



Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Procès-verbal de la réunion du 24 juin 2015

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 8 juin 2015
2. 6788 Projet de loi portant approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, signé à Genève le 28 février 2012
- Rapporteur : Monsieur Lex Delles
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6773 Projet de loi portant création d'un Institut de formation de l'Éducation nationale
- Rapporteur : Monsieur Lex Delles
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat (avis prévu pour le 22 juin 2015)
4. Divers

*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry remplaçant M. Georges Engel, M. Lex Delles, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant Mme Tess Burton, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Claude Haagen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché remplaçant M. Claude Adam, Mme Martine Mergen, M. Laurent Zeimet

M. Michel Lanners, M. Camille Peping, du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Mme Carole Closener, Mme Joëlle Merges, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Adam, Mme Tess Burton, M. Georges Engel, M. Claude Haagen, Mme Françoise Hetto-Gaasch

*

Présidence : M. Lex Delles, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 8 juin 2015

Le projet de procès-verbal de la réunion du 8 juin 2015 est adopté.

2. 6788 Projet de loi portant approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, signé à Genève le 28 février 2012

Le Président-rapporteur présente les grandes lignes du projet de rapport, pour le détail duquel il est prié de se référer au document envoyé par courrier électronique le 16 juin 2015.

Mme Sylvie Andrich-Duval propose de compléter le chapitre III. « Avis du Conseil d'Etat », à la page 3 du document, par une dernière phrase libellée comme suit :

« Interpellé sur cette observation de la Haute Corporation, le gouvernement estime que si l'ORK se voit effectivement attribuer de nouvelles missions dans le cadre de l'application du Protocole facultatif, il conviendra de le doter des ressources nécessaires. »

Les membres de la Commission approuvent cet ajout.

Le projet de rapport ainsi modifié est adopté à la majorité des voix avec une abstention (ADR).

3. 6773 Projet de loi portant création d'un Institut de formation de l'Éducation nationale

Une présentation powerpoint (cf. Annexe) effectuée par le représentant du Ministère résume les grandes lignes de l'avis du Conseil d'Etat, émis le 22 juin 2015 (cf. doc. parl. 6773⁴).

Dans l'avis précité, le Conseil d'Etat a examiné l'ensemble des articles du projet de loi, ainsi que les amendements gouvernementaux du 11 juin 2015 (cf doc. parl. 6773³). L'examen des articles et des amendements est suivi d'un nouveau texte proposé par le Conseil d'Etat, qui intègre en grande partie les dispositions des six projets de règlement grand-ducal déposés entre décembre 2014 et juin 2015, ainsi que d'un tableau relatif à la composition des articles. Un projet de règlement grand-ducal supplémentaire, dont le dépôt est prévu le 24 juin 2015, a pour objet de regrouper toutes les dispositions des projets de règlement précités qui n'ont pas été reprises par le nouveau texte.

Le texte proposé a été fondamentalement restructuré et comporte désormais 121 articles, en comparaison avec le projet de texte initial qui comportait 43 articles.

La question centrale posée par le Conseil d'Etat et qui a motivé en partie cette nouvelle structure est celle de savoir si le stage du personnel enseignant tombe sous les dispositions de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution qui dispose que « la loi [...] règle [...] tout ce qui est relatif à l'enseignement [...] ». Le Conseil d'Etat y répond par l'affirmative en citant l'arrêt 25414C du 14 juillet 2009 de la Cour administrative et l'arrêt n°108/13 du 29 novembre 2013 de la Cour Constitutionnelle.

En ce qui concerne la formation continue, le Conseil d'Etat déduit des conclusions de la Cour administrative que la formation continue doit être comprise comme faisant partie de « tout ce qui est relatif à l'enseignement » d'après l'article 23 de la Constitution. En conséquence, le Conseil d'Etat a proposé également pour la formation continue un texte qui tient compte des dispositions de l'article 32(3) de la Constitution.

*

Dans son avis, le Conseil d'Etat fait, en principe, référence aux numéros des articles des textes proposés initialement par le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et aux numéros des sections du texte proposé par le Conseil d'Etat. L'examen des articles et des amendements gouvernementaux est suivi du texte proposé par le Conseil d'Etat et d'un tableau relatif à la composition des articles.

Pour ce qui est de la rédaction du texte proposé, le Conseil d'Etat note qu'il n'y a pas lieu de reprendre des dispositions existantes, qui figurent déjà dans les différentes lois et règlements régissant les tâches, les fonctions et le statut du personnel concerné. Ceci s'applique par exemple aux conditions d'admission au stage ou à la durée de celui-ci pour lesquelles Conseil d'Etat a fait abstraction des dispositions y relatives.

Le Conseil d'Etat précise par ailleurs que, n'étant pas outillé pour formuler un cadrage normatif essentiel répondant à la technicité du dossier, il a largement repris dans son texte proposé, les dispositions des projets de règlement grand-ducal qui vont, par endroits, au-delà du cadrage normatif essentiel requis.

*

Enfin, il est précisé qu'il existe quelques incohérences, de forme ou de nature légistique, entre les observations formulées par le Conseil d'Etat et le texte proposé. Par conséquent, il convient de mettre à jour le texte du projet de loi et de communiquer les différents redressements au Conseil d'Etat.

Examen des articles du chapitre 1^{er} du projet de loi

Chapitre 1^{er} – Statut, mission et organisation

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit un certain nombre de termes.

En ce qui concerne les points 8 et 10 de l'article sous avis, le Conseil d'Etat indique qu'il n'y a pas lieu de confondre « définition » avec « abréviation ». Pour autant qu'une formule abrégée s'avère nécessaire, il suffira d'ajouter une locution du genre « , désigné(e) ci-après par... », à la suite de la première mention au dispositif de la notion. Dans ce cas, les formules abrégées pourront être introduites à l'endroit de l'article 2 (voir observations y relatives ci-dessous).

En ce qui concerne le point 15, le Conseil d'Etat note qu'un terme ne peut pas être défini en faisant référence à lui-même et recommande dès lors de définir le stage comme étant la période d'insertion professionnelle du personnel de l'Education nationale associée à des formations et un accompagnement spécifiques.

Au regard des modifications proposées ultérieurement, le Conseil d'Etat demande l'ajout des définitions supplémentaires suivantes à insérer selon l'ordre alphabétique : conseiller pédagogique, cycle de formation de début de carrière, employé de l'Education nationale, enseignant, épreuve, formation initiale, hospitalation, spécialité, stagiaire.

Article 2

L'article 2 initial crée la base légale pour l'Institut.

Le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article sous revue et d'y intégrer les dispositions de l'article 3 qui serait dès lors à supprimer. En outre, le Conseil d'Etat propose d'insérer parmi les missions de l'Institut le cycle de formation de début de carrière des employés de l'Education nationale.

Article 3

L'article 3 initial énumère les différentes missions de l'Institut.

Suivant l'examen de l'article 2, l'article sous avis est à supprimer.

Article 4

L'article 4 organise l'Institut en deux départements, dont l'un en charge du stage, lui-même divisé en trois divisions, et l'autre en charge de la formation continue. Ce deuxième département reprend les activités dont est actuellement chargé l'Institut de la formation continue (IFC), le personnel duquel sera par ailleurs intégré dans la structure à créer.

Le Conseil d'Etat note une incohérence au niveau des intitulés des trois divisions du département des stages qui est subdivisé selon les grands groupes de stagiaires. En effet, les intitulés de la deuxième et troisième division reprennent l'ensemble des stagiaires concernés, alors que la première division ne reprend que les « enseignants du fondamental ». Cependant, d'après le projet de règlement grand-ducal relatif aux enseignants fonctionnaires de l'enseignement fondamental, certains stagiaires du Centre de logopédie et de l'Education différenciée seront également suivis par la première division. Le Conseil d'Etat propose de compléter l'intitulé de la première division en ce sens.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer la dernière phrase du point 2, d), de l'article 4 et de prévoir la référence audit règlement grand-ducal au chapitre 3 du texte sous avis, qui traite de l'organisation de la formation continue de façon plus détaillée.

Observations quant au texte proposé par le Conseil d'État

Chapitre 1^{er} – Statut, mission et organisation

Pour le chapitre 1^{er} du projet de loi sous avis, le texte proposé par le Conseil d'Etat reprend le texte du projet de loi sous réserve des observations de l'examen des articles ci-avant.

Examen des articles du chapitre 2 du projet de loi

Chapitre 2 – Le stage

Le chapitre relatif au stage concerne uniquement le personnel de l'Education nationale aspirant au statut de fonctionnaire de l'Etat. Le cycle de formation en début de carrière des employés de l'Education nationale fait l'objet du chapitre 3 du texte proposé.

Article 5

L'article sous examen indique le personnel concerné par le stage qui est organisé par l'Institut. Or, l'essentiel du cadrage normatif devant résulter de la loi, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle que les groupes de personnes concernées par le stage soient précisés dans la loi.

Article 6

Le Conseil d'Etat note que, pour l'ensemble du personnel visé, les objectifs du stage visent une amélioration de l'insertion professionnelle, c'est-à-dire le moment important dans la vie professionnelle du personnel enseignant qui se situe entre l'obtention de sa formation de départ initiant plus ou moins à la pratique de l'enseignement et l'achèvement des connaissances et l'acquis de l'expérience nécessaires pour être pleinement opérationnel dans le métier choisi. Face à la complexité croissante du métier d'enseignant, le Conseil d'Etat reconnaît l'utilité de l'approche retenue.

Article 7

L'article sous avis détermine les modalités du stage.

Au paragraphe 2 de l'article sous avis, il est prévu que le ministre fixe les domaines prioritaires de formation de stage. En rappelant ses observations faites à l'égard du stage pédagogique comme étant matière réservée à la loi, le Conseil d'Etat estime que la détermination des domaines prioritaires de formation au courant du stage relève également des matières réservées à la loi par la Constitution et devra dès lors répondre aux prescriptions de l'article 32(3) de la Constitution.

Au paragraphe 5 de l'article sous revue, il y a lieu de supprimer le terme « exceptionnellement », car sans apport normatif.

A l'égard des paragraphes 3 et 5, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle de préciser pour l'ensemble des catégories de stagiaires, les différents types d'intervenants pendant la durée du stage et leurs rôles respectifs.

A l'égard des paragraphes 4 et 6, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle de préciser les fins et les modalités des différents éléments énumérés.

A l'égard des paragraphes 7 et 8, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle de préciser les conditions d'évaluation et du classement des stagiaires qui ont réussi à l'évaluation du stage.

A l'égard du paragraphe 9, le Conseil d'Etat se demande si les évaluateurs se voient uniquement compenser leurs frais par des indemnités ou s'ils reçoivent également une rémunération horaire. Dans ce dernier cas, il y aurait eu lieu de le prévoir expressément afin de fournir la base légale nécessaire au règlement grand-ducal projeté. Les amendements gouvernementaux du 11 juin 2015 ont permis de clarifier ce point.

Observations quant au texte proposé par le Conseil d'État **Chapitre 2 – Le stage**

Le chapitre 2 a été fondamentalement modifié par le Conseil d'Etat. Initialement composé de 3 articles, il en comporte désormais soixante.

Le texte proposé reprend au chapitre 2, section 1^{ère}, le champ d'application des dispositions du stage par une référence à la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et s'inspire des articles 1^{er} des projets de règlement grand-ducal relatifs aux différentes catégories de stagiaires-fonctionnaires, c'est-à-dire du projet de règlement grand-ducal relatif aux enseignants fonctionnaires de l'enseignement fondamental, du projet de règlement grand-ducal relatif aux enseignants fonctionnaires de l'enseignement secondaire, du projet de règlement grand-ducal relatif aux instituteurs de l'enseignement secondaire et du projet de règlement grand-ducal relatif au personnel éducatif et psycho-social.

Il précise également les stagiaires exclus du champ d'application et les conditions de réintégration au stage pour les personnes bénéficiant d'une suspension de stage au moment de la mise en vigueur du texte sous avis (cf. article 9). Le paragraphe 2 de l'article 9 dispose : « En vue de la réintégration du stagiaire au stage, le ministre définit, sur avis de la commission consultative prévue à l'article 62, quelle partie du stage le stagiaire doit suivre et quelles épreuves il doit réussir afin de compléter son stage. La commission prend son avis sur base des éléments de formation suivis et des éléments d'évaluation réussis. »

A la section 2 (articles 10 à 12), le texte proposé reprend les objectifs du stage et l'affectation du stagiaire en se basant sur l'article 6 sous avis et les dispositions des projets de règlement grand-ducal concernant les stagiaires-fonctionnaires de l'Education nationale quant à leur affectation.

La section 3 (articles 13 à 15), fixe le cadrage normatif des instruments du stage et du référentiel en se basant sur les dispositions y relatives des projets de règlement grand-ducal concernant les stagiaires-fonctionnaires de l'Éducation nationale.

La section 4 (articles 16 à 21), détermine le cadrage normatif des intervenants.

Le Conseil d'Etat propose d'abandonner le qualificatif de « patron de stage » pour l'ensemble des stagiaires tel qu'il est déjà proposé pour les stagiaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et secondaire technique, et d'avoir recours pour l'ensemble du personnel de l'Education nationale à la terminologie du « conseiller pédagogique ».

Pour ce qui est de la formation continue spécifique mentionnée pour les différents intervenants, le Conseil d'Etat est d'avis que cette disposition nécessite des précisions faute de rester sans valeur normative. Les amendements gouvernementaux concernant la formation continue spécifique des conseillers pédagogiques, coordinateurs de stage, conseillers didactiques et des patrons de stage dans les projets de règlement grand-ducal relatifs aux stagiaires-fonctionnaires essaient d'y répondre, mais sans indiquer si les six journées sur une période de trois années proposées sont à considérer comme étant supplémentaires à la formation continue prévue d'ores et déjà par le statut du personnel concerné. Au cas contraire, un problème supplémentaire survient du fait que ces amendements gouvernementaux ont recours à une période exprimée en jours, alors qu'en général les dispositions relatives à la formation continue s'expriment en heures de formation. Le Conseil d'Etat tente de répondre à ces différentes questions par une formulation nouvelle dans le texte proposé (cf. derniers paragraphes des articles 17, 18 et 19).

Les sections 5 à 8 (articles 22 à 34), déterminent la structure du stage pour chacune des catégories de personnel concerné et pour chaque année du stage en se basant sur les

articles respectifs des projets de règlement grand-ducal. Pour ce qui est des décharges accordées aux stagiaires, il est renvoyé systématiquement à un règlement grand-ducal.

A chaque fois, le texte proposé détermine que la partie du stage concernant la formation générale relève de la compétence de l'Institut et précise les composantes et l'envergure des différents éléments de cette formation générale individuellement pour chacune des quatre catégories de personnel concerné.

La section 9 (articles 35 à 38), précise pour l'ensemble des stagiaires-fonctionnaires l'organisation et les composantes de la formation à la pratique professionnelle. Cette formation est organisée par les établissements d'affectation des stagiaires en collaboration avec l'Institut.

La section 10 (article 39), prévoit pour l'ensemble des stagiaires-fonctionnaires l'initiation dans l'établissement d'affectation.

La section 11 (articles 40 à 43), du texte détermine l'envergure de la tâche pour chaque catégorie de stagiaire pour les différentes années du stage.

La section 12 (article 44), fixe les généralités de l'évaluation du stage. Les textes des différents projets de règlement grand-ducal avaient prévu, dans leurs chapitres relatifs à l'évaluation, un règlement d'ordre intérieur à l'Institut pour déterminer les modalités d'élaboration des épreuves à l'adresse des stagiaires et les critères de leur évaluation pour les examinateurs. Un règlement d'ordre intérieur n'étant pas opposable à un tiers, un renvoi à un tel règlement n'a pas lieu d'être ni dans le règlement grand-ducal ni dans la loi. Etant donné que les modalités d'élaboration et les critères d'évaluation des épreuves font partie intégrante des outils de travail de l'Institut et de ses formateurs, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'y faire spécifiquement référence dans le texte proposé.

Le Conseil d'Etat note que les stagiaires-fonctionnaires de l'Education nationale ont droit, comme les autres stagiaires de la fonction publique, à un examen de rattrapage pour chaque année de leur stage. Dans le cas des stagiaires-fonctionnaires de l'Education nationale, il s'agit d'un examen en seconde session à la fin de la même année de stage.

Echange de vues

En réponse aux interventions d'une représentante du groupe CSV, les points suivants sont précisés :

- Le personnel dirigeant défini par l'article 1 ne vise pas les présidents des comités d'écoles fondamentales, le supérieur hiérarchique du personnel étant l'inspecteur et non pas le président du comité d'école.
- Le projet de loi ne prévoit pas de dérogation pour les maîtres-instructeurs qui sont compris dans le champ d'application des dispositions du stage, défini à l'article 6. Toutefois, il sera possible lors de la mise en oeuvre du texte de loi, de moduler au niveau de l'évaluation de productions écrites ou du mémoire, les critères d'orthographe ou d'expression pour les maîtres-instructeurs.
- La formulation de l'article 17, paragraphe 1, 3^e alinéa disposant que : « L'exercice de la mission de coordinateur de stage concerne les stagiaires de première et de deuxième année » permet de déduire que les éducateurs ne sont pas exclus, la

fonction de coordinateur existant dans chaque établissement d'enseignement secondaire.

Actuellement, il n'existe pas de pendant pour le coordinateur de stage, dont les missions sont définies à l'article 17. Il a été estimé opportun de créer cette fonction suite à l'attribution de nouvelles missions supplémentaires pour le directeur, l'idée étant de le décharger. La fonction de coordinateur de stage ne peut pas être assurée par un directeur. Le coordinateur de stage bénéficie d'une décharge d'une heure pour le 1^{er} stagiaire et de 0,2 heure par stagiaire supplémentaire.

- La fonction du conseiller pédagogique, décrite à l'article 18, est actuellement assurée par le tuteur.
Actuellement le stagiaire est affecté pendant un an à deux ordres d'enseignement dans un ou deux bâtiments et bénéficie, selon le cas de figure, d'un ou de deux tuteurs. Chaque tuteur bénéficie de deux heures de décharge par an, donc quatre heures au total sur la première année de stage où a lieu le tutorat.
D'après le nouveau système, le stagiaire peut faire tout son stage dans un seul bâtiment, même s'il n'y existe qu'un seul ordre d'enseignement. Dès lors il n'a qu'un seul conseiller pédagogique pendant deux années qui bénéficie de deux heures de décharge par an, ce qui fait un total de quatre heures sur deux ans.
- La fonction du conseiller didactique, décrite à l'article 19, est actuellement assurée par le coordinateur de discipline. Le volume des décharges reste inchangé, à savoir 1,5 heure pour le 1^{er} stagiaire et 0,3 heure par stagiaire supplémentaire.
- Il existe une incohérence au niveau des articles 22, 26 et 29. Les premiers alinéas des articles 26 et 29 disposent que « Les cours peuvent prendre la forme de travaux dirigés, de séminaires ou de conférences. », alors que cette précision fait défaut à l'article 26.
- Un changement pour un enseignant de l'enseignement fondamental, ayant accompli son stage dans l'enseignement fondamental vers le régime préparatoire de l'enseignement secondaire reste possible sous le nouveau système. Sur base de l'expérience professionnelle de l'intéressé, il est alors jugé de la nécessité de suivre préalablement au changement une formation continue.
- Toutes les sections du chapitre 2 qui ne visent pas une catégorie spécifique de stagiaires sont applicables à l'ensemble des stagiaires.
- La formation générale du personnel éducatif et psycho-social, définie à la section 8 du chapitre 2, comporte une partie générale, organisée par l'INAP pour un total de 80 heures, et une partie spécifique, organisée par l'IFEN, pour un total de 132 heures.

4. **6809 Projet de loi portant intégration de l'Uelzecht-Lycée dans le Lycée technique des Arts et Métiers**

Etant donné que l'évacuation du projet de loi 6809 portant intégration de l'Uelzecht-Lycée dans le Lycée technique des Arts et Métiers revêt un caractère d'urgence, les membres de la Commission sont d'accord pour ajouter ce point à l'ordre du jour de la présente réunion.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 2 juin 2015, a émis une opposition formelle à l'endroit de l'article 4 en notant :

« L'article sous examen concerne la situation du directeur actuel du Uelzecht-Lycée. Les auteurs proposent que „le directeur de l'Uelzecht-Lycée, en service à l'entrée en vigueur de la présente loi, peut être réaffecté en tant que directeur ou directeur-adjoint à un autre lycée, après avoir été entendu en ses explications“.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat insiste pour rendre attentifs les auteurs du texte à l'arrêt n° 57/10 du 1er octobre 2010 de la Cour constitutionnelle, où il est statué qu'une disposition législative qui, en arrêtant des mesures individuelles, prive une personne du bénéfice des règles de procédure normalement applicables pour prendre une décision administrative ou lui enlève le droit de faire contrôler le caractère justifié d'une mesure administrative moyennant un recours juridictionnel effectif, est contraire au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande dès lors aux auteurs de se conformer à l'arrêt précité n° 57/10 et d'appliquer le régime général en matière de réaffectation, en l'occurrence les dispositions y relatives à l'article 6 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. »

En réponse à l'opposition formelle, il est proposé de supprimer l'article 4.

Toutefois, selon le représentant du Ministère, la suppression de l'article 4 devrait impliquer la suppression de la deuxième partie de la dernière phrase de l'article 3, de sorte que l'article 3 aurait la teneur suivante :

« **Art. 3.** Les membres du personnel du Lycée technique des Arts et Métiers et de l'Uelzecht-Lycée en service lors de l'entrée en vigueur de la présente loi sont repris dans leur intégralité par la nouvelle entité administrative. Cette reprise est sans effets sur leurs carrières actuelles. Ils sont maintenus dans leurs fonctions et sont placés sous l'autorité de l'actuel directeur du Lycée technique des Arts et Métiers. »

Cette modification qui constituerait un amendement parlementaire, sous réserve de l'accord des membres de la Commission, devrait être communiquée au Conseil d'Etat dans les meilleurs délais afin de permettre une évacuation du projet de loi avant les vacances d'été.

Il est précisé, au cours d'un bref échange de vues, qu'il s'agit d'une solution technique qui vise à tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat en supprimant le lien de subordination initialement prévu. Par conséquent l'Ecole aurait provisoirement deux directeurs qui ont été concertés tous les deux à ce sujet. A terme il conviendra de trouver une solution pour le deuxième directeur qui respecte à la fois ses intérêts financiers et son plan de carrière.

Le représentant de l'ADR indique que son parti s'oppose à ce que cette modification soit proposée sous la forme d'un amendement parlementaire.

L'amendement, soumis au vote, est adopté par les voix de la majorité, contre une voix (ADR) et 4 abstentions (CSV).

Luxembourg, le 24 juin 2015

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président,
Lex Delles

Annexe :
Ministère de L'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse :
Présentation Powerpoint « Institut de formation de l'Education nationale »