

**N° 4653<sup>3</sup>****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

