

A-2984/18-3



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 41-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

**le projet de loi portant création de Centres
de compétences en psycho-pédagogie spé-
cialisée en faveur de l'inclusion scolaire**

Par dépêche du 27 juillet 2017, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question vise à réformer le régime actuellement en vigueur en matière d'encadrement des élèves à besoins éducatifs spécifiques.

Les objectifs de la réforme projetée sont notamment les suivants:

- la création de nouveaux Centres de compétences, autonomes et indépendants par rapport aux écoles et lycées, qui remplaceront les structures actuellement en place dans le domaine de la pédagogie spécialisée;
- la confirmation du droit à la formation des élèves à besoins éducatifs spécifiques;
- la favorisation de l'inclusion scolaire de ces élèves dans les classes de l'enseignement régulier (la prise en charge des élèves par les Centres de compétences étant subsidiaire), sans pour autant faire disparaître du jour au lendemain les classes spécialisées fonctionnant sous le régime actuel;
- la promotion des apprentissages des élèves à besoins éducatifs spécifiques en confiant leur prise en charge à un personnel qualifié et particulièrement formé à cet effet, peu importe le lieu de scolarisation des élèves;
- la création de différentes structures (commission nationale d'inclusion, plates-formes d'échange, agence de transition à la vie active, etc.) permettant entre autres d'assurer la qualité de la pédagogie spécialisée.

Ce faisant, le projet de loi se propose en même temps d'abroger la loi modifiée du 16 août 1968 portant création d'un Centre de logopédie et de services audiométrique et orthophonique ainsi que les lois modifiées du 14 mars 1973 et du 10 janvier 1989 relatives à l'organisation des différents instituts et services de l'Éducation différenciée, toutes les structures actuellement régies par ces lois étant remplacées et intégrées dans les nouveaux Centres de compétences.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Remarques d'ordre général

Si la Chambre approuve les objectifs du projet de loi, consistant dans la promotion des droits à la scolarité, à l'inclusion scolaire et à la formation des enfants et jeunes à besoins éducatifs spécifiques, elle met toutefois en garde contre une réforme démesurée, dépassant le but poursuivi par le gouvernement.

Le régime projeté devrait être encadré par des règles claires et précises, ce qui n'est pourtant pas le cas pour toutes les mesures proposées. En effet, le texte du projet de loi manque de transparence sur de nombreux points (par exemple en matière de définition des attributions respectives des différents Centres de compétences), de façon que même les professionnels de la matière risquent de s'y perdre.

S'y ajoute que le projet prévoit la création d'une ribambelle de commissions, de comités et d'autres structures nouvelles, ce qui est susceptible d'empêcher le bon fonctionnement administratif des différents organes intervenant dans le domaine en question ainsi que leur prise de décision, au pire des cas au détriment des enfants et jeunes concernés par la réforme.

De plus, le texte du projet de loi contient bon nombre d'erreurs et des formulations incomplètes ou malheureuses, de même que certaines dispositions qui sont plutôt de nature descriptive et non de nature normative, ce qui est à omettre dans un texte législatif.

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le projet de loi nécessite des clarifications et précisions quant aux sujets prémentionnés. Elle reviendra

plus en détail sur les points essentiels dans le cadre de l'examen des articles ci-après.

Finalement, la Chambre regrette que le dossier lui soumis pour avis ne soit pas accompagné de projets de règlements grand-ducaux d'exécution, textes qui sont pourtant prévus en grand nombre dans le projet de loi. L'élaboration des règlements d'exécution ensemble avec leur fondement légal a en effet l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ces textes fournissent des précisions sur les dispositions légales et qu'ils permettent d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence de mesures d'exécution nécessaires voire de l'oubli ou de la négligence de les prendre.

Examen des articles

Ad article 1^{er}

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que certaines des définitions figurant à l'article 1^{er} ne sont pas très claires.

Ainsi, selon le texte sub point 6, la "*prise en charge spécialisée*" est par exemple définie comme "*toute intervention assurée par un Centre de compétences en psycho-pédagogie spécialisée auprès d'un enfant ou d'un jeune à besoins éducatifs spécifiques (...) organisée (...) dans une école, un lycée (...)*", alors que, aux termes du texte sub point 4, une "*intervention spécialisée ambulatoire*" est une "*prise en charge spécialisée d'un élève (par un Centre) au sein d'une classe d'une école ou d'un lycée*".

La différence entre "*prise en charge spécialisée*" et "*intervention spécialisée ambulatoire*" n'est donc pas apparente. Cette distinction est pourtant importante puisqu'elle permet de déterminer les missions concrètes des Centres de compétences, telles que définies notamment à l'article 5, point 1, du projet de loi. Or, le texte du projet de loi n'étant pas clair, il pourrait par exemple être interprété dans le sens qu'un plan éducatif individualisé devrait être établi même pour les élèves aptes à suivre le programme scolaire régulier, ce qui conduirait donc le cas échéant à une surcharge de travail considérable et inutile pour les Centres concernés.

Par ailleurs, la Chambre constate que le projet sous avis ne fournit pas de précisions concernant l'adaptation du statut de l'élève qui est considéré comme "*élève à besoins éducatifs spécifiques*" pour le cas où la situation pédagogique de celui-ci changerait.

En outre, il revient à la Chambre que la terminologie en matière de pédagogie spécialisée pose de manière générale parfois problème, notamment concernant l'harmonisation des termes utilisés dans les textes législatifs se rapportant aux différents ordres d'enseignement, et surtout pour ce qui est des définitions des enfants et jeunes à besoins éducatifs spécifiques ou particuliers.

Si la définition de "*l'élève à besoins éducatifs spécifiques*" a été harmonisée dans les lois du 29 juin 2017 portant réforme de l'enseignement fondamental et du 29 août 2017 portant sur l'enseignement secondaire (définition également reprise par le projet de loi sous avis), il n'en reste pas moins que des difficultés existent toujours dans certains cas pour ce qui est de la distinction entre "*élève à besoins éducatifs particuliers*" et "*élève à besoins éducatifs spécifiques*", par exemple concernant les élèves ayant une déficience auditive actuellement pris en charge par le Centre de logopédie. En effet, le suivi des élèves dépend de leur classement dans l'une ou l'autre catégorie.

De plus, certains élèves ne peuvent être classés ni dans la catégorie "*élève à besoins éducatifs particuliers*" ni dans celle de "*élève à besoins éducatifs spécifiques*". Il revient à la Chambre des fonctionnaires et employés publics qu'il en est ainsi par exemple des élèves du cycle 1 de l'enseignement fondamental qui présentent des troubles d'articulation et/ou des troubles phonologiques et qui sont actuellement pris en charge par le Centre de logopédie en petits groupes thérapeutiques dans leur école d'origine. À défaut de pouvoir être classés dans l'une des catégories précitées, la Chambre se demande comment ces élèves seront à l'avenir encadrés suivant les mesures proposées par le projet de loi (prise en charge spécialisée, intervention spécialisée ambulatoire ou autre) et par quel Centre de compétences (en principe il devrait s'agir du Centre pour le développement des compétences langagières).

Se pose également la question de l'encadrement des élèves qui présentent des "*déficiences mineures*" et qui ne peuvent dès lors pas non plus être classés dans l'une des catégories susmentionnées. Le projet de loi sous avis ne fournit pas de réponse à cette question.

Il est cependant précisé à l'exposé des motifs qui accompagne ledit projet que l'enseignant – c'est-à-dire l'enseignant assurant l'enseignement régulier – doit avoir "*des connaissances approfondies du domaine de la pédagogie spécialisée*". Par ailleurs, il découle de l'article 5, point 3, lettre e), du projet que les Centres de compétences auront pour mission "*de contribuer aux formations initiale et continue en matière de psycho-pédagogie spécialisée du personnel employé*" dans les écoles et les lycées. La Chambre fait remarquer qu'il est impossible pour le personnel assurant l'enseignement régulier de disposer de "*connaissances approfondies*" dans chaque domaine de la pédagogie spécialisée. S'y ajoute qu'une telle exigence aurait pour conséquence de mettre l'entière responsabilité en matière d'encadrement des élèves à besoins éducatifs spécifiques dans les écoles et les lycées sur le dos de ce personnel enseignant, ce qui serait intenable.

Finalement, concernant toujours le classement susvisé des élèves, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à relever que la loi précitée du 29 août 2017 a créé les commissions d'inclusion scolaire de l'enseignement secondaire dans les lycées, qui ont pour mission de définir la prise en charge des élèves à besoins éducatifs spécifiques – et qui seront placées sous l'autorité de la future commission nationale d'inclusion prévue par le projet de loi sous avis – alors que la loi du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers a créé auprès du ministère du ressort une commission des aménagements raisonnables qui a pour mission de se prononcer sur les mesures en faveur des élèves à besoins éducatifs particuliers. De plus, les commissions d'inclusion scolaire existant au niveau des régions de l'enseignement fondamental seront également soumises à la tutelle de la nouvelle commission nationale d'inclusion.

La Chambre se demande si cette multitude de commissions différentes, soumises à des autorités distinctes, ne conduit pas à des complications administratives inutiles et à des interprétations divergentes concernant le classement d'un même élève dans l'une ou l'autre des catégories précitées.

Ad articles 2 et 3

Les articles 2 et 3 prévoient la création des nouveaux Centres de compétences qui remplaceront les différentes structures actuellement en place dans le domaine de la pédagogie spécialisée.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, dernière phrase, l'offre de prise en charge spécialisée des Centres "*s'adresse aux enfants ainsi qu'aux jeunes ayant dépassé l'âge de dix-huit ans si leur formation l'exige*".

À la lecture de cette disposition, on a l'impression que les jeunes adolescents âgés entre douze et dix-huit ans, et n'étant donc plus à considérer comme un "*enfant*", ne pourraient pas être encadrés par les Centres, ce qui n'est de toute évidence pas le cas.

La Chambre propose dès lors d'adapter la phrase précitée de la façon suivante:

*"Cette offre s'adresse aux enfants ainsi qu'aux jeunes, **même s'ils ont** dépassé l'âge de dix-huit ans, si leur formation l'exige"*.

Ad articles 5 et 12

Il découle de l'article 12, alinéa 2, que le directeur de chaque Centre de compétences exerce le pouvoir hiérarchique sur le personnel du Centre.

L'avant-dernier alinéa de l'article 5 dispose toutefois que "*les interventions spécialisées des professionnels de la santé auprès des élèves à besoins éducatifs spécifiques se font sous la surveillance de médecins prévus à l'article 52*" (experts indépendants).

Ainsi, les orthophonistes, ayant la qualité de professionnels de santé, affectés à un Centre de compétences seront donc surveillés par des médecins en vertu de l'article 5, alors que l'article 12 prévoit cependant que le directeur du Centre est leur supérieur hiérarchique.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'il se pose donc un problème de "*double surveillance hiérarchique*" dans le texte sous avis.

Pire encore, il revient à la Chambre que, en application des dispositions susvisées, il est possible que le directeur d'un Centre, issu lui-même d'une profession de santé, puisse inspecter les cours donnés en classe et contrôler et surveiller la mise en œuvre des plans d'études et des projets et actions pédagogiques au sein du Centre par le personnel enseignant, mais qu'il ne puisse pas inspecter ou surveiller les prestations des membres du personnel faisant partie des professionnels de santé, situation qui est évidemment paradoxale.

Un problème de "*double hiérarchie*" se pose, de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, également concernant l'article 12, alinéa 4, qui prévoit en effet que "*les interventions spécialisées ambulatoires sont inspectées conjointement par le directeur du Centre et le directeur de la région à laquelle appartient l'école que fréquente l'élève concerné ou le directeur du lycée que fréquente l'élève concerné*".

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre estime que le personnel d'un Centre de compétences et les activités exercées par ce personnel devraient être soumis à la seule autorité hiérarchique du directeur du Centre.

D'un point de vue formel, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande encore d'adapter la première phrase de l'article 12, alinéa 5, comme suit: "*Au sein du Centre, le directeur de ce dernier inspecte les cours (...)*".

De plus, elle propose de préciser également à la dernière phrase du même alinéa – qui prévoit que "*le directeur veille au développement scolaire*" – quel directeur y est visé.

Ad article 6

Aux termes de l'article 6, chaque Centre comprendra notamment "*une unité de rééducation et de thérapie*".

Selon le commentaire de la disposition en question, "*la thérapie peut concerner les domaines psychologique ou médical*".

La Chambre relève que, en matière de pédagogie spécialisée, il existe pourtant également des thérapies relevant d'autres domaines, comme par exemple la thérapie langagière actuellement appliquée par le Centre de logopédie. Ces thérapies, ne concernant ni le domaine psychologique ni le domaine médical, devront également toutes être couvertes par la future loi.

Ad article 7

L'article 7 consacre l'autonomie pédagogique, administrative et financière des Centres de compétences et de l'agence de transition à la vie active.

Il revient à la Chambre des fonctionnaires et employés publics que l'avant-projet de loi portant création de Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire comportait un article 8 qui prévoyait que "*chaque Centre est constitué en service de l'État à gestion séparée par la loi budgétaire en conformité avec l'article 74 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État*".

La loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques se réfère d'ailleurs dans son article 18 également à la loi précitée du 8 juin 1999 en disposant que chaque "*lycée peut être constitué en service de l'État à gestion séparée par la loi budgétaire (...)*", tout en consacrant à l'article 3 l'autonomie pédagogique, administrative et financière des lycées.

La Chambre se demande pourquoi l'article 8 prémentionné, constituant une garantie supplémentaire pour l'autonomie budgétaire des futurs Centres, ne figure plus dans le texte du projet lui soumis pour avis. En effet, selon les informations à sa disposition, cette autonomie est très importante pour les différentes structures intervenant dans le domaine de la pédagogie spécialisée.

Concernant l'autonomie pédagogique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si chaque Centre ne devrait pas avoir le statut d'une école. Le projet de loi prévoit en effet notamment que les élèves pourront être pris en charge dans des classes organisées dans les Centres de compétences.

Le fait de conférer le statut d'école aux Centres entraînerait, selon les informations dont dispose la Chambre, bon nombre d'avantages permettant de renforcer la qualité des prestations offertes en matière de pédagogie spécialisée, avantages tels que la possibilité de participer à des projets internationaux réservés aux écoles, l'adaptation de la politique de recrutement du personnel enseignant à celle applicable dans les écoles, le placement des Centres sous la seule autorité du Ministère de l'Éducation nationale (alors que le projet de loi prévoit de les placer sous l'autorité conjointe du Ministère de l'Éducation nationale et du Ministère de la Santé), etc.

Ad article 19

L'article 19 prévoit que les classes accueillant des élèves à besoins éducatifs spécifiques peuvent être organisées dans un Centre, une école ou un lycée et il détermine la responsabilité pédagogique et organisationnelle afférente.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge d'abord sur la signification concrète et la portée de la deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article en question, selon laquelle "*la responsabilité organisationnelle revient au directeur de la région à laquelle appartient l'école et au directeur de l'établissement concerné*".

En effet, pour ce qui est du volet organisationnel dans les écoles fondamentales par exemple, la Chambre signale que ce sont les communes qui doivent s'occuper de la mise à disposition des infrastructures nécessaires, le directeur de la région n'ayant aucune compétence en la matière.

Ensuite, la Chambre fait remarquer que le personnel des Centres de compétences intervenant dans les écoles et les lycées doit y disposer de locaux, de salles et d'équipements adéquats (par analogie aux locaux prévus pour la médecine scolaire par exemple) lui permettant d'exercer ses missions de façon efficace. De même, l'autorité chargée de l'organisation et de l'entretien de ces locaux et de ces équipements devrait être clairement définie par la loi. En effet, il revient à la Chambre que la mise à disposition de locaux et d'équipements, ainsi que l'accès y relatif, aux professionnels de la pédagogie spécialisée pose problème sous le régime actuellement en vigueur.

Ad article 32

L'article 32 détermine, entre autres, les modalités d'accès au dossier de l'élève à besoins éducatifs spécifiques.

Selon la deuxième phrase dudit article, "*une synthèse du dossier*" est transmise aux directions des Centres de compétences concernés et, le cas échéant, également à la direction de région concernée ou à celle du lycée concerné.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande, d'une part, ce qu'il y a lieu d'entendre concrètement par "*synthèse du dossier*" et, d'autre part, qui est en charge de la détermination de cette "*synthèse*" et du choix des pièces du dossier à transmettre aux directions précitées, le texte sous avis ne fournissant pas de précisions à ce sujet.

En outre, la Chambre constate que l'article en question ne prévoit pas de droit d'accès au dossier pour les enseignants ou le titulaire de la classe dans l'école ou le lycée où est encadré l'élève à besoins éducatifs spécifiques.

En effet, selon le dernier alinéa, c'est le directeur du Centre concerné qui "*établit la liste du personnel habilité à accéder au dossier des élèves qui lui sont confiés, les parents entendus en leur avis*". Or, les enseignants d'une école ou d'un lycée ne sont pas soumis à l'autorité hiérarchique des directeurs des Centres de compétences.

Afin de garantir un encadrement efficace des élèves à besoins éducatifs spécifiques, il est impératif que les enseignants des classes concernées aient au moins accès aux données pertinentes relatives à ces élèves, évidemment sous réserve de l'accord des parents.

Ad article 46

Aux termes de l'article 46, paragraphe (1), la commission nationale d'inclusion comprend notamment "*le président du collège*".

La Chambre se demande quel collège est visé par la disposition en question: s'agit-il du collège des directeurs des Centres de compétences, du collège des directeurs de l'enseignement secondaire ou du collège des directeurs de région de l'enseignement fondamental? Ces trois collèges sont en effet mentionnés dans les articles précédents.

Ad article 49

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que les dispositions de l'article 49 sont de nature descriptive et non de nature normative, ce qui est à éviter dans un texte législatif.

Ad article 50

Aux termes de l'article 50, paragraphe (3), le cadre du personnel de chaque Centre et celui de l'agence de transition à la vie active peuvent être complétés, entre autres, par "*des salariés de l'État*". La Chambre demande que le personnel en question soit impérativement engagé sous le statut du fonctionnaire de l'État, notamment dans le cas où il serait amené à exécuter des tâches de nature technique ou artisanale.

Ad article 51

Il découle de l'article 51 que le cadre du personnel de chaque Centre et celui de l'agence précitée peuvent être complétés par des employés enseignants qui doivent notamment prouver par des certificats qu'ils ont "*atteint le niveau B2 du cadre européen commun de référence des langues dans au moins une des trois langues administratives*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics désapprouve que, dans le cadre du recrutement éventuel d'employés, l'État se satisfasse du niveau B2 du cadre européen commun de référence des langues, et ceci dans seulement "*une*" des langues administratives.

En effet, un enseignant doit, surtout dans la société multinationale qu'est la nôtre, savoir s'articuler dans plusieurs langues afin de pouvoir communiquer aussi bien avec les élèves qu'avec les parents; une explication dans une langue plus familière à l'élève peut parfois faire une contribution considérable à son apprentissage.

Réduire les connaissances langagières à "*au moins une des trois langues administratives*" peut poser des problèmes de communication considérables, et ceci dans un domaine où la communication et la compréhension mutuelle sont indispensables pour le bon fonctionnement de l'enseignement et de l'apprentissage.

Ainsi, la Chambre demande que les candidats aux postes d'employé doivent faire preuve d'un niveau de maîtrise plus que suffisant dans les trois langues officielles du Luxembourg pour pouvoir assumer leurs tâches.

Ad articles 53 et 55

À défaut de précision dans le commentaire des articles, la Chambre se demande pourquoi les instituteurs pourront être affectés aux Centres de compétences ou à l'agence de transition à la vie active (article 53), tandis que les professeurs ne pourront être affectés qu'aux seuls Centres (article 55).

Sous la réserve de toutes les observations, propositions et recommandations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 6 février 2018.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF