

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11-A, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE
L-2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 8 novembre 1988.

Monsieur le Ministre
de l'Education Nationale
et de la Jeunesse

L u x e m b o u r g

Monsieur le Ministre,

Me référant à votre dépêche du 4 juillet 1988, j'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur les avant-projets de règlements grand-ducaux concernant 1. la création d'un service de guidance de l'enfance; 2. l'organisation du service de guidance de l'enfance; 3. la composition, le fonctionnement et les attributions de la commission médico-psycho-pédagogique nationale.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



Secrétaire



A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

sur

les avant-projets de règlements grand-ducaux concernant

1. la création d'un service de guidance de l'enfance;
2. l'organisation du service de guidance de l'enfance;
3. la composition, le fonctionnement et les attributions de la commission médico-psycho-pédagogique nationale

Par dépêche du 4 juillet 1988, Monsieur le Ministre de l'Education Nationale et de la Jeunesse a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur les avant-projets spécifiés à l'intitulé.

Chacun de ces textes est accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles. La Chambre a en outre reçu copie d'une note que le directeur de l'Education différenciée a adressée en date du 22 mars 1988 au Ministre de l'Education Nationale au sujet de la réglementation de la situation du Service de guidance de l'enfance et de la Commission médico-psycho-pédagogique nationale.

A. Création du Service de guidance de l'enfance

L'article 2 de la loi du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée prévoit, outre les centres et foyers d'éducation différenciée à proprement dire, la création, selon les besoins et par voie d'arrêté grand-ducal, de services d'assistance éducative, de services d'éducation ambulatoire et de services médico-psycho-pédagogiques multidisciplinaires.

Jusqu'ici, le Gouvernement n'avait pas fait usage de cette habilitation pour créer les services mentionnés.

Par contre, depuis 1982, le Ministère de l'Education Nationale a mis en place un Service de guidance de l'enfance, les crédits de fonctionnement duquel étant compris dans les crédits globaux de l'Education différenciée des lois budgétaires successives (les détails figurant dans les commentaires y relatifs des projets de lois budgétaires depuis 1982).

Actuellement, le Ministre de l'Education Nationale entend faire usage de l'habilitation inscrite dans la loi de 1973 pour régulariser la situation de ce Service de guidance de l'enfance, dont les finalités et les modalités de fonctionnement n'ont d'ailleurs pas encore été formulées explicitement.

Le texte sous examen propose donc, à son article 1er, de créer les trois services prévus par la loi de 1973 et, à son article 2, de les fusionner pour constituer "le service de guidance de l'enfance".

Le but de la démarche est de régulariser une situation de fait en instituant un service global d'assistance éducative, ceci afin d'éviter aux enfants et aux parents du groupe cible des consultations, des examens et des prises en charge parallèles.

L'article 1er, alinéa 2, fixe les attributions du service et définit l'ensemble des personnes devant bénéficier de son aide. Comme le service est censé être créé dans le cadre de l'Education différenciée, il doit respecter ce cadre. Or, la loi de 1973 ne vise que les enfants qui "en raison de (leur) particularité ... ne peu(vent) suivre l'enseignement ordinaire ou spécial". L'exposé des motifs (document parlementaire 1473, page 2) précise qu'il "s'agit de créer par le présent projet la première partie d'un ensemble législatif futur beaucoup plus large et fort complexe. Bien avant l'âge scolaire, des mesures de prévention, puis de dépistage, de traitement et enfin d'aide aux parents devront être envisagées sans tarder".

Du rapprochement des textes de l'article 1er de la loi et de l'article 1er, alinéa 2, de l'avant-projet sous examen, il résulte que le Gouvernement entend consacrer par la voie réglementaire un service ayant mission d'agir au-delà des limites fixées par la loi de 1973. Or, le pouvoir réglementaire n'a pas l'habilitation légale pour pareille expansion. Il faudrait donc, ou bien limiter la mission du service aux catégories de la population scolaire définies par la loi habilitante, ou bien modifier - par le biais du projet d'une loi modificative en instance - d'une façon adéquate le cercle des bénéficiaires d'une éducation différenciée élargie à l'ensemble des enfants âgés de moins de 15 ans.

Tout en reconnaissant:

- que l'Etat, en vertu de l'article 23 de la Constitution, se doit de venir en aide - dans la limite de ses moyens et des besoins effectifs - aux enfants qui, pour une cause quelconque, risquent de ne pouvoir jouir du droit à l'instruction que leur garantit la charte fondamentale;
- que le personnel occupé dans les services d'assistance sociale ad hoc a un droit légitime à voir régulariser son régime de service;
- que le contribuable est en droit de voir ce service organisé d'une façon rationnelle et efficiente;
- qu'il y a donc lieu d'institutionnaliser le service de guidance de l'enfance tel qu'il fonctionne depuis plusieurs années;

la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit cependant mettre en doute la légalité de la démarche proposée par le Ministre de l'Education Nationale pour atteindre ses fins.

Un second argument plaçant pour le recours au législateur consiste à créer une situation plus claire au niveau des textes, en supprimant à l'article 2 de la loi de 1973 les services que le Gouvernement n'entend plus créer comme tels, pour les remplacer par le Service de guidance de l'enfance qu'il s'agit d'institutionnaliser.

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec les buts poursuivis par l'avant-projet, mais elle condamne les moyens que le Ministre de l'Education Nationale propose de mettre en oeuvre pour atteindre ces buts. La Chambre recommande d'amender en une première étape le projet de loi en instance, destiné à modifier la loi de 1973, pour créer les bases légales permettant d'institutionnaliser le service de guidance de l'enfance en unité administrative détachée du Ministère et faisant partie des services de l'Education différenciée.

Ce n'est donc qu'à titre tout à fait subsidiaire que la Chambre présente les observations qui suivent, relatives au texte de l'avant-projet.

Intitulé

Dans l'état actuel de la législation, l'intitulé ne correspond pas au but essentiel du texte, qui est de créer les trois services autorisés par la loi. Le règlement ne pouvant outrepasser la loi et vouloir créer un service non autorisé, il faut se résigner à dire à l'intitulé: "... portant création des services prévus à l'article 2, lettres d à f de la loi ...".

Préambule

Le préambule d'un règlement devant prouver le respect des conditions et formalités prescrites par les lois, il y a lieu de compléter celui de l'avant-projet par la mention: "Vu l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics". En effet, en vertu de l'article 43bis de la loi modifiée du 4 avril 1924 sur les chambres professionnelles, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est requis, puisque le texte concerne un service public dont le personnel se compose de fonctionnaires et d'employés publics, ressortissants de ladite Chambre.

Article 1er

Au second alinéa, il y aurait lieu de dire "neurologiques ou mentaux" et "durant leur éducation préscolaire ou différenciée ainsi que durant leur scolarité ... ou spéciale" puisque, sauf erreur, les critères dont s'agit ne doivent pas être remplis cumulativement.

Article 2

A l'alinéa 2, il y aurait lieu de remplacer le terme inexact "aspect" par "mission" et d'adapter les terminaisons des adjectifs en conséquence.

B. Organisation du service

Les considérations qui suivent s'entendent sous réserve des remarques fondamentales présentées sub A ci-dessus.

Le texte du second avant-projet propose de répartir le nouveau service territorialement en centres régionaux, où les parents d'enfants en difficulté pourront consulter les experts énumérés à l'article 4 de l'avant-projet et qui dépendent administrativement de l'Education différenciée.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas de difficulté pour reconnaître l'utilité et l'opportunité d'une assistance éducative organisée régionalement pour être plus facilement accessible aux parents d'enfants en difficulté scolaire ou éducative.

La Chambre est cependant d'avis que les dispositions de l'article 1er, alinéas 2 et 3, ne décrivent pas en termes assez clairs et précis les missions et attributions du service. "Assurer la prise en charge d'un enfant et de son milieu" et organiser une "assistance éducative et une éducation ambulatoire" sont des propositions qui, dans l'un ou l'autre langage scientifique, peuvent avoir une signification exacte, mais qui, en matière réglementaire, sont trop vagues pour garantir leur exécution dans le respect équilibré des droits et des libertés garanties par la Constitution.

Il s'impose donc de définir exactement ce qu'il y a lieu de comprendre "par une prise en charge de l'enfant et de son milieu" et par "éducation ambulatoire".

Outre les observations qui précèdent, le texte de cet avant-projet donne lieu aux critiques ponctuelles suivantes.

Préambule

La Chambre renvoie à la remarque afférente sub A ci-dessus.

Article 1er

Les conjonctions "et" sont à remplacer par "ou".

Les notions "prise en charge", "assistance éducative" et "éducation ambulatoire" sont à définir.

A l'alinéa 4, il est suggéré de dire: "A la demande des personnes qui en ont la charge, le service peut s'occuper d'enfants non encore inscrits à l'éducation préscolaire".

En effet, pour éviter des conflits d'attributions, il faut abandonner l'assistance éducative des jeunes poursuivant leurs études dans les établissements postprimaires et de ceux définitivement sortis des circuits scolaires aux services spéciaux organisés à leur intention.

Article 2

Le service étant à vocation essentiellement pratique, la question se pose s'il est opportun de le charger expressément de "travaux de recherche scientifique". La suppression de ce tiret n'exclurait pas que les données recueillies par le

service puissent être exploitées, d'une manière anonyme et dans le respect du secret professionnel, par un institut à vocation d'enseignement et de recherche.

Au dernier tiret, il y a lieu de préciser que le concours du personnel du service à la formation se limite à la "formation continue du personnel enseignant, des éducateurs et des moniteurs de l'Education différenciée".

Article 6

Sauf erreur, cet article doit renvoyer à l'article 3 au lieu de l'article 4. En effet, c'est l'article 3 qui prévoit les centres (et non des "sections") de consultation régionaux. La fin de la disposition est à adapter comme suit: "... ces deux centres sont tenus à collaborer selon les directives ...".

Article 7

A l'alinéa 2, la Chambre suggère d'éviter une redite en supprimant la seconde phrase.

L'alinéa 3 est superflu puisque l'article 18/2 de la loi de 1973 règle la question de l'engagement des employés.

Article 9

Cet article entend résoudre le problème de l'existence parallèle de centres communaux d'assistance éducative dans une région couverte par un centre de l'Education différenciée. Les auteurs prévoient trois cas:

1. la reprise du centre communal par l'Etat et son intégration dans le centre régional;
2. le subventionnement du centre communal, lié à une convention de coopération régionale;
3. le maintien de l'autonomie communale du service sans intervention financière de l'Etat.

C'est en bonne logique que le texte stipule que toute nouvelle création d'un service communal doit être autorisée par le Ministre. Cette mesure est conforme à la loi communale.

Les figures des cas 3 et 2 n'appellent pas de critique, sauf peut-être que le 3 dit une évidence et pourrait donc être supprimé du texte. Il en est autrement cependant en ce qui concerne le cas n° 1, où la reprise et l'intégration viseraient essentiellement l'"étatisation" du personnel. Or, dans l'état actuel de la loi sur le changement d'administration, la question du passage du secteur communal vers une administration de l'Etat n'est pas réglée. En cas d'intégration, il y aurait donc lieu de légiférer pour sauvegarder les droits acquis du personnel concerné. D'autre part, cette disposition risque de ménager une porte dérobée pour esquiver le numerus clausus des effectifs de l'Etat et pour engager du personnel officiellement non autorisé. Dans ces conditions, la Chambre deman-

de de renoncer à l'idée de reprendre les services communaux et donc de se limiter à l'éventuel subventionnement, si la commune n'entend pas maintenir le service sous sa propre autorité.

C) Composition, fonctionnement et attributions de la Commission médico-psycho-pédagogique nationale

Les remarques faites ci-dessus au sujet du champ d'application illégalement élargi valent également pour cet avant-projet, dont le texte n'appelle pas d'autre commentaire de la part de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

* * *

C'est sous la réserve de toutes les remarques qui précèdent, et notamment de celles figurant sub A ci-dessus, que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 novembre 1988.

Le Secrétaire,



Le Président,

