



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 4653

Proposition de loi relative à l'organisation de structures d'accueil pour les enfants fréquentant l'enseignement primaire et modifiant la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire

Date de dépôt : 04-04-2000

Date de l'avis du Conseil d'État : 27-03-2001

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
04-04-2000	Déposé	4653/00	<u>3</u>
27-03-2001	Avis du Conseil d'Etat (27.3.2001)	4653/01	<u>15</u>
05-07-2001	1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (5.7.2001) 2) Prise de position du Ministre de l'Education nationale, de la Formation professionn [...]	4653/02	<u>18</u>
07-03-2002	Rapport de commission(s) : Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports Rapporteur(s) :	4653/03	<u>21</u>

4653/00

N° 4653

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1999-2000

PROPOSITION DE LOI

relative à l'organisation de structures d'accueil pour les enfants
fréquentant l'enseignement primaire et modifiant la loi modifiée du 10 août 1912
concernant l'organisation de l'enseignement primaire

* * *

*(Dépôt, M. Robert Garcia: le 4.4.2000)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs.....	1
2) Texte de la proposition de loi	6
3) Commentaire des articles	7

*

EXPOSE DES MOTIFS

La question des structures d'accueil et des rythmes scolaires, surtout dans l'enseignement primaire, est rapidement venue au premier plan de l'actualité politique de notre pays.

Deux facettes d'une même problématique sont discutées sous des angles différents et avec un engagement divergent:

- * la question de la répartition des heures d'enseignement sur les différents jours de la semaine et de l'agencement de ces heures d'enseignement sur la journée.
- * l'accueil dont pourraient ou peuvent bénéficier en dehors des heures d'enseignement les élèves qui pour une raison ou une autre ne peuvent rentrer à leur domicile à la fin des classes ou le cas échéant y seront laissés sans accompagnement familial ou autre.

La présente proposition de loi ne se prononce pas sur les rythmes scolaires proprement dits, c.-à-d. elle est indépendante de la répartition des plages horaires d'enseignement sur les jours de la semaine du lundi au vendredi ainsi que de l'introduction ou non du samedi libre. Nonobstant, elle n'est pas neutre en la matière, bien au contraire. La mise en vigueur des dispositions de la présente proposition permet pour le moins d'introduire différents modèles de rythmes scolaires sans intervenir d'une façon aucune dans les rythmes de la vie privée des familles concernées. On peut donc la considérer comme une condition nécessaire à toute modification en profondeur des rythmes scolaires.

Si une réglementation unitaire des rythmes scolaires au niveau national était une perspective souhaitable, il faut se rendre compte qu'à court et moyen terme les réalités locales ou régionales et le degré différent de conscience du problème empêcheront une solution uniforme à court terme.

Il est donc beaucoup plus sage de créer d'abord les conditions matérielles permettant aux élèves de l'enseignement primaire d'être accueillis et au sein de l'enseignement et au sein de structures d'accueil pendant toute la journée. Une fois ces conditions remplies, il sera dès lors plus facile de faire converger à moyen terme toutes les menues expériences locales et régionales vers un modèle plus homogène des rythmes scolaires dans notre pays.

*

1. LE ROLE DE L'ECOLE

La fonction première de l'école comme institution de formation des enfants s'est vue enrichie au fil des siècles d'éléments éducatifs supplémentaires. De toute façon, une limitation de l'école sur le seul enseignement est un mythe, uniquement avancé par des protagonistes qui désirent éviter les eaux troubles des composantes éducatives et sociétales de l'école. S'il n'est pas tout à fait faux de dire une boutade du genre „l'école est là pour apprendre à lire, écrire et calculer“, il n'en demeure pas moins que depuis les écoles monastiques jusqu'aux écoles laïques modernes le rôle de l'école ne s'est quasiment jamais réduit au seul aspect de la formation.

L'école joue d'abord un rôle éminent dans la reproduction des valeurs – ou de l'idéologie – et des mécanismes fondamentaux de la société. A côté de la famille et des relations avec des jeunes du même âge, l'école est le lieu de socialisation privilégié pour les enfants et les adolescents.

Il est clair que l'école doit par conséquent s'adapter aux nouvelles données de la société. L'extension de son rôle vers des tâches éducatives nouvelles ne doit pas être perçue comme un mal nécessaire, mais comme une chance d'assumer des défis importants que la société moderne pose aux jeunes.

De prime abord, l'on peut être amené à adopter une attitude réactive de l'école aux nouvelles données familiales: les familles ont changé, elles ne peuvent plus assurer la garde d'enfants pendant la journée, créons donc des „garderies“ pour éviter que trop d'enfants ne deviennent des „Schlüsselkinder“ ou traînent dans la rue.

Si cette approche n'est pas dénuée de logique, la présente proposition de loi se base toutefois sur une démarche plus positive, offensive et évolutive. Elle considère que le flou entre les exigences d'apprentissage et les besoins de socialisation entre l'école d'un côté et la vie extrascolaire et familiale de l'autre exige une démarche plus offensive et plus positive.

Prenons à titre d'exemple l'épineuse question des devoirs à domicile. En principe des devoirs servent à la fois à approfondir les matières enseignées à l'école et à faire un contrôle des savoirs acquis pendant l'enseignement. Or, force est de constater que de plus en plus de parents ou de personnes responsables éprouvent des difficultés à aider les enfants dans la bonne réalisation de ces devoirs à domicile, ceci non seulement par manque de disponibilité, mais de plus en plus par manque de compétences. Pour cette raison, des initiatives publiques ou privées d'„école des devoirs“ connaissent une forte demande de la part de parents en désarroi. Le fait de sortir l'approfondissement des matières enseignées à l'école du domaine familial pour le mettre aux mains d'études dirigées par du personnel qualifié constitue donc un acte très important en vue d'améliorer l'égalité des chances de tous les enfants devant les exigences de l'école.

Prenons l'apprentissage de la vie sociale en général et celui du travail en groupe. Malgré des initiatives ponctuelles de la part de certain-e-s enseignant-e-s, force est de constater que le travail en groupe n'est pas généralisé au sein des cours d'enseignement proprement dit. Pour ne pas réduire l'esprit de collaboration, de solidarité et de „teamwork“ uniquement sur des instances extérieures de l'école, comme le sport ou les „peer groups“, il est hautement utile que les activités péri- et parascolaires soutiennent cet esprit de collaboration. Des structures d'accueil qui dépassent la seule fonction de garderie sont le lieu idéal entre la rigidité de l'école et l'informel du temps libre pour améliorer les compétences sociales des enfants.

Les activités parascolaires offrent de nombreuses possibilités à favoriser positivement le développement de la personnalité et l'intégration sociale de l'élève. L'école doit être un lieu où l'enfant apprendra à vivre en communauté. Les activités parascolaires visent, mieux que l'enseignement magistral, l'intégration dans le groupe et l'identité collective.

En plus ne s'agit-il pas d'un „luxe“ pour améliorer la convivialité, mais aussi d'une demande émanant de l'économie: une des compétences-clés les plus demandées par le monde du travail n'est-ce pas la capacité de travailler en équipe?

Par le biais des activités parascolaires, l'école aura des moyens concrets à compenser d'une manière efficace les inégalités sociales. En outre, l'encadrement parascolaire proposant aux enfants des activités de loisirs de qualité, contribue à développer chez l'enfant ses capacités créatrices, manuelles, physiques et intellectuelles.

Ainsi l'école pourra-t-elle mieux assumer son double rôle de formation et d'éducation et contribuera plus efficacement à former des citoyens compétents, éclairés et responsables envers les valeurs démocratiques de la société.

Bref, la présente proposition de loi ne place les structures d'accueil non pas sous le stigme d'un „mal nécessaire“, mais compte bien mettre en relief leur énorme potentiel d'amélioration de la socialisation et de l'apprentissage des enfants.

*

2. LE ROLE DES FAMILLES

Le modèle traditionnel des rythmes scolaires dans notre pays se base sur le modèle d'une présence permanente d'au moins un membre de la famille au foyer. Une fois que les problèmes de transport résolus, il appartient donc à la famille d'organiser sa vie pour l'adapter aux rythmes scolaires.

Ce modèle se base dans les milieux ruraux sur la famille traditionnelle qui réunissait souvent sous un même toit plusieurs générations et où la proximité entre travail et foyer permettait le plus souvent une garde ininterrompue des enfants en bas âge. Dans le milieu ouvrier, la norme était celle du père qui travaillait, souvent en tournées, et celle de la mère au foyer qui s'occupait exclusivement des tâches domestiques et de l'éducation des enfants. Dans les milieux bourgeois enfin, la situation était plus complexe, les constellations allant de la femme présente au foyer jusqu'à l'embauche de personnel domestique pour permettre le travail professionnel des deux partenaires.

Pour cette raison, le fait que les enfants rentraient, du moins trois jours de la semaine, à midi à la maison pour y trouver un repas adapté bien préparé pour repartir avant 14 heures, était chose courante et peu contestée. Ceci d'autant plus que les rythmes de travail des adultes, du moins dans les services, – 8 à 12 et 14 à 18 h – correspondaient aux rythmes scolaires.

Ce modèle quelque peu dichotomique est sujet aux mutations rapides et profondes de la société. Plusieurs phénomènes inexorables contribuent à relancer une discussion en profondeur:

* Bien que le Luxembourg reste dans le peloton de queue au sein de l'Union européenne, le travail féminin a considérablement augmenté dans notre pays. Ceci n'est pas seulement dû à un changement de mentalités, mais aussi à des facteurs économiques et sociaux. D'abord le niveau de formation des femmes est très élevé, même par rapport aux hommes. Il est donc aberrant, tant du point de vue de l'itinéraire personnel de ces femmes que du point de vue de l'amortissement d'un investissement public considérable dans cette formation initiale, que ce niveau de formation soit sacrifié pour l'éducation des enfants.

Ensuite, l'accélération de l'innovation technologique et la précarité de l'emploi à tous les niveaux font de l'interruption de la carrière professionnelle un engagement personnel hasardeux.

* A côté des femmes qui veulent continuer de travailler il y a lieu de relever celles qui doivent continuer d'aller à un boulot souvent peu attrayant, même si elles étaient disposées à rester au foyer pendant une période prolongée. Il s'agit d'abord des femmes dans des couples, où les deux partenaires travaillent dans des catégories d'emploi à rémunération faible. Vouloir entretenir une famille avec deux enfants par exemple sur base d'un seul salaire, minimum par exemple, et des seules allocations familiales, revêt un caractère très difficile. Ensuite, les divorces et séparations étant devenus de plus en plus fréquents, le nombre de familles monoparentales est en augmentation constante. Ces femmes et hommes sont bien forcés d'aller travailler, s'ils/elles ne veulent pas tomber dans le piège du RMG. Un problème supplémentaire pour les familles monoparentales constitue évidemment la garde d'enfants pendant les heures de travail professionnel.

* Notons enfin que le changement de mentalité en vue d'un meilleur partage des responsabilités entre hommes et femmes fait son chemin. Si de moins en moins de femmes acceptent d'être responsables à une proportion très élevée pour les tâches souvent désagréables du ménage et de la tâche certes noble, mais extrêmement complexe et éprouvante de l'éducation des enfants, de plus en plus d'hommes ne veulent plus se voir écartés des expériences le plus souvent éducatives de l'accompagnement de leurs enfants. L'idée du partage des travaux au ménage est peut-être plus hésitante à se frayer un chemin, mais là aussi la répartition traditionnelle et injuste des tâches a tendance à s'effriter.

Dans cette optique, le mouvement social en vue d'une réduction de travail généralisée à 35, voire 30 heures hebdomadaires, n'est pas à considérer uniquement ou même à titre prioritaire comme un moyen d'oeuvrer pour le plein emploi. L'objectif premier de la réduction de travail est celui de permettre aux femmes et aux hommes de mieux concilier la vie professionnelle, les tâches domestiques au foyer et l'éducation des enfants. Il est clair que deux personnes travaillant par exemple 30 heures

hebdomadaires et ne souffrant pas d'une réduction de rémunération notable, du moins dans les catégories de bas salaires, pourront mieux réaliser le partage des tâches entre femmes et hommes tant prôné par les discours du dimanche. Si dans une telle perspective, les structures d'accueil ne deviendront jamais totalement superflues, e.a. pour les raisons pédagogiques et sociales décrites plus haut, il n'en demeure pas moins que le problème se poserait d'une façon beaucoup moins aigüe.

Même si cette réduction de travail deviendra un jour inévitable pour compenser la rationalisation rapide sur le marché de l'emploi, elle ne semble pas être pour demain dans notre pays à forte augmentation d'emplois. La nécessité de pourvoir le plus rapidement et le plus efficacement possible à des structures d'accueil reste donc entière.

*

3. LE ROLE DES POUVOIRS PUBLICS

Il est souvent dit que les pouvoirs publics en général, et l'Etat en particulier, ne devraient pas intervenir dans la vie privée ou familiale des citoyens et citoyennes.

S'il est donc tout à fait inconcevable qu'à l'instar des anciens régimes des pays de l'Est l'Etat force plus ou moins directement les enfants à s'intégrer dans des structures d'accueil à plein temps, l'obligation de l'Etat de promouvoir le libre choix est toutefois mis en cause quand le fait d'avoir des enfants en âge de scolarité oblige des femmes ou des hommes à abandonner ou à interrompre, contre leur gré, leur carrière professionnelle. Ceci devient d'autant plus clair que l'Etat peut de moins en moins garantir aux femmes ou hommes rentrant-e-s de pouvoir reprendre leur carrière professionnelle dans le secteur privé une fois que la phase éducative est terminée.

Du moins dans les discours du dimanche, la plupart des tendances politiques s'accordent à vouloir promouvoir, par des moyens différents, le libre choix de tout homme et de toute femme.

En d'autres termes, si la vie familiale ne doit pas souffrir sous les contraintes de la vie professionnelle – et sous des rythmes scolaires rigides et inadaptés – il n'en est pas moins raisonnable que la biographie professionnelle des hommes et des femmes ne souffre pas du fait que des enfants font partie de l'itinéraire personnel.

Le rôle des pouvoirs publics est donc axé sur les priorités suivantes:

- * assurer la meilleure égalité de chances possible à tous les enfants fréquentant l'école primaire et le préscolaire, indépendamment de leur situation familiale,
- * initier des actions positives en vue d'améliorer le partage équitable du travail professionnel, éducatif et domestique entre les sexes,
- * augmenter la présence des femmes sur le marché du travail,
- * réduire au minimum la période d'interruption d'activité professionnelle pour les hommes et femmes désireux/ses de bénéficier d'une carrière professionnelle continue,
- * réduire les discriminations envers les couples qui travaillent dans des conditions de rémunération dont le niveau ne permet pas l'absence d'un des deux partenaires du marché du travail,
- * réduire les discriminations contre les familles monoparentales qui se trouvent dans une situation précaire du point de vue de garde d'enfants.

*

4. L'OBLIGATION SCOLAIRE DE L'ETAT

Dans notre pays, l'Etat est tenu d'assurer l'accès général, équitable et gratuit à l'enseignement public pendant l'âge de scolarité des enfants. L'article premier de la loi modifiée du 10 août 1912 définit l'obligation scolaire de six à 15 ans, tandis que le chapitre VIII de la même loi confère aux communes l'obligation de fournir un accès gratuit à l'enseignement primaire.

Il s'agit donc d'une obligation payée par l'ensemble des contribuables indépendamment du fait s'ils ont des enfants bénéficiant de ce service public ou non. Il ne s'agit donc pas d'une mesure spéciale en faveur d'une couche précise de la population, mais bien d'une mesure dont les retombées économiques et sociales bénéficient à la société tout entière.

La question tranchée par l'affirmative dans cette proposition de loi est celle de savoir si cette obligation de l'Etat et le droit des bénéficiaires peut et doit être étendu de l'enseignement proprement dit aux structures d'accueil para- et périscolaires.

Pour les raisons invoquées plus haut, les auteurs de la proposition de loi estiment qu'autant pour des raisons sociales qu'économiques le bon déroulement de la mission de formation et d'éducation de l'école publique serait à moyen terme mis en cause par la non-réalisation des mesures prévues par la proposition de loi.

Notons encore un détail qui peut paraître technique, mais qui relève aussi de l'approche fondamentale. Contrairement à la pratique courante, la présente proposition de loi préconise que tant l'enseignement que les structures d'accueil dans le préscolaire et le primaire restent sous la tutelle du seul ministère de l'éducation nationale et que le volet structure d'accueil ne soit pas „outsourcé“ au ministère de la famille. Ceci n'est pas uniquement une approche d'efficacité, qui serait toutefois de mise au vu de l'expérience vécue dans l'éducation différenciée. Elle se situe dans la logique d'une approche fondamentale qui font des structures d'accueil une partie intégrante de l'école publique, même si une partie des activités n'est pas strictement liée aux programmes d'enseignement et même s'il n'y a pas obligation pour les enfants de fréquenter ces structures d'accueil.

*

5. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

L'objet de la proposition de loi est très clair: inciter les communes à offrir aux enfants de parents ou personnes responsables qui en font la demande des structures d'accueil de qualité pendant les périodes où les rythmes du monde du travail sont censés provoquer l'absence d'au moins un membre de la famille du foyer.

Les objectifs de la proposition sont les suivants:

- * garantir dans une loi le droit des enfants fréquentant l'école primaire à des structures d'accueil,
- * inciter et soutenir les communes dans leurs efforts en vue de garantir ce droit dans un délai raisonnable et réaliste
- * introduire des normes pour des structures d'accueil du point de vue infrastructure et de fonctionnement
- * fixer les modalités de fonctionnement de ces structures d'accueil sur un niveau minimal à respecter par toutes les communes.

Une démarche possible aurait pu être celle d'élaborer toute une législation nouvelle sur l'établissement et le fonctionnement de structures d'accueil. Or, l'idée de départ étant que les nouvelles structures d'accueil font partie intégrante, bien que non obligatoire, de l'école primaire et préscolaire, il n'est que logique de se référer sur le texte de base qui règle l'enseignement primaire depuis 1912. Une refonte en profondeur de la loi de 1912 est sans doute inévitable et annoncée depuis belle lurette. Or, certains enjeux d'une telle refonte revêtant de questions idéologiques, l'on est bien averti de ne pas se fier à une mise en oeuvre rapide de cette refonte. Les auteurs de la présente proposition de loi ont donc choisi de se baser sur ce texte fondamental.

Le texte de la loi modifiée du 10 août 1912 est complété sur trois chapitres bien précis:

- * le chapitre III réglant l'obligation des communes à offrir à tous les enfants une instruction primaire a été étendue à un chapitre IIIbis qui fixe les limites dans lesquelles les communes sont tenues d'offrir des structures d'accueil correspondant à une demande volontaire de la part des personnes responsables des enfants.
- * Dans la même logique, le chapitre VIII sur les dispositions financières est étendu à un chapitre VIIIbis qui détermine la participation financière des communes, de l'Etat et des personnes responsables de l'éducation des enfants aux frais de fonctionnement des structures d'accueil.
- * Enfin, au chapitre XI sont ajoutés deux articles relatifs au délai accordé aux communes à partir de la mise en vigueur de la loi pour assurer l'installation des structures d'accueil, respectivement au partage des dépenses d'investissement entre les communes et l'Etat.

Il est clair que le détail des dispositions de la présente proposition de loi devra raisonnablement être déterminé par des règlements grand-ducaux plus facilement adaptables à des changements du cadre

général. Comme les député-e-s ne disposent, pour leurs propositions de loi, pas de l'appareil administratif spécialisé et compétent dont bénéficie le gouvernement pour ses projets de loi, il n'est que légitime que la présente proposition de loi se limite au strict texte de loi et laisse à l'administration compétente le soin de formuler, le cas échéant, les règlements grand-ducaux nécessaires à la mise en oeuvre des dispositions de la proposition de loi.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

La loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire est modifiée comme suit:

Après le Chapitre II – De l'établissement des écoles – il est ajouté un chapitre IIbis nouveau portant le libellé suivant:

Chapitre IIbis. – De la création de structures d'accueil

Art. 17 (nouveau).– *Toute commune est tenue d'offrir des structures d'accueil aux élèves fréquentant les établissements d'enseignement primaire et préscolaire. Ces structures d'accueil permettent d'accueillir les enfants, dont les personnes responsables en font la demande, en dehors des heures d'enseignement, ceci pendant les heures normales d'activité professionnelle des ces personnes responsables.*

Pendant les vacances scolaires, ces structures d'accueil devront fonctionner également aux heures réservées pendant le fonctionnement des classes à l'enseignement.

Les horaires minimaux sont fixés par règlement grand-ducal.

Ces structures d'accueil sont établies, soit dans des bâtiments séparés des structures d'enseignement primaire, soit, suivant les besoins spécifiques et en accord avec le ministère de l'éducation nationale, dans l'enceinte d'au moins une école primaire de la commune, soit dans l'enceinte de toutes les écoles primaires de la commune.

Si le lieu d'enseignement des élèves est d'une manière significative éloignée du lieu de structures d'accueil, la commune ou les communes sont tenues d'assurer un transport rapide et convenable entre l'école et les structures d'accueil.

Art. 18 (nouveau).– *Les structures d'accueil doivent répondre à des exigences minimales du point de vue infrastructures et de qualification du personnel.*

Les infrastructures doivent être conçues de façon à permettre, outre des travaux dirigés ou libres à caractère périscolaire, comme les cours d'appui, les études dirigées, l'école des devoirs, le travail individuel, un éventail large d'activités pédagogiques, ludiques, sportives, culturelles et sociales.

Les dimensions de l'infrastructure d'accueil doivent être conçues en vue de pouvoir accueillir tous les enfants dont les personnes responsables font la demande à la fin de l'année scolaire écoulée, en tenant toutefois compte d'une marge de manoeuvre suffisante pour des demandes pouvant échoir au début ou au cours de l'année scolaire.

Les structures d'accueil sont à concevoir de telle façon qu'elles peuvent facilement être élargies et adaptées à une demande croissante, soit par des structures définitives, soit à titre provisoire par des infrastructures auxiliaires temporaires.

Art. 19 (nouveau).– *La gestion des structures d'accueil est assurée par du personnel socio-pédagogique qualifié. Pour compléter l'encadrement sociopédagogique et technique, la commune peut faire appel à du personnel à qualification spécifique ou non qualifié.*

Un règlement grand-ducal détermine les normes minimales requises pour les infrastructures d'accueil, le droit de regard du ministère de tutelle et les modalités d'inspection et de contrôle.

Un règlement grand-ducal détermine les profils de qualification et les conditions de travail et de rémunération du personnel travaillant dans les structures d'accueil.

Les articles qui suivent changeront de numérotation.

A la suite du Chapitre VIII – Gratuité – Dispositions financières – il est ajouté un chapitre VIIIbis:

Chapitre VIIIbis.– Dispositions financières relatives aux structures d'accueil

Art. 85 (nouveau).– *Tout enfant fréquentant l'enseignement primaire et préscolaire est en droit de fréquenter, à titre volontaire et suite à une demande de la personne responsable, des structures d'accueil de la commune dans laquelle réside la personne responsable.*

Les personnes responsables de l'éducation de l'enfant sont toutefois tenues à participer financièrement aux frais de fonctionnement des structures d'accueil. La participation est fixée par décision du conseil communal et est sujette à approbation par le ministère de l'éducation nationale.

Art 86 (nouveau).– *Le financement des frais de fonctionnement est assuré par les communes, l'Etat et une participation de la part des personnes responsables de l'éducation des enfants.*

L'Etat contribue à ces dépenses dans une mesure qui est déterminée annuellement par la loi budgétaire. Les modalités sont fixées par règlement grand-ducal.

Au Chapitre XI – Dispositions transitoires – il est ajouté l'article

Art. 113 (nouveau).– *Les communes ou sections de commune dans lesquelles la construction de nouveaux bâtiments pour les structures d'accueil devient nécessaire en vertu des prescriptions de la présente loi, peuvent obtenir, pour organiser leurs structures d'accueil conformément aux dispositions qui précèdent, un délai qui ne pourra excéder six ans.*

Art. 114 (nouveau).– *Les dépenses d'investissement sont financées par les communes et l'Etat. La part de l'Etat est financée par le Fonds d'investissement scolaire et le montant est déterminé par règlement grand-ducal.*

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre IIbis

Article 17 (nouveau)

Cet article est à considérer en analogie avec l'article 13 de la loi modifiée du 10 août 1912 qui définit l'obligation de toute commune d'assurer l'enseignement primaire sur leur territoire suivant les modalités prévues par la loi.

L'article 17 étend cette obligation de l'enseignement proprement dit aux structures d'accueil au bénéfice des élèves fréquentant l'enseignement préscolaire et primaire. Toutefois, il n'est pas fait état d'obligation pour les enfants de fréquenter ces structures d'accueil, que ce fût à temps partiel ou durant toutes les plages d'heures d'ouverture.

La fréquentation des structures d'accueil se base donc sur une approche tout à fait volontaire qui laisse aux parents ou aux personnes responsables le libre choix d'envoyer les enfants dans les structures d'accueil – à temps partiel ou à plein temps – ou de pourvoir par contre à un accueil régulier et fiable à domicile.

L'objectif de ces structures d'accueil comprend grosso modo un volet „garderie“ et un volet activités péri- et parascolaires. Comme le volet „garderie“ de ces structures d'accueil ne peut pas se limiter aux seules périodes d'enseignement, l'offre doit raisonnablement s'étendre également aux quelque 16 semaines de vacances scolaires, pendant lesquelles les parents ou personnes responsables bénéficient normalement d'un congé de cinq semaines.

Toutefois, l'on peut raisonnablement argumenter que les communes sont autorisées à fermer ces structures d'accueil pendant trois semaines pendant les vacances scolaires, les semaines étant choisies suite à une concertation avec les parents et personnes responsables concernées. Ceci pour des raisons de maintenance des lieux d'une part et d'organisation des congés du personnel de l'autre. Ces plages de fermeture sont à déterminer suivant les contraintes spécifiques des différentes communes.

Un règlement grand-ducal est censé déterminer les limites minimales dans lesquelles un accueil peut être garanti aux enfants.

Pour ce qui est des infrastructures qui hébergeront les structures d'accueil, il est souvent avancé l'argument qu'il ne serait pas bénéfique que les enfants passent toute la journée dans l'enceinte de l'école. Si la proposition de loi prévoit en premier lieu „des bâtiments séparés des structures d'enseignement primaire“, il faut néanmoins appliquer ici aussi une certaine flexibilité. Dans des communes rurales, où l'école communale ou régionale se trouve souvent logée en dehors du noyau de l'agglomération, il sera assez facile de construire des structures autonomes dans une proximité raisonnable de l'école. Une telle entreprise sera d'autant plus difficile, voire impossible à réaliser dans un quartier bâti d'une ville.

S'il s'avérait incontournable de construire des structures d'accueil à une distance plus grande de l'école de base, il est impératif que le transport en commun des enfants soit organisé de façon que les enfants ne passent pas un temps faramineux en bus.

Article 18 (nouveau)

Il est hautement important que les structures d'accueil soient logées dans des locaux „accueillants“ et qu'elles offrent bien plus qu'un simple service de garderie et de surveillance.

Si pour les activités ayant trait de près ou de loin à l'enseignement, des locaux apparentés à des salles de classe étaient suffisants, l'élargissement de l'offre à des activités ludiques, sportives, culturelles et sociales suppose des infrastructures adaptées.

Comme en principe ces nouvelles structures d'accueil ne seront pas conçues pour accueillir l'ensemble de la population scolaire, il sera difficile d'estimer les besoins à moyen terme. Il faut par ailleurs compter sur une augmentation régulière de la demande, ceci à la fois compte tenu de l'attractivité de l'offre et en vue des perspectives de continuité ou de reprise des activités professionnelles que peut entraîner cette offre aux parents ou aux personnes responsables. Il y a donc lieu de considérer d'abord une marge de manoeuvre par rapport aux demandes formulées initialement, par exemple lors d'un premier sondage: au cours de l'année scolaire, des demandes plus ou moins urgentes peuvent surgir du fait de nouvelles données familiales ou simplement suite à des nouveaux arrivants. Ensuite faudra-t-il bien avoir en tête qu'à moyen terme une augmentation de la demande risque d'entraîner des contraintes d'augmentation du volume d'infrastructures à brève échéance. Pour éviter dans la mesure du possible des structures provisoires, du genre conteneurs, il serait utile que les communes fassent preuve d'une certaine clairvoyance dans leur planification.

Un problème peut se poser au cas où l'on assisterait à une augmentation rampante ou subite de la demande émanant des parents et personnes responsables. Comme l'offre se base sur une approche volontaire, il serait aberrant de planifier d'emblée les structures pour l'ensemble de la population scolaire. Si l'on peut donc, suivant les spécificités locales, partir d'un taux d'occupation original de 30 à 50%, l'on ne doit pas exclure une augmentation rapide dans les années à venir. Si le volet périscolaire s'avère être particulièrement efficace, à la limite tous les enfants pourraient être amenés à participer aux cours d'appui, études dirigées, écoles des devoirs, etc. L'on assisterait ainsi à une renaissance du bon vieux „Zilenz“ qui faisait partie intégrante de l'école primaire et qui permettait aux élèves de faire les devoirs à domicile en classe, quitte à ce que maintenant ce „Zilenz“ ne se ferait plus sous la surveillance de l'instituteur/trice, mais sous celle de l'éducateur/trice.

Un problème supplémentaire à résoudre est celui de l'alimentation. Le règlement grand-ducal doit fixer des normes minimales pour les services de cantine scolaire ou le cas échéant pour les fournitures de repas de l'extérieur. Force est toutefois de constater que la disparité dans la qualité des repas offerts aux élèves à travers le pays est énorme. Il serait utile de régler le problème des cantines scolaires par une solution globale pour éviter les différences de qualité actuelles.

Article 19 (nouveau)

La question de la qualification du personnel travaillant dans les structures d'accueil revêt une importance particulière. Il y a d'abord lieu de distinguer entre l'équipe permanente qui assure la gestion et le déroulement des activités périscolaires et des activités de loisir. Il va sans dire que ces personnes doivent avoir une qualification niveau éducateur/trice et bénéficier d'une formation spécifique initiale et d'offres de formation continue performantes. Les conditions de travail et de rémunération doivent

correspondre à celles d'usage pour le personnel sociopédagogique engagé dans les activités qui ne relèvent pas de l'enseignement proprement dit dans les écoles publiques.

Evidemment, le recours à du personnel à qualification spécifique ou non qualifié sera sans doute inévitable, ne serait-ce que pour le volet alimentation ou encore des activités parascolaires spécifiques (jardins d'école, ateliers, sports, activités culturelles, ...). Si la commune reste libre d'engager ce personnel auxiliaire sur base de modalités spécifiques, l'engagement de ce personnel ne doit prendre une envergure telle à faire remplacer en partie ou en entier le personnel qualifié pour assurer la gestion et le fonctionnement des structures d'accueil.

Chapitre VIIIbis

Article 85 (nouveau)

D'après l'esprit de la présente proposition de loi, les structures d'accueil font partie intégrante de l'école. C'est d'ailleurs l'un des principaux messages que la proposition de loi compte véhiculer dans le contexte d'une discussion publique sur le rôle de l'école dans la société actuelle.

Compte tenu de la diversité des situations familiales, et en respect avec le libre choix des parents ou des personnes responsables, cette offre supplémentaire de l'école n'est pas obligatoire. De plus, comme le volet garderie est censé soulager les adultes d'une tâche de surveillance qui appartient au domaine de leur responsabilité familiale, il n'est que logique que la gratuité de l'école ne s'applique pas à ces structures d'accueil.

Pour permettre à tous les enfants d'assumer au maximum l'offre de structures d'accueil, des compensations financières sont accordées aux personnes responsables à revenu faible, ceci suivant des critères et des procédures administratives à établir sous la responsabilité des services sociaux de la commune.

Article 86 (nouveau)

A l'instar d'autres activités qui se déroulent sous les auspices de la commune, mais relèvent d'un intérêt national, une participation de l'Etat aux frais de fonctionnement est évidente.

Dans une première approximation, l'on peut avancer une répartition équitable des frais de fonctionnement entre la commune, l'Etat et les personnes responsables. Dans des cas particuliers il pourrait s'avérer que la masse critique des enfants n'est pas suffisante pour contenir la participation globale des responsables des enfants dans des limites acceptables. Pour cette raison, il y a lieu de prévoir des modalités d'exception dans le règlement grand-ducal afférant.

En extrapolant les dépenses qui incombent actuellement à une structure d'accueil modèle, comme par exemple celle de la commune de Beckerich, l'on arriverait à des frais de fonctionnements annuels, toutes communes réunies, d'environ 1,8 milliard de LUF. Pour le budget des dépenses ordinaires de l'Etat cela représenterait une dépense supplémentaire de 600 millions par an, ce qui correspondrait à 3% des 20 milliards actuellement dépensés pour l'éducation nationale.

Notons en marge que l'on peut estimer le potentiel de nouveaux emplois qualifiés dans le domaine socio-éducatif suite à l'introduction de structures d'accueil sur tout le territoire luxembourgeois à au moins 1.500. L'impact sur le marché de l'emploi n'est donc pas insignifiant. Ceci d'autant plus qu'il s'agit d'un pool d'emplois aisément planifiable sur six ans et que l'on peut s'attendre à un effet dynamisant à la fois sur le marché de l'emploi féminin en général et sur l'offre décentralisée d'emplois régionaux.

Chapitre XI

Article 113 (nouveau)

Cette disposition transitoire permettra aux communes d'aménager des infrastructures pour les structures d'accueil dans un délai certes contraignant, mais très raisonnable.

En effet, l'introduction rapide de l'éducation précoce a montré qu'il était souvent très difficile de garantir si rapidement la mise à disposition de locaux convenables pour une nouvelle offre scolaire ou de garde. Afin d'éviter que les structures d'accueil ne soient logées à titre provisoire, et qui risqueraient de devenir définitif, dans des conteneurs ou d'autres lieux peu attrayants, il échoit d'accorder aux communes le délai nécessaire pour aménager des bâtiments en conformité avec les normes fixées par la loi. Un délai de six ans à partir de la mise en vigueur peut être considéré comme parfaitement raison-

nable. Il prend égard à la fois d'une certaine accélération dans la motivation d'offrir des structures d'accueil et de la capacité d'investissement à moyen terme des communes.

Article 114 (nouveau)

Il est clair que l'Etat ne peut pas laisser les communes seules avec l'aménagement des nouvelles structures d'accueil.

Un calcul sommaire effectué à partir d'une extrapolation de structures d'accueil attrayantes aménagées récemment dans la commune de Beckerich mène à une première estimation:

- * base: un tiers des enfants demandent à fréquenter les structures d'accueil;
- * l'investissement de départ peut dès lors être estimé à plus ou moins 8 milliards de LUF pour tout le pays;
- * dans l'optique d'une participation de 50% de la part de l'Etat, les frais à charge du fonds d'investissement scolaire seraient de quelque 4 milliards répartis sur 6 ans. Cela donnerait donc une charge supplémentaire au budget extraordinaire de l'Etat de quelque 700 millions, ce qui est en relation avec d'autres postes budgétaires une somme tout à fait modeste.

L'on peut donc conclure que l'introduction d'une offre de structures d'accueil dans toutes les communes du pays est une entreprise bénéfique pour les enfants, les parents et personnes responsables et pour le potentiel d'aménagement des rythmes scolaires au niveau communal et national. Enfin, les dépenses d'investissement et de fonctionnement sont tout à fait raisonnables si l'on mesure l'impact qu'une offre de structures d'accueil de haute qualité peut avoir sur la qualité de l'enseignement obligatoire, sur la socialisation des enfants et sur l'aménagement individuel de rythmes familiaux dans notre pays.

Service Central des Imprimés de l'Etat

4653/01

N° 4653¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROPOSITION DE LOI

relative à l'organisation de structures d'accueil pour les enfants
fréquentant l'enseignement primaire et modifiant la loi modifiée du 10 août 1912
concernant l'organisation de l'enseignement primaire

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(27.3.2001)

Par dépêche du 5 avril 2000, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis au Conseil d'Etat la proposition de loi susmentionnée, déposée par le député Robert Garcia lors de la séance du 4 avril 2000 de la Chambre des députés. Le texte était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que d'un commentaire des articles. Au moment de la rédaction du présent avis, la prise de position du Gouvernement, annoncée dans la lettre de saisine, n'était pas parvenue au Conseil d'Etat.

Comme les dispositions de la présente proposition de loi sont susceptibles de grever le budget, le Conseil d'Etat se doit de renvoyer à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, qui dispose que de telles propositions sont obligatoirement accompagnées d'une fiche financière, avisée par le ministre du Budget.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi sous examen prend en compte les profondes évolutions et transformations sociétales tant au niveau de la famille que de la vie professionnelle et se fixe pour objectif d'adapter la vie scolaire à ces mutations. L'idée-force de la présente proposition est de considérer des structures d'accueil communales comme partie intégrante de l'école.

L'auteur insiste sur le fait que les réalités du monde professionnel ont provoqué des changements notables dans la vie de famille, ayant pour conséquence que l'encadrement des enfants par un membre au moins du noyau familial se raréfie. Par ailleurs, le nombre de familles monoparentales allant croissant, la présence régulière d'au moins un membre de la famille n'est plus assurée et les jeunes enfants sont souvent livrés à eux-mêmes. A côté de ce rôle „palliatif“, l'instauration systématique de structures d'accueil permanentes y compris pendant la majeure partie des vacances scolaires revêt également, selon l'auteur, une fonction de socialisation pour les enfants dont les parents auraient décidé de les y inscrire.

L'objet de la présente proposition est d'„inciter les communes à offrir aux enfants des parents responsables qui en font la demande des structures de qualité“ dont l'encadrement sera fourni à titre principal par du personnel sociopédagogique, ce qui constituerait également un gisement d'emplois nouveau pour cette profession.

L'investissement de départ pour de telles infrastructures est estimé par l'auteur à „plus ou moins 8 milliards pour tout le pays“ dont 4 milliards répartis sur 6 ans seront à charge de l'Etat à travers le fonds d'investissement scolaire. Quant aux frais de fonctionnement, ils incomberaient à parts égales à l'Etat, aux communes, ainsi qu'aux parents dont les enfants fréquentent ces structures.

L'auteur, voulant souligner que les nouvelles structures font partie intégrante de l'école, se réfère au texte de base qui régit l'enseignement primaire en complétant la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire par trois chapitres nouveaux.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre IIbis: *De la création de structures d'accueil*

Article 17 (nouveau)

– 2e alinéa:

Le fait que les structures d'accueil prévues fonctionneraient également pendant la majeure partie des vacances scolaires revient à faire vivre – fût-ce sur base volontaire de la part des parents – les enfants en milieu scolaire au sens strict ou élargi de façon quasi permanente. Le Conseil d'Etat pense qu'une telle approche n'est pas de nature à favoriser une intégration ultérieure dans le monde extra-scolaire.

– Dernier alinéa:

Il y a lieu de remplacer les termes „d'assurer un transport rapide et convenable“ par „de mettre à disposition un moyen de transport en commun approprié“.

Article 18 (nouveau)

Sans observation.

Article 19 (nouveau)

Il s'agira de veiller à ce que le „personnel sociopédagogique qualifié“ soit au courant des programmes de l'enseignement primaire afin qu'il puisse assister efficacement les enfants dans la réalisation de leurs devoirs à domicile.

Chapitre VIIIbis: *Dispositions financières relatives aux structures d'accueil*

Article 85 (nouveau)

Sans observation.

Article 86 (nouveau)

A une époque où des charges de plus en plus nombreuses et onéreuses pèsent sur les communes, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de leur imposer de nouvelles charges revêtant l'aspect de dépenses obligatoires.

Chapitre XI: *Dispositions transitoires*

Articles 113 (nouveau) et 114 (nouveau)

Sans observation.

Sous réserve des observations précédentes, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la proposition de loi sous examen.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 mars 2001.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

4653/02

N° 4653²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROPOSITION DE LOI

relative à l'organisation de structures d'accueil pour les enfants
fréquentant l'enseignement primaire et modifiant la loi modifiée du 10 août 1912
concernant l'organisation de l'enseignement primaire

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (5.7.2001).....	1
2) Prise de position du Ministre de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports.....	2

*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(5.7.2001)

Monsieur le Président,

Comme suite à ma lettre du 5 avril 2000, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Ministre de l'Education Nationale, de la Formation Professionnelle et des Sports relative à la proposition de loi sous rubrique.

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

*Le Ministre aux Relations
avec le Parlement,*
François BILTGEN

*

PRISE DE POSITION DU MINISTRE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DES SPORTS

La proposition de loi sous rubrique vise la création de structures d'accueil pour les élèves de l'enseignement primaire qui assurent leur prise en charge en dehors des heures de classe proprement dites. Passé un certain délai, toute commune doit offrir des structures afférentes, au même titre qu'elle est tenue, de par la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire, de mettre à disposition des locaux scolaires adéquats. Les parents restent néanmoins libres d'inscrire leurs enfants à ces structures d'accueil qui sont censées constituer une offre supplémentaire de l'école. Si les structures d'accueil déjà en place ou restant encore à créer au niveau communal ne doivent pas nécessairement être incorporées aux bâtiments dans lesquels se trouvent logées les classes, elles font, dans l'esprit de l'auteur de la proposition de loi, partie intégrante de l'école. Partant la proposition n'aspire pas à créer de toutes pièces une loi à part, mais suggère d'apporter des compléments à la loi précitée de 1912 sous forme de trois chapitres nouveaux à y insérer consacrés respectivement à la création des structures d'accueil, à leur financement, ainsi qu'à des mesures transitoires.

L'idée maîtresse de la proposition de loi, à savoir une symbiose entre les structures d'accueil et l'école, ne cadre pas avec la politique du Gouvernement préconisant une séparation nette entre l'école et le temps libre. C'est cette politique que reflète la décision du Gouvernement en conseil du 17 novembre 2000 de concentrer les compétences du ministère ayant dans ses attributions l'Education nationale sur les missions liées à l'enseignement et de transférer au ministère ayant dans ses attributions la Famille la compétence relative à la prise en charge des élèves en dehors des heures de classe. Aussi une modification de la loi de 1912 concernant l'enseignement primaire en vue d'y intégrer la prise en charge des élèves en dehors des heures de classe tel que prévu par la présente loi devient-elle sans objet.

Si l'instauration de structures d'accueil est susceptible de répondre à un réel besoin dans notre société qui a connu de profondes mutations au courant des dernières décennies et peut contribuer à promouvoir l'égalité des chances entre les enfants, on ne saurait en faire une obligation à toutes les communes, les besoins pouvant varier fortement suivant les régions et au sein même de celles-ci.

La proposition de loi prévoit des conditions strictes pour le fonctionnement des structures d'accueil ceci tant au regard de l'aménagement des infrastructures que de la qualification du personnel d'encadrement. Or, la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, respectivement le règlement grand-ducal du 28 janvier 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour jeunes constituent la base légale nécessaire à la fixation de conditions minimales auxquelles est soumise la prise en charge de jour d'enfants, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de légiférer sur ce point.

La même remarque vaut pour les conditions auxquelles est soumise la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des structures d'accueil pour enfants et qui se trouvent également réglées par la loi précitée du 8 septembre 1998. Quant aux conditions de la participation étatique aux frais de construction ou d'aménagement des structures d'accueil, elles seront fixées dans un règlement grand-ducal à prendre sur la base de la loi. Le Gouvernement envisage de contribuer jusqu'à cinquante pour cent aux frais d'investissement des communes.

C'est pour les raisons indiquées ci-dessus que le Gouvernement ne peut marquer son accord avec la proposition de loi du député Garcia.

4653/03

N° 4653³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

PROPOSITION DE LOI

relative à l'organisation de structures d'accueil pour les enfants
fréquentant l'enseignement primaire et modifiant la loi modifiée du 10 août 1912
concernant l'organisation de l'enseignement primaire

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'EDUCATION NATIONALE,
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DES SPORTS**

(7.3.2002)

La Commission se compose de: Mme Agny DURDU, Président; M. Robert GARCIA, Rapporteur; MM. Xavier BETTEL, Jean COLOMBERA, Claude MEISCH, Mme Ferny NICKLAUS-FABER, M. Jos SCHEUER, Mme Nelly STEIN, MM. Fred SUNNEN, Claude WISELER et M. Marc ZANUSSI, Membres.

*

HISTORIQUE

La proposition de loi relative à l'organisation de structures d'accueil pour les enfants fréquentant l'enseignement primaire et modifiant la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire a été déposée en date du 4 avril 2000 par M. le député Robert Garcia.

Suivant la procédure usuelle de la Chambre, la proposition de loi a été présentée en séance plénière le 9 mai 2000. Par dépêche du 5 avril 2000, le Premier ministre a soumis la proposition de loi aux délibérations du Conseil d'Etat.

Le 27 mars 2001, le Conseil d'Etat a émis son avis, duquel il ressort notamment que la Haute Corporation ne s'oppose pas à la proposition de loi. Le Conseil d'Etat note qu'au moment de la rédaction de son avis, la prise de position du gouvernement, annoncée dans sa dépêche du 5 avril 2000, ne lui était pas encore parvenue.

La prise de position du gouvernement n'est transmise à la Chambre des députés que le 11 juillet 2001, ceci après une réunion jointe entre la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports, la Commission de l'Egalité des chances entre femmes et hommes et de la Promotion féminine ainsi que de la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse qui avait eu lieu le 3 juillet 2001.

Au cours de cette réunion, l'auteur de la proposition de loi, M. Robert Garcia fut également désigné rapporteur. Suite à la présentation du texte, suivie d'une longue discussion, les membres des commissions invitèrent M. Garcia, à soumettre un projet de rapport à la commission compétente en automne 2001.

Le projet de rapport a été soumis aux membres de la commission le 16 janvier 2002 et discuté lors de la réunion du 28 février 2002.

*

LES POINTS PRINCIPAUX DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi sous rubrique consiste à modifier la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire. Les objectifs et moyens préconisés peuvent être résumés comme suit:

1. La proposition de loi vise à ancrer dans la loi de base de 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire le droit à des structures d'accueil pour les enfants fréquentant l'enseignement préscolaire et primaire.
2. Ce droit aux structures d'accueil n'implique ni l'obligation pour tous les enfants de fréquenter une de ces structures, ni la gratuité de l'offre. Il appartient donc aux parents ou aux personnes responsables de décider si leurs enfants fréquentent les structures d'accueil à plein temps, à temps partiel ou pas du tout.
3. La proposition de loi préconise que les structures d'accueil sont à installer dans toutes les communes ou regroupements scolaires communaux dans un délai ne pouvant excéder six ans à partir de la mise en vigueur de la loi.
4. Les heures de fonctionnement comprennent les plages horaires extérieures à l'enseignement proprement dit, normalement pendant les heures courantes d'activité professionnelle des personnes responsables.
5. Les structures d'accueil sont à installer dans des locaux spéciaux, attrayants et en règle générale extérieurs aux salles de classes. Si les locaux ne doivent pas être conçus pour accueillir dès le début tous les enfants, ils doivent être facilement adaptables à une augmentation de la demande.
6. Les activités offertes dans ces structures d'accueil comprennent outre un volet garde d'enfants et alimentation (cantine, goûter), un volet d'activités liées à l'école – cours d'appui, études dirigées, école des devoirs, travail individuel, ... – ainsi qu'une large offre d'activités périscolaires, en l'occurrence pédagogiques, ludiques, sportives, culturelles et sociales.
7. La gestion des structures d'accueil est assurée par du personnel sociopédagogique qualifié qui peut s'entourer en cas de besoin de personnel auxiliaire non qualifié ou à qualification spécifique.
8. Des règlements grand-ducaux sont censés régler les détails des normes minimales à accomplir par les communes en relation avec ces structures d'accueil.
9. Le financement des frais de fonctionnement est assuré, en principe à parts égales, par la commune, l'Etat et les parents ou personnes responsables des enfants. La participation des parents et personnes responsables est différenciée suivant la situation sociale spécifique.
10. Les dépenses d'investissement sont financées par les communes et le fonds d'investissements scolaires de l'Etat.

L'auteur de la proposition estime que sur base d'une demande originelle d'un tiers des enfants l'investissement de départ sera de huit milliards de LUF (200 millions €) répartis sur six ans, ce qui représenterait un budget supplémentaire de quelque 700 millions LUF (17,5 millions €) au budget extraordinaire de l'Etat au courant des six années prévues pour l'installation des structures.

Il estime en outre que les frais de fonctionnement annuels, toutes communes réunies, s'élèveraient à environ 1,8 milliard de LUF (45 millions €). Pour le budget de l'Etat cela représenterait une augmentation de 600 millions par an (15 millions € par an) soit 3% du budget ordinaire de l'Education nationale.

L'auteur de la proposition de loi conclut que l'introduction d'une offre de structures d'accueil dans toutes les communes du pays serait une entreprise bénéfique pour les enfants, pour les parents et personnes responsables et pour le potentiel d'aménagement des rythmes scolaires au niveau communal et national. Enfin, les dépenses d'investissement et de fonctionnement seraient tout à fait raisonnables si l'on mesure l'impact qu'une offre de structures d'accueil de haute qualité peut avoir sur la qualité de l'enseignement obligatoire, sur la socialisation des enfants et sur l'aménagement individuel de rythmes familiaux dans notre pays.

*

L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 27 mars 2001, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la proposition de loi, mais émet toutefois quelques observations. La Haute Corporation s'interroge sur le fait que les structures d'accueil devraient fonctionner également pendant la majeure partie des vacances scolaires. Le Conseil d'Etat pense que l'approche de faire vivre les enfants en milieu scolaire au sens strict ou élargi de façon quasi permanente n'est pas de nature à favoriser une intégration ultérieure dans le monde extrascolaire. A cette objection, non dénuée de fondement, l'exposé des motifs de la proposition de loi répond d'ailleurs par le fait qu'il insiste à ce que dans la mesure du possible les structures d'accueil ne soient pas intégrées dans l'enceinte scolaire, mais disposent de locaux appropriés, séparés de l'école et permettant des activités moins structurées que dans une salle de classe.

Dans le dernier alinéa, le Conseil d'Etat propose une modification du texte. La commission marque son accord pour remplacer le terme „d'assurer un transport rapide et convenable“ par la formule plus adaptée „de mettre à disposition un moyen de transport en commun approprié“.

*

LA PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

La Chambre des Députés a été saisie de la prise de position du gouvernement le 11 juillet 2001. Le retard de la prise de position du gouvernement amenait le Conseil d'Etat à émettre son avis sans disposer de l'avis gouvernemental sur la proposition de loi.

La prise de position du gouvernement constate que l'idée maîtresse de la proposition de loi, à savoir une symbiose entre les structures d'accueil et l'école, ne cadre pas avec la politique du gouvernement qui préfère une séparation nette entre l'école et le temps libre. Cette politique fait d'ailleurs suite à une décision du conseil de gouvernement du 17 novembre 2000 qui consiste à concentrer les compétences du Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports sur les missions liées à l'enseignement et à transférer au Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse la compétence pour la prise en charge des élèves en dehors des heures de classe. Ainsi, une modification de la loi de 1912 sur l'enseignement primaire en vue d'y intégrer la prise en charge des élèves en dehors des heures de classe, telle que prévue par la présente loi, devient sans objet.

Le gouvernement admet que l'instauration de structures d'accueil est susceptible de répondre à un réel besoin dans notre société et peut contribuer à promouvoir l'égalité des chances des enfants. Il pense toutefois qu'on ne saurait en faire une obligation à toutes les communes, les besoins pouvant varier fortement suivant les régions et au sein même de celles-ci.

Le gouvernement ne voit pas non plus la nécessité de définir des conditions strictes pour le fonctionnement des structures d'accueil telles que prévues dans la proposition de loi. En effet, la loi du 8 septembre 1998, dite „ASFT“, respectivement le règlement grand-ducal du 28 janvier 1999 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de services pour jeunes constituent déjà, dans la logique de la compétence ministérielle citée ci-avant, la base légale nécessaire à la fixation de conditions minimales auxquelles est soumise la prise en charge de jour des enfants. Pour cette raison, il ne serait pas nécessaire de légiférer sur ce point.

Le gouvernement fait la même remarque au sujet des conditions auxquelles est soumise la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des structures d'accueil pour enfants, qui se trouvent également réglées par la loi précitée. Quant aux conditions de participation étatique aux frais de construction ou d'aménagement des structures d'accueil, le gouvernement annonçait qu'elles seraient fixées dans un règlement grand-ducal à prendre sur la base de la loi. Le gouvernement envisageait de contribuer jusqu'à 50% aux frais d'investissement des communes.

Pour toutes ces raisons le gouvernement ne peut marquer son accord avec la proposition de loi sous rubrique.

*

L'EXAMEN EN COMMISSION

Suite à une demande du groupe „Déi Gréng“, la proposition de loi a été présentée dans le cadre d'une réunion jointe entre la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports, la Commission de l'Egalité des chances entre femmes et hommes et de la Promotion féminine ainsi que de la Commission de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse qui a eu lieu en date du 3 juillet 2001.

L'examen en commission a été dominé par un échange de positions entre les promoteurs de la proposition de loi et le représentant du gouvernement. Le représentant du gouvernement fit notamment valoir que la loi dite „ASFT“ (loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique) règle toutes les conditions qui doivent être remplies par les structures de garde.

Les membres des commissions ayant pris la parole ont mis en exergue les limites qui doivent être tracées entre les activités parascolaires, éducatives ou non, d'une part et la garde de type „crèche“ proprement dite.

Si le besoin d'étendre l'offre de structures d'accueil pour les enfants fréquentant l'enseignement primaire n'est point contesté par les membres des commissions parlementaires, les points de divergence portent notamment sur la compétence ministérielle, sur l'obligation des communes à offrir dans un délai de six ans des structures d'accueil aux enfants dont les responsables font une demande et sur la fixation de règles déterminant l'organisation des structures d'accueil. Ces points de divergence n'ont pas été écartés au terme de la réunion jointe des trois commissions.

D'autre part, du fait de ces divergences fondamentales, aucune modification de texte n'a été proposée, ni par un membre du parlement, ni par le gouvernement, de sorte que le texte de la proposition de loi reste inchangé, sauf sur la modification textuelle proposée par le Conseil d'Etat.

Pour cette raison, la majorité des membres de la commission recommandent à la Chambre des Députés de ne pas voter la proposition de loi sous rubrique.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

La loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire est modifiée comme suit:

Après le Chapitre II – De l'établissement des écoles – il est ajouté un chapitre IIbis nouveau portant le libellé suivant:

„Chapitre IIbis. – De la création de structures d'accueil

Art. 17 (nouveau).– *Toute commune est tenue d'offrir des structures d'accueil aux élèves fréquentant les établissements d'enseignement primaire et préscolaire. Ces structures d'accueil permettent d'accueillir les enfants, dont les personnes responsables en font la demande, en dehors des heures d'enseignement, ceci pendant les heures normales d'activité professionnelle des ces personnes responsables.*

Pendant les vacances scolaires, ces structures d'accueil devront fonctionner également aux heures réservées pendant le fonctionnement des classes à l'enseignement.

Les horaires minimaux sont fixés par règlement grand-ducal.

Ces structures d'accueil sont établies, soit dans des bâtiments séparés des structures d'enseignement primaire, soit, suivant les besoins spécifiques et en accord avec le ministère de l'éducation nationale, dans l'enceinte d'au moins une école primaire de la commune, soit dans l'enceinte de toutes les écoles primaires de la commune.

Si le lieu d'enseignement des élèves est d'une manière significative éloignée du lieu de structures d'accueil, la commune ou les communes sont tenues de mettre à disposition un moyen de transport en commun approprié entre l'école et les structures d'accueil.

Art. 18 (nouveau).– *Les structures d'accueil doivent répondre à des exigences minimales du point de vue infrastructures et de qualification du personnel.*

Les infrastructures doivent être conçues de façon à permettre, outre des travaux dirigés ou libres à caractère périscolaire, comme les cours d'appui, les études dirigées, l'école des devoirs, le travail individuel, un éventail large d'activités pédagogiques, ludiques, sportives, culturelles et sociales.

Les dimensions de l'infrastructure d'accueil doivent être conçues en vue de pouvoir accueillir tous les enfants dont les personnes responsables font la demande à la fin de l'année scolaire écoulée, en tenant toutefois compte d'une marge de manœuvre suffisante pour des demandes pouvant échoir au début ou au cours de l'année scolaire.

Les structures d'accueil sont à concevoir de telle façon qu'elles peuvent facilement être élargies et adaptées à une demande croissante, soit par des structures définitives, soit à titre provisoire par des infrastructures auxiliaires temporaires.

Art. 19 (nouveau).– *La gestion des structures d'accueil est assurée par du personnel sociopédagogique qualifié. Pour compléter l'encadrement sociopédagogique et technique, la commune peut faire appel à du personnel à qualification spécifique ou non qualifié.*

Un règlement grand-ducal détermine les normes minimales requises pour les infrastructures d'accueil, le droit de regard du ministère de tutelle et les modalités d'inspection et de contrôle.

Un règlement grand-ducal détermine les profils de qualification et les conditions de travail et de rémunération du personnel travaillant dans les structures d'accueil.

Les articles qui suivent changeront de numérotation.

A la suite du Chapitre VIII – Gratuité – Dispositions financières – il est ajouté un chapitre VIIIbis:

„Chapitre VIIIbis. – Dispositions financières relatives aux structures d'accueil

Art. 85 (nouveau).– *Tout enfant fréquentant l'enseignement primaire et préscolaire est en droit de fréquenter, à titre volontaire et suite à une demande de la personne responsable, des structures d'accueil de la commune dans laquelle réside la personne responsable.*

Les personnes responsables de l'éducation de l'enfant sont toutefois tenues à participer financièrement aux frais de fonctionnement des structures d'accueil. Une participation est fixée par décision du conseil communal et est sujette à approbation par le ministère de l'éducation nationale.

Art. 86 (nouveau).– *Le financement des frais de fonctionnement des structures d'accueil est assuré par les communes, l'Etat et une participation de la part des personnes responsables de l'éducation des enfants.*

L'Etat contribue à ces dépenses dans une mesure qui est déterminée annuellement par la loi budgétaire. Les modalités sont fixées par règlement grand-ducal.

Au Chapitre XI – Dispositions transitoires – sont ajoutés les articles 113 et 114 nouveaux ayant la teneur qui suit:

„Art. 113 (nouveau).– *Les communes ou sections de commune dans lesquelles la construction de nouveaux bâtiments pour les structures d'accueil devient nécessaire en vertu des prescriptions de la présente loi, peuvent obtenir, pour organiser leurs structures d'accueil conformément aux dispositions qui précèdent, un délai qui ne pourra excéder six ans.*

Art. 114 (nouveau).– *Les dépenses d'investissement sont financées par les communes et l'Etat. La part de l'Etat est financée par le Fonds d'investissement scolaire et le montant est déterminé par règlement grand-ducal.*

Luxembourg, le 7 mars 2002.

Le Rapporteur,
Robert GARCIA

Le Président,
Agy DURDU

Service Central des Imprimés de l'Etat