert le recours à la disposition afférente de la loi de 1990.

Article 2

Si le Conseil d'Etat peut se déclarer en principe d'accord avec le contenu de cet article, il suggère cependant de donner à l'alinéa 2 le contenu suivant:

„En cas de besoin, les formations initiales peuvent être complétées par d'autres formations dans le cadre de la loi du 4 septembre 1990 mentionnée ci-dessus.“

Article 3

Le texte de l'article 3 ne donne pas lieu à observation.

Chapitre 2.– De l'organisation du lycée technique

De l'avis du Conseil d'Etat, le chapitre 2 avec ses deux articles peut être abandonné, étant donné que la loi du 4 septembre 1990 susmentionnée constituera désormais le cadre général fixant les règles d'admission, les conditions d'études, d'organisation et de rémunération du personnel du nouveau lycée technique. Comme les dispositions du chapitre IV „Du personnel“ de la loi en question énumèrent en détail les catégories de personnel pouvant être affectées à un lycée technique, il est inutile de répéter ces règles dans le texte de la loi en projet. Quant aux exceptions à ces règles, ce sont les dispositions transitoires du Chapitre 5 du projet de loi qui les mettent en place.

Chapitre 3.– Des études (Chapitre 2, selon le Conseil d'Etat)

Le projet de loi sous examen s'abstient de fournir soit dans l'exposé des motifs, soit dans le commentaire des articles des explications tant soit peu satisfaisantes sur la conception que ses auteurs se font du contenu des études et de leur adéquation avec les exigences des métiers auxquels elles préparent. L'exposé des motifs reste complètement muet sur ce point; le commentaire de l'article n'est qu'une redite de l'article lui-même et n'apporte aucune explication, aucun argument, aucune description, ni aucune discussion sur le contenu des études. Et pourtant, la partie „Etudes“ ne devrait-elle pas constituer la partie centrale du projet de loi, celle à partir de laquelle les autres aspects s'expliquent et trouvent leur justification? Autant il aurait été facile de rappeler l'agencement et le contenu des études menant aux professions éducatives et sociales (basées sur les lois des 4 septembre 1990 et 11 janvier 1995 mentionnées ci-dessus), autant il est regrettable que le projet de loi semble s'agencer autour de deux autres éléments: durée des études avec, à la clé, l'équivalence par rapport à d'autres diplômes et le niveau de rémunération auquel peuvent prétendre les détenteurs du diplôme de fin d'études, et la solution des problèmes soulevés par la reprise du personnel de l'actuel IEES.

Le Conseil d'Etat regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas saisi l'occasion fournie par l'élaboration du projet pour s'expliquer en détail sur la nécessité des diverses solutions qu'ils mettent en place et pour discuter – quitte à les rejeter – des solutions alternatives.

L'Education nationale et ses différentes facettes ne sont pas une science ésotérique accessible à quelques spécialistes seulement. Il importe que chaque citoyen et chaque parent d'élève soit mis à même de s'informer sur les tenants et aboutissants de la politique mise en place, sur les objectifs poursuivis et sur la pertinence des solutions retenues par les responsables politiques. Quelle meilleure occasion qu'une réforme législative touchant un pan important de l'Education nationale pour rafraîchir les idées et pour recycler les connaissances du public sur les problèmes qu'il s'agit de résoudre! Cet approfondissement des connaissances en matière de formation des éducateurs aurait été le bienvenu notamment en raison de l'importance qu'ont prise et que continuent à prendre les secteurs des soins aux personnes âgées, l'encadrement des personnes handicapées, les secours aux adolescents toxicomanes, etc., secteurs dans lesquels les éducateurs sont appelés à jouer un rôle central.

Article 6 (4 selon le Conseil d'Etat)

En vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 4 septembre 1990, la formation ordinaire dans un lycée technique est conçue ainsi:

- un cycle inférieur de trois ans;
- un cycle moyen qui, s'il comprend un régime de la formation de technicien, porte sur une durée de deux ans;
- un cycle supérieur qui, s'il comprend un régime de la formation de technicien, porte sur une durée de deux ans.

Le projet de loi, quant à lui, innove:

- d’abord, il met en place une formation professionnelle „polyvalente“ de l’éducateur sans s’expliquer sur le contenu de cette notion;
- ensuite, il étend la durée du cycle supérieur à trois années, en créant ainsi une exception à la loi du 4 septembre 1990 et en justifiant cet allongement par la part prise par l’enseignement pratique dans la formation de l’éducateur; ceci soulève inmanquablement la question de savoir si un enseignement pratique doit trouver sa place dans le cycle supérieur – allongé d’une année pour mettre à disposition le temps nécessaire – ou s’il n’aurait pas pu et dû être intégré dans les cycles inférieur et moyen; la solution proposée par les auteurs du projet de loi soulève dans ce contexte la question de savoir si des stages pratiques n’auraient pas permis aux futurs éducateurs – éventuellement après la fin des études – d’acquérir rapidement les connaissances pratiques dont s’agit;
- enfin, il permet l’organisation de „formations consécutives à la formation de l’éducateur“ menant à „une qualification professionnelle supplémentaire“.

Ces dernières formations, à leur tour, ne manquent pas de surprendre: l’article 2, alinéa 2 du projet de loi prévoit l’introduction de formations „autres“ que celles offertes dans les domaines éducatif et social, tout en précisant bien que ces formations restent situées „dans le cadre des divisions, régimes et sections“ fixés par la loi du 4 septembre 1990, objectif que respecte la modification de texte proposée par le Conseil d’Etat. Or, les „formations consécutives“ du projet sous revue se situent, si les mots ont encore un sens, en dehors du „cadre des divisions, régimes et sections“ fixés par la loi du 4 septembre 1990. Le projet les définit comme „consécutives à la formation de l’éducateur“; elles sont destinées à apporter „une qualification professionnelle supplémentaire“ aux bénéficiaires, qui sont nécessairement „détenteurs d’un diplôme de fin d’études secondaires techniques, division des professions de santé et des professions sociales, section de l’éducateur/éducatrice ou d’un diplôme étranger reconnu équivalent“. En clair, le nouveau lycée technique est appelé à offrir un enseignement d’un degré supérieur à l’enseignement secondaire technique.

Ou, exprimé d’une autre façon encore: l’Université du Luxembourg reprend de l’IEES „les études préparatoires au diplôme d’éducateur gradué“ (art. 57, paragraphe 2 de la loi du 12 août 2003 portant création de l’Université du Luxembourg); l’IEES, dont l’offre scolaire se voit ainsi réduite, est reconstitué en lycée technique; simultanément, ce nouveau lycée est doté d’une voie de formation se situant après le diplôme de fin d’études émis par lui et dépassant donc le niveau du secondaire technique. Le nouveau lycée technique offrira un enseignement d’un niveau dépassant celui prévu par la loi du 4 septembre 1990; les „formations consécutives“ devraient par voie de conséquence relever du ministre ayant l’Enseignement supérieur dans ses attributions. Elles devraient être intégrées dans l’Université du Luxembourg.

Les auteurs du projet de loi préconisent en fait la reconstitution d’un institut d’enseignement à cheval entre le secondaire technique et l’universitaire. La clarification apportée par la loi du 12 août 2003 sur l’Université, à laquelle le projet sous examen ne devrait pas toucher, est obnubilée dès le départ par l’ambiguïté des missions confiées au nouveau lycée technique.

Et les enseignants de ce même nouveau lycée technique, nouvellement intégrés dans le système de l’enseignement secondaire technique grâce à la batterie de dispositions transitoires du projet de loi sous examen, sortent déjà de ce système dès l’entrée en vigueur de la nouvelle loi, puisqu’ils seront appelés à donner des cours dans des formations dépassant manifestement le niveau du secondaire technique.

Le Conseil d’Etat ne peut pas se familiariser avec cet embrouillamini. Si l’IEES doit être transformé en lycée, comme c’est l’intention déclarée des auteurs du projet de loi, le nouvel établissement scolaire doit limiter ses activités d’enseignement au niveau du secondaire technique. Par voie de conséquence, il ne peut pas assumer l’organisation de formations consécutives à la formation de l’éducateur.

L’alinéa 4 de l’article sous examen doit donc être rayé du texte du projet, sans quoi le Conseil d’Etat devrait marquer son opposition formelle à l’égard du texte voté par la Chambre des députés. Le Conseil d’Etat, en se référant à l’article 2, paragraphe 2 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d’Etat, considère que les principes généraux du droit ne s’accommodent pas de constructions contradictoires entre deux lois différentes. Il ne voit pas non plus comment un même établissement scolaire relèverait à la fois des attributions du ministre de l’Education nationale et de celles du ministre de l’Enseignement supérieur.

Si l’intention des auteurs du projet de loi avait simplement été d’ancrer dans l’article 6, alinéa 4, la possibilité d’organiser des cours de formation continue, l’alinéa litigieux serait encore à abandonner:

l'article 48 de la loi du 4 septembre 1990 retient précisément que des cours de formation professionnelle continue peuvent être organisés dans les lycées techniques, donc aussi dans le nouveau lycée que le projet de loi se propose de créer, sur simple décision du ministre – inutile dès lors de provoquer une décision de confirmation du législateur à cet égard. Mais des cours de formation continue n'ont-ils pas pour particularité de s'étendre sur toute la carrière active de ceux auxquels ils s'adressent, alors que des formations „consécutives“ à la formation de l'éducateur ont la particularité de suivre en principe immédiatement dans le temps les études d'éducateur qui viennent de se clôturer par l'obtention du diplôme de fin d'études?

Articles 7 et 8 (5 et 6 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles ne donnent pas lieu à observation.

Article 9 (7 selon le Conseil d'Etat)

Le projet de loi abandonne au ministre le droit de reconnaître les diplômes étrangers, mais il prend cependant soin de déterminer dans son propre texte les conditions principales auxquelles cette reconnaissance est soumise. Le Conseil d'Etat ne peut dès lors pas se déclarer d'accord à ce que le point 3 du deuxième alinéa accorde la reconnaissance d'un diplôme étranger si le demandeur peut se prévaloir d'un „engagement international“. Cette formule est trop vague pour pouvoir entraîner des conséquences juridiques: s'agit-il d'un Traité? – que les auteurs du projet précisent leur pensée. S'agit-il d'une promesse faite à l'étranger par un membre du Gouvernement luxembourgeois – elle ne pourra entraîner aucun effet juridique au Grand-Duché tant qu'elle n'aura pas été coulée dans la forme juridique appropriée.

Chapitre 5. – Dispositions transitoires (Chapitre 4 selon le Conseil d'Etat)

L'ensemble des dispositions transitoires a pour objectif l'intégration du personnel de l'IEES dans le cadre législatif prévu pour les lycées du secondaire technique. Faute de disposer des dossiers personnels des agents visés, le Conseil d'Etat n'est pas à même de décider si, dans chaque cas individuel, les mesures proposées correspondent à l'objectif poursuivi.

Pour la même raison, il ne peut pas non plus juger du bien-fondé des observations de la Chambre des fonctionnaires et employés publics au regard des articles 11, 14 et 18 (9, 12 et 16 selon le Conseil d'Etat) du projet de loi.

Articles 10 à 18 (8 à 16 selon le Conseil d'Etat)

Cependant, d'une façon générale, il peut se déclarer d'accord avec les mesures proposées dans les articles 10 à 18 (8 à 16 selon le Conseil d'Etat) étant donné qu'elles s'alignent le plus près possible sur le régime généralement valable dans l'enseignement, que les conditions de nomination exceptionnelles qu'elles instaurent respectent la pratique qui se confirme de dispositions transitoires en dispositions transitoires en ce qu'elles exigent que les agents concernés se soumettent à un examen spécial, dont le programme et les modalités restent à fixer par un règlement grand-ducal. La phase de transition est par ailleurs limitée et nettement circonscrite, puisque les examens spéciaux dont s'agit doivent avoir lieu dans les trois années à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Le Conseil d'Etat constate toutefois avec quelque surprise que l'article 10 du projet de loi ouvre aux psychologues, pédagogues et sociologues de l'IEES non seulement le droit au port du titre de psychologue-enseignant, pédagogue-enseignant et sociologue-enseignant, mais aussi l'accès à la fonction de professeur de sciences de l'enseignement secondaire technique. Il estime qu'il serait plus normal de les admettre à la fonction de professeur en sciences humaines, la psychologie, la pédagogie et la sociologie étant à ranger dans le domaine des sciences humaines plutôt que dans celui des sciences naturelles.

Il y a enfin certaines dispositions de détail avec lesquelles le Conseil d'Etat ne peut pas être d'accord – il s'agit des modalités de nomination des agents bénéficiaires des dispositions transitoires qui répètent que les agents en question „sont nommés“ (article 10, alinéa 1; article 11, alinéa 1), ou que le directeur de l'institut en fonction au moment de l'entrée en vigueur de la loi „est nommé“ directeur (article 16), ou que le psychologue attaché à la direction de l'institut „est nommé“ directeur adjoint. De toute évidence, les agents visés ne peuvent pas être nommés à leurs nouvelles fonctions par le fait de la loi à intervenir, mais leurs nominations respectives doivent respecter les formes mises en place notamment

par la Constitution dont l'article 35 („Le Grand-Duc nomme aux emplois civils et militaires, conformément à la loi, et sauf les exceptions établies par elle.“) ne peut pas être simplement escamoté par la nouvelle loi.

Le Conseil d'Etat demande que la formule „sont nommés“ ou „est nommé“ soit remplacée dans les articles mentionnés à l'alinéa qui précède par celle de „peuvent être nommés“ ou „peut être nommé“. Si le texte voté par la Chambre des députés ne tenait pas compte de cette demande, il se verrait obligé de refuser au texte voté le bénéfice de la dispense du second vote constitutionnel.

Articles 19 et 20 (17 et 18 selon le Conseil d'Etat)

Les articles sous examen ne suscitent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 mars 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

