

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de règlement grand-ducal instituant
un centre d'enseignement socio-éducatif auprès
des centres socio-éducatifs de l'Etat

Par dépêche du 11 octobre 1993, Monsieur le Ministre de la Famille et de la Solidarité a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

D'après l'exposé des motifs joint au projet, celui-ci trouverait sa base légale dans l'article 2 de la loi du 12 juillet 1991 portant organisation des centres socio-éducatifs de l'Etat. En effet, le point 4 de cet article enjoint aux centres socio-éducatifs "une mission de formation scolaire et professionnelle consistant à faire fonctionner ... soit des classes ... soit des cours de formation générale", tandis que l'article 8 est plus précis en ce qu'il dispose que

"le fonctionnement de l'enseignement, l'organisation des cours, l'adaptation des programmes, les modalités du contrôle pédagogique ainsi que les relations entre les directeurs des centres et le personnel enseignant font l'objet d'un règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat".

Le projet sous avis entend satisfaire aux missions ainsi définies en instituant auprès des centres socio-éducatifs de l'Etat un centre d'enseignement socio-éducatif (dénommé CESE dans la suite du texte).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de faire remarquer d'emblée que les dispositions légales citées ci-dessus, même si elles chargent le pouvoir exécutif d'organiser l'enseignement à dispenser dans les centres socio-éducatifs, ne constituent pas pour autant une base légale permettant de créer de toutes pièces un nouveau service ou établissement public, avec toutes les conséquences qui en découlent directement ou indirectement.

On peut lire dans l'exposé des motifs que le CESE aurait pour objectif de dispenser aux pensionnaires des centres "un enseignement d'un type particulier" et nouveau, étant donné qu'il ne peut être "rattaché à aucun autre ordre d'enseignement au Grand-Duché de Luxembourg", ceci en raison de son caractère spécifique découlant du statut particulier des centres socio-éducatifs et de la nature spéciale de la majorité des pensionnaires-élèves.

Or, ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles de la loi précitée du 12 juillet 1991 n'ont retenu qu'il faudrait à cet effet créer un nouveau service, en l'occurrence le CESE. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est donc d'avis que la base légale invoquée par le Gouvernement pour créer le CESE est plus que douteuse.

Ceci dit, la Chambre entend néanmoins prendre position, en bonne et due forme, au sujet des mesures proposées.

Parmi les particularités caractérisant le CESE, les auteurs relèvent, entre autres:

- l'enseignement fortement individualisé qu'il doit dispenser;
- l'assistance humaine, morale et thérapeutique qu'il est censé fournir à côté de sa mission d'enseignement;
- la flexibilité qui peut être observée à tous les niveaux: âge d'admission, durée de l'enseignement, niveau intellectuel, origine des élèves, etc.;
- la "pédagogie de la réussite" qui doit prévaloir contre toutes les autres considérations.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut marquer son accord de principe avec les objectifs ainsi définis, alors que, dans son avis n° A-1054 du 19 mars 1991 sur le projet de loi portant organisation des centres socio-éducatifs de l'Etat, elle avait déjà approuvé la réforme desdits centres, réforme dont le but était justement une meilleure prise en charge éducative et psycho-sociale des pensionnaires.

En ce qui concerne les moyens qu'il est proposé de mettre en oeuvre pour atteindre les buts visés, la Chambre se doit toutefois d'exprimer ci-après certaines réserves très nettes.

1. Les structures du CESE

Ce qui frappe de prime abord à la lecture du projet, c'est le foisonnement des instances de direction, d'administration et de consultation. Sont en effet prévus, dans l'ordre dans lequel ils apparaissent dans le texte:

- une commission de surveillance et de coordination (déjà instituée par la loi);
- une commission scolaire auprès de la commission de surveillance et de coordination;
- un coordinateur du CESE;
- un collège d'inspection du CESE;
- un jury pour le test d'aptitude socio-professionnelle des candidats; et
- un régent pour chaque classe,

tout ceci en dehors des chargés de direction des centres, prévus par l'article 12 de la loi.

Face à cette prolifération d'organes et d'instances, la Chambre ne peut que répéter ce qu'elle a dit à plusieurs occasions déjà, et notamment au sujet du projet de loi portant réforme de l'enseignement supérieur par exemple, à savoir qu'un tel organigramme ne contribue guère à rendre les structures plus transparentes, étant donné que ces organes "devront fonctionner côte à côte dans un véritable labyrinthe d'attributions et de responsabilités diverses et variées qui, par surcroît, se recoupent les unes les autres".

Pour illustrer ces affirmations, la Chambre ne cite que les articles 5 et 8, qui sont particulièrement révélateurs à cet égard. En effet, l'article 5 attribue à la commission de surveillance et de coordination la détermination de "l'organisation des classes du CESE" et des "programmes des classes ... (et des) cours" alors que, selon l'article 8, la "participation à l'organisation scolaire" et la "supervision pédagogique des programmes, des contenus des cours ..." est du ressort du collège d'inspection!

La Chambre demande en conséquence de réduire au strict minimum le nombre des instances administratives et scolaires et de veiller à garantir la transparence, notamment par la définition claire et précise des tâches incombant à l'un ou l'autre des organes et par l'évitement de tout double emploi.

2. Les effectifs du personnel

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend pas examiner si l'effectif du personnel proposé pour telle ou telle administration est approprié au regard des missions qui lui incombent.

Elle se borne dès lors à simplement prendre note du fait que, selon les explications fournies à la page 11 du texte sous avis, le nombre des heures d'enseignement à dispenser par semaine s'élèvera à 600. Comme le personnel en place est en mesure d'en assurer 350 à l'heure actuelle, cela signifie donc en pratique que l'augmentation des heures d'enseignement que la mise en vigueur du projet sous avis entraînera se chiffre à plus de 70%, d'où la nécessité de futurs engagements de personnel enseignant.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics tient à souligner une nouvelle fois que toute décision d'engagement de personnel étatique suite à l'offre de nouveaux services à la communauté nationale, ou de l'extension de services existants, est de la seule et unique responsabilité du Gouvernement et ne saurait dès lors être imputée au personnel lui-même et/ou à ses représentations.

3. La tâche du personnel enseignant

Les articles 18, 19 et 20 fixent la tâche respectivement des instituteurs, des contre-maîtres instructeurs et des éducateurs et éducateurs gradués.

A ce sujet, la Chambre a relevé certaines dispositions qui ne lui semblent pas tout à fait compatibles avec le droit commun.

Ainsi, d'une façon générale, il faut s'étonner de l'usage abusif de l'expression "en principe", qui est utilisée exactement six fois dans les articles 19 et 20, qu'il s'agisse du volume de la tâche, de l'octroi du congé annuel ou encore de la récupération des heures supplémentaires. La Chambre est d'avis que le règlement grand-ducal doit fixer avec précision les conditions régissant la matière qu'il concerne, et que les expressions comme "en principe", qui ouvrent la porte à toutes les interprétations et à tous les abus, y sont strictement à proscrire. Si des exceptions doivent être permises, elles sont à prévoir dans le texte même du règlement.

Dans le même ordre d'idées, la Chambre s'étonne de la possibilité offerte par l'article 18 au personnel de fixer lui-même, le cas échéant, "la durée des leçons ainsi que le coefficient appliqué pour (leur) calcul", possibilité qui en fin de compte pourrait se retourner contre les intéressés. En outre, le texte ne précise pas si le règlement ministériel y prévu émane du département de la Famille ou de celui de l'Education Nationale.

4. Quelques remarques particulières relatives au texte

Préambule

Si l'expression "Vu l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics" est correcte, il est toutefois d'usage de se référer à l'avis du Conseil d'Etat en utilisant la formule "Notre Conseil d'Etat entendu" plutôt que celle de "Vu l'avis du Conseil d'Etat".

Pour ce qui est du dernier considérant du préambule, la Chambre s'interroge sur sa nécessité, étant donné qu'il ne lui semble guère indispensable de faire mention de l'avis d'une commission, fût-elle instituée par la loi, dans le préambule d'un règlement grand-ducal d'exécution, à moins que cet avis ne soit exigé par la loi, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

La dernière phrase du préambule est donc à biffer et à remplacer par le texte qui suit, et que les auteurs semblent avoir oublié:

"Sur le rapport de notre Ministre de l'Education Nationale et de notre Ministre de la Famille et de la Solidarité et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:".

Article 3

Selon le deuxième alinéa de cet article, les décisions relatives à l'inscription des pensionnaires dans une classe ou à l'exercice d'une occupation professionnelle "appartiennent à la commission de surveillance et de coordination", "compte tenu des instructions des autorités judiciaires compétentes".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics laisse évidemment aux auteurs du projet le soin de définir qui prend quelle décision. Elle tient cependant à signaler que la tournure employée ("compte tenu") risque de donner lieu à interprétation alors qu'il n'est précisé nulle part si les instructions des autorités judiciaires lient la commission ou si, à l'inverse, celle-ci est libre de décider à l'encontre de ces instructions.

Article 4

L'article 4 ne comporte qu'une petite phrase disposant qu'"en principe le régime de l'enseignement socio-éducatif est coéducatif".

Hormis le fait que "Le Petit Robert" ne connaît pas le mot "coéducatif", la Chambre rappelle l'emploi inapproprié de la restriction "en principe". Ou bien le régime est coéducatif ou bien il ne l'est pas. S'il doit l'être sous certaines conditions ou avec des restrictions, celles-ci sont à définir dans le texte même du règlement.

Article 12

L'article 10 prévoyant des séances et cours obligatoires pour toutes les classes, point n'est besoin d'introduire l'alinéa 2 de l'article 12 par la redite "en dehors des séances et cours prévus à l'article 10, le programme des

classes de promotion comprend ...". D'ailleurs, cette formulation n'est pas utilisée aux articles 11 et 13, ce qui pourrait porter à croire que les programmes des classes axées sur le régime scolaire ordinaire et ceux des classes d'initiation socio-professionnelle ne comprendraient justement pas les séances et cours prévus à l'article 10.

Article 16

L'article 16 permet aux élèves des classes d'initiation socio-professionnelle de toucher éventuellement, dès l'âge de 16 ans, des indemnités d'apprentissage.

Hormis qu'elle critique l'emploi du verbe "pouvoir", qui permet tout et rien, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande s'il est indiqué que les montants de ces indemnités soient fixés "par l'équipe des enseignants concernés" et que les seuils soient arrêtés par la commission de surveillance et de coordination.

Comme les crédits afférents doivent de toute façon être mis à disposition par le budget du Ministère de la Famille et/ou celui du Ministère de l'Education Nationale, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime approprié que les indemnités d'apprentissage soient fixées par règlement ministériel, quitte à ce qu'il soit accordé à la commission et au personnel enseignant un droit d'intervention, justifié en raison des critères que sont la discipline, l'ordre, l'application, etc. des élèves.

Article 21

Le dernier alinéa de l'article 21 accorde au régent de chaque classe une décharge "de deux leçons respectivement de quatre heures".

Sans vouloir se prononcer quant au fond, la Chambre tient à faire remarquer que le commentaire des articles reste muet à ce sujet et que l'emploi inhabituel du mot "respectivement" - qui devrait être placé devant les deux termes auxquels il se rapporte au lieu de se trouver entre eux - a pour conséquence que personne ne saisit le but poursuivi par la disposition.

Article 22

L'article 22 est à biffer. Il constitue un exercice de phraséologie qui trouverait sa place tout au plus dans l'exposé des motifs ou dans le commentaire des articles, mais qui est déplacé dans le texte d'un règlement grand-ducal, étant donné qu'il ne contient rien de précis ("se prêtent mutuellement secours et assistance") ou énonce des évidences ("sont censés appliquer les règlements").

Article 24 (article 23 selon la Chambre)

Le projet charge de l'exécution du futur règlement le ministre de la Famille et de la Solidarité.

A ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rend attentif à l'article 3, alinéa final, de la loi du 12 juillet 1991 portant organisation des centres socio-éducatifs de l'Etat, qui dispose que "l'enseignement et la formation professionnelle relèvent de la compétence du ministre de l'Education Nationale".

La Chambre propose donc de remplacer à l'article 24 le "ministre de la Famille et de la Solidarité" par "le ministre de l'Education Nationale" ou d'y mentionner les deux, "les activités socio-éducatives et de guidance", qui font partie intégrante de l'enseignement à dispenser, étant effectivement du ressort du ministre de la Famille et de la Solidarité.

Sous la réserve des observations et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 21 avril 1994.

Le Secrétaire,



Le Président,

