

N° 7064³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 4 juillet
2008 sur la jeunesse et portant modification de la loi
du 18 mars 2013 relative aux traitements des données
à caractère personnel concernant les élèves**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(16.12.2016)

Par dépêche du 9 août 2016, Monsieur le Ministre de l'Education 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.

Compte tenu de la situation multilingue au Grand-Duché de Luxembourg, le gouvernement entend encourager la diversité linguistique, non seulement au niveau scolaire, mais également dans le milieu dit non formel, c'est-à-dire dans les structures offrant des services d'éducation et d'accueil (les crèches et les assistants parentaux).

Pour réaliser cet objectif, les auteurs du projet de loi sont d'avis qu'il faudrait familiariser les enfants avec les langues étrangères prédominantes dès le plus jeune âge. En effet, selon l'exposé des motifs accompagnant ledit projet, *„il est établi que la période de la petite enfance est extraordinairement propice à l'assimilation des langues. Il s'agit d'une période pendant laquelle les enfants sont particulièrement aptes à apprendre et à s'approprier une ou même plusieurs langues en parallèle“*. Ainsi l'éducation plurilingue vise à familiariser les enfants dont la langue maternelle n'est pas le luxembourgeois avec la langue luxembourgeoise dès l'âge de 1 an et ceux dont la langue d'origine est le luxembourgeois avec la langue française dès le même âge.

Au centre de la mise en œuvre du multilinguisme en question se trouve le *„programme d'éducation plurilingue“*, qui est considéré comme mission de service public. Aux termes du commentaire du nouvel article 40 que le projet de loi prévoit d'insérer dans la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, ce programme d'éducation plurilingue a pour objectifs de fournir *„un cadre aux services d'éducation et d'accueil et aux professionnels de la petite enfance pour orienter et soutenir leur action pédagogique dans un environnement multilingue“* et de *„donner un fondement solide“* aux enfants en vue de leur scolarisation par la promotion des langues *„par une approche à la fois globale et ciblée“*.

Pour y arriver, les auteurs du texte définissent trois champs d'action, à savoir *„le développement des compétences langagières des enfants“*, *„le partenariat avec les parents“* ainsi que *„la mise en réseau et la collaboration avec les services scolaires, sociaux et médicaux“*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'intention du gouvernement de vouloir familiariser les enfants sans connaissances en langue luxembourgeoise aussi tôt que possible avec celle-ci: il s'agit ici bel et bien d'une promotion de la langue nationale et ainsi d'un facteur d'intégration hautement important. La Chambre partage également le diagnostic quant aux déficiences du plus grand nombre de Luxembourgeois en langue française en dépit d'une alphabétisation et d'un apprentissage de huit à douze années en moyenne. Mais, au lieu de sensibiliser les enfants encore plus tôt avec le français, ne serait-il pas plus judicieux de repenser l'apprentissage du français dans le système éducatif luxembourgeois? Comment est-ce possible que, après tant d'années de cours de français, les déficiences bien connues subsistent? Est-ce que ce qui vaut pour les enfants non luxembourgeois ne vaut pas aussi pour les enfants luxembourgeois, à savoir que *„le soutien et la valorisation des langues d'origine des*

enfants jouent eux aussi un rôle central, aussi bien en vue du développement socio-émotionnel des enfants (...) de leur développement identitaire, qu'en vue du développement de toutes les autres compétences linguistiques”? Est-ce que les enfants d'origine luxembourgeoise n'auraient donc pas le droit de pouvoir s'articuler librement, dans les crèches par exemple, dans leur langue maternelle?

En général, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que les tout petits enfants soient familiarisés avec les langues du pays dès leur jeune âge et elle peut ainsi accepter la philosophie de l'éducation plurilingüe. Elle regrette toutefois que les questions prémentionnées n'aient pas été soulevées ni traitées par les auteurs du projet de loi. De même, et malgré les développements qui précèdent, la Chambre s'interroge sur les raisons ayant amené le gouvernement à promouvoir la langue française plutôt que l'allemand. En effet, nombreux sont également ceux qui ont du mal à s'exprimer dans la langue de Goethe.

En dehors de ces considérations „*idéologiques*“, la Chambre relève également de majeures difficultés pour la mise en œuvre de l'éducation plurilingüe auprès des services d'éducation et d'accueil, difficultés qui se dessinent comme un fil rouge tout au long du projet de loi sous avis et que la Chambre expose plus en détail ci-après.

Quant à la forme, la Chambre fait remarquer que le titre de la loi du 18 mars 2013, cité à l'intitulé du texte sous avis, s'écrit correctement de la façon suivante: „*loi du 18 mars 2013 relative aux traitements de (à la place de „des“) données à caractère personnel concernant les élèves*“.

Le personnel

Concernant les conditions à remplir par le personnel encadrant les enfants, le projet de loi prévoit que le prestataire d'un service d'éducation et d'accueil doit „*garantir que chacune des deux langues cibles de l'éducation plurilingüe à savoir le luxembourgeois et le français de niveau C1 du cadre européen commun de référence des langues puissent être pratiquées au sein du service dans l'interaction et selon les besoins des enfants accueillis*“. Cette condition soulève quelques questions. Le système semble pertinent si l'on a à faire à des „*native speakers*“: on peut par exemple avoir un éducateur francophone parlant le français avec des enfants d'origine luxembourgeoise. Si, au contraire, un éducateur luxembourgeois doit parler le français avec des enfants luxembourgeois, on se trouve dans une situation hautement artificielle et on peut se poser la question de savoir si l'éducateur parle effectivement le français avec ces enfants dans certaines situations concrètes. Cette remarque vaut bien évidemment également dans le cas inverse, c'est-à-dire quand le personnel francophone doit au quotidien parler la langue luxembourgeoise avec des enfants d'origine française – sachant que la majeure partie du personnel francophone ne maîtrise même pas le luxembourgeois. Ainsi, l'approche plurilingüe est sans doute un outil efficace si elle est „*naturelle*“, mais à peine réalisable sur le terrain si elle devient une règle inébranlable.

Du point de vue du recrutement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande comment procéderont les employeurs pour respecter à la lettre la disposition du point 6 du futur article 25, paragraphe (1), sub g, de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Devraient-ils refuser un excellent éducateur même si celui-ci ne peut se prévaloir ni en luxembourgeois ni en français d'un niveau C1 du cadre européen commun de référence des langues?

Le projet de l'éducation plurilingüe est donc un idéal tout à fait louable, mais il sera problématique dans sa réalisation quotidienne.

Le partenariat avec les parents

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, les parents devront être „*encouragés à participer à la vie de la structure d'éducation et d'accueil et à s'impliquer dans son fonctionnement*“, notamment par un échange d'informations régulier et l'adoption d'approches cohérentes pour „*la socialisation, les routines journalières, le développement et l'apprentissage des enfants*“.

Si l'idée de faire participer les parents plus étroitement est de prime abord louable, on ne peut toutefois négliger les réalités „*sur le terrain*“. Les structures d'accueil se voient de plus en plus confrontées à des parents qui ne leur confient leurs enfants qu'aux seules fins de garde spontanée, sans se soucier du devoir pédagogique et de socialisation. Motiver les parents dans ces cas-là à participer au „*conseil de parents*“ et à des „*activités communes*“ pour „*stimuler les compétences communicatives des enfants et (...) valoriser la ou les langues de la famille de l'enfant*“ – mesures prévues au nouvel article 41,

paragraphe (3), que le projet de loi propose d'introduire dans la loi précitée du 4 juillet 2008 – pourrait s'avérer difficile. Comme le souligne le commentaire relatif à la disposition en question, il s'agit de promouvoir une participation plus poussée des parents, qui pourra aller jusqu'à l'organisation de „*débats concernant le fonctionnement (et) la vie de l'établissement*“ voire „*de conférences, des activités ou sorties exceptionnelles*“.

La Chambre se demande comment les établissements sauront intégrer l'organisation de tels événements, en sus de tous les éléments déjà imposés par le projet de loi au niveau de l'implémentation des activités langagières, alors qu'ils peinent déjà aujourd'hui à coordonner leur personnel pour garantir les présences nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches relatives à l'accueil et la garde des enfants.

Pour ce qui est de la possibilité pour les parents d'intervenir dans le fonctionnement même d'un établissement d'accueil, la Chambre rend attentif au fait que l'exploitant doit déjà respecter de nombreux critères d'ordre administratif et organisationnel, que ce soit l'aménagement de la présence du personnel, l'adaptation de la disponibilité de ce dernier en fonction des présences et absences (souvent spontanées) des enfants, le respect des heures de repas, la coordination des moments de repos, l'organisation des activités suivant le concept pédagogique, etc. tout en assurant que les parents peuvent récupérer leurs enfants aux plages fixées dans le règlement d'ordre interne. La Chambre préconise dès lors de laisser à chaque établissement le soin d'organiser son propre fonctionnement interne.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette par ailleurs que le projet du règlement grand-ducal prévu au futur article 41, paragraphe (3) prémentionné et devant déterminer la composition du conseil de parents ainsi que sa mission et celle du représentant des parents, ne soit pas annexé au projet sous avis. En effet, l'élaboration d'un règlement d'exécution ensemble avec son fondement légal a l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ce texte fournit des précisions sur les dispositions légales et qu'il permet d'éviter des situations de vide juridique.

La mise en réseau des structures dans un contexte national

Aux termes du commentaire relatif au nouvel article 41, paragraphe (4), que le projet de loi prévoit d'insérer dans la loi sur la jeunesse, „*l'enfance se passe souvent dans des espaces isolés, aménagés spécifiquement pour les enfants et ils risquent de ne plus avoir suffisamment de contact avec d'autres espaces de vie et d'être ainsi privés de nombreuses expériences primaires qui sont essentielles dans le développement ultérieur*“. Pour pallier ce manque de contact „*avec d'autres espaces de vie*“, le projet de loi sous avis prévoit que chaque prestataire du programme d'éducation plurilingue doit prendre „*des initiatives de collaboration avec l'école, afin de préparer la transition des enfants vers le premier cycle de l'enseignement fondamental*“. Il s'agit d'organiser des activités ponctuelles communes pour „*diminuer les appréhensions des enfants face à ce passage de la structure d'accueil vers l'école*“ ou encore de proposer des „*séances de formation ou d'information aux parents, des séances de dépistage ou de soutien précoce des enfants*“.

La Chambre a du mal à suivre ce raisonnement des auteurs du texte, dans la mesure où elle doute du bien-fondé de l'affirmation suivant laquelle les enfants seraient isolés. D'abord, le fait même que les enfants se retrouvent dans une structure d'accueil avec d'autres enfants témoigne de leur non-isolation, car l'interaction y est inévitable. Ensuite, quand ils se retrouvent à leur domicile ou quand ils suivent des activités en famille (faire les courses, visiter des proches, faire une promenade, visiter des lieux culturels, etc.), ils sont en dehors d'espaces spécifiquement aménagés pour enfants et connaissent donc bien „*différents espaces de vie*“.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve le principe que le contact des enfants avec l'extérieur soit promu, mais elle doute fort que les mesures proposées par le projet de loi sous avis soient réalistes. En effet, exiger des services d'éducation et d'accueil de prendre activement des „*initiatives de collaboration avec l'école afin de préparer la transition des enfants vers le premier cycle de l'enseignement fondamental luxembourgeois*“ a nécessairement pour conséquence que des plages horaires afférentes doivent également être organisées par l'école fondamentale. Or, au vu des nombreuses tâches que l'école fondamentale doit déjà assumer à ce jour, il ne sera pas facile d'y intégrer encore des visites et activités communes avec les enfants des services d'éducation et d'accueil. La même remarque vaut pour les services d'éducation et d'accueil qui ont, de leur côté, un horaire assez rigide (heures de repas, moments de repos, plages horaires pour l'arrivée et le départ des

enfants, etc.) dans lequel doivent encore être intégrées les activités prévues dans le cadre du „concept d'action général“.

La Chambre s'étonne en outre du souci des auteurs du projet sous avis de vouloir réduire les craintes des enfants face à la transition vers l'école fondamentale, alors que les enfants, après avoir surmonté leur angoisse de séparation d'avec les parents, ont généralement une certaine curiosité naturelle et ne devraient dès lors pas avoir tendance à ce genre de réaction. Ensuite, la Chambre tient à relever que les enfants regroupés dans les structures d'accueil ne sont très souvent pas issus de la même commune ou du même quartier urbain, de sorte qu'ils ne fréquenteront pas nécessairement l'établissement scolaire choisi pour les visites et activités régulières. A quoi bon se familiariser donc avec un endroit qui ne sera plus fréquenté par après?

Qui plus est, il existe beaucoup d'enfants qui ne sont inscrits dans un service d'éducation et d'accueil que pour deux ou trois demi-journées par semaine. Or, comment organiser des visites de sorte que chaque enfant puisse y participer et ainsi, au vœu des auteurs du texte sous avis, „diminuer les appréhensions des enfants face à ce passage (...) à l'école“?

Quant aux „séances de formation ou d'information aux parents“ et aux „séances de dépistage ou de soutien précoce“, le texte du nouvel article 41, paragraphe (4), reste beaucoup trop vague sur la finalité et le contenu de ces séances, puisqu'il se limite à mentionner les services avec lesquels une coopération est à réaliser dans ce contexte, à savoir „les services spécialisés (en quoi?), scolaires et sociaux publics ou privés et les établissements culturels et sportifs“.

Seules les explications fournies par le commentaire des articles et l'exposé des motifs donnent une idée un peu plus claire sur les intentions poursuivies, ces documents précisant qu'à travers la coopération et la mise en réseau avec d'autres services, „une meilleure prévention, ainsi qu'une intervention précoce lors de retards de développement ou en cas de problèmes ponctuels sont possibles“, pour permettre d'éviter „des traitements lourds nécessaires en cas de dépistage tardif“.

Au vu des développements qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics craint que la projection de la mise en réseau des services d'éducation et d'accueil avec les autres acteurs mentionnés ci-avant ne mène pas au but escompté, qui, de toute façon, aux yeux de la Chambre, repose sur une prémisse erronée.

La reconnaissance comme prestataire du chèque-service accueil

L'article 5 du projet de loi prévoit de remplacer l'article 25 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse afin d'y préciser différentes nouvelles conditions qu'un service d'éducation et d'accueil doit remplir pour être reconnu comme prestataire du chèque-service accueil. Alors qu'à l'heure actuelle, il suffit de produire un concept d'action général et un projet d'établissement ainsi que de tenir un journal de bord, les prérequis prévus par le projet de loi sous avis deviennent autrement plus nombreux et contraignants.

En effet, les établissements d'accueil sont tenus d'établir et de mettre en œuvre un projet pédagogique, d'adhérer au système d'enregistrement des heures de présence réelle des enfants accueillis, de désigner un référent pédagogique du programme d'éducation plurilingue, de garantir que le luxembourgeois et le français pratiqués au sein de l'établissement soient au moins de niveau C1 du cadre européen commun de référence des langues, de mettre en œuvre le programme d'éducation plurilingue ainsi que de veiller à différents critères relatifs à la formation du personnel d'encadrement et du référent pédagogique.

Toutes ces nouvelles conditions s'ajoutent à celles actuellement déjà requises par le règlement grand-ducal modifié du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants, dont notamment l'obligation de pratiquer les trois langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, le respect du nombre minimal de personnel d'encadrement, la participation à des formations continues par le personnel d'encadrement et le personnel auxiliaire ainsi que l'obligation de se conformer à de multiples critères d'infrastructure et d'organisation.

De plus, pour subvenir aux besoins relatifs à l'introduction des nouvelles dispositions en matière d'éducation plurilingue, le gouvernement se limite à obliger les services d'éducation et d'accueil à augmenter de dix pour cent le ratio d'encadrement pédagogique, donc le nombre minimal de personnel d'encadrement.

Le référent pédagogique

Pour mettre en œuvre le programme d'éducation plurilingue, le projet de loi prévoit que chaque service d'éducation et d'accueil devra désigner un „*réfèrent pédagogique*“ qui a, entre autres, comme missions de développer un plan de formation continue en matière d'éducation plurilingue, d'implémenter „*un outil de suivi du développement langagier des enfants*“, de s'occuper du suivi avec les parents et d'assurer la coopération avec „*les services spécialisés, services scolaires et sociaux publics ou privés et les établissements culturels et sportifs*“.

Le référent pédagogique du programme d'éducation plurilingue doit accomplir une formation initiale spécifique de trente heures au moins et participer ensuite à une formation continue d'un minimum de huit heures sur une durée de deux ans. Le même minimum de huit heures de formation continue vaut pour les autres membres du personnel encadrant.

Une fois de plus, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que l'appareil administratif qu'il est prévu de mettre en place est largement exagéré. A-t-on vraiment besoin d'une personne dont la tâche sera quasi exclusivement réservée à la seule mise en œuvre du multilinguisme? S'il ne s'agit vraiment que d'un „*contact ludique*“ que les enfants devront avoir avec les langues visées par le projet de loi, pourquoi est-il prévu d'imposer au personnel tant d'heures de formation spécifique? Ne suffirait-il pas de prévoir, par exemple, des chansons ou la lecture de contes dans les langues en question pour familiariser les enfants avec ces dernières?

Conclusion

Quoique l'idéal recherché par le gouvernement – à savoir la promotion du multilinguisme des enfants dès le plus jeune âge – soit louable, la Chambre est d'avis que la mise en place de l'ensemble des mesures prévues par le projet de loi revient à créer un dispositif administratif énorme et disproportionné par rapport aux buts recherchés, avec des exigences qui, par leur nombre et leur contenu, risquent de dénuer les services d'éducation et d'accueil de leur devoir primaire qu'est l'accompagnement des enfants en vue de développer leurs capacités motrices, sociales et cognitives, nécessaires pour trouver leurs repères quotidiens. Il est à craindre que de nombreux établissements d'accueil aient du mal à satisfaire à la panoplie d'exigences instituées par le texte sous avis, mesures qui risquent de créer non seulement d'énormes surcharges administratives, mais également de sérieux problèmes organisationnels internes.

Par conséquent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut se déclarer d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de toutes les observations formulées ci-avant, et elle recommande au gouvernement de revoir le texte dans ce sens.

Ainsi délibéré en séance plénière le 16 décembre 2016.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

