

07-m120

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) relatif

- au projet de loi portant organisation de l'enseignement fondamental
(N°5759)**
- au projet de loi concernant le personnel de l'enseignement fondamental
(texte coordonné N°5760/3)**

Considérations générales

Les mutations profondes que la société luxembourgeoise a subi au cours des dernières années, les changements des modes de vie et les effets de la mondialisation sont autant d'éléments qui posent des défis considérables à notre système éducatif. Un enseignement de qualité, capable de rivaliser avec celui dispensé dans les autres pays de l'Union européenne, doit s'appuyer sur une organisation scolaire moderne et efficace. La loi de 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire n'est aujourd'hui plus en mesure de répondre de manière appropriée à tous ces nouveaux besoins et défis ; sa refonte est dès lors devenue indispensable.

Il ne faut pour autant pas en tirer la conclusion hâtive qu'il convient de faire table rase des structures actuellement en place.

Tout au long du 20^e siècle, les communes ont été les piliers de l'organisation de l'enseignement primaire et préscolaire au niveau local. Alors que le volet pédagogique de l'enseignement est géré au niveau étatique, le volet organisationnel relève des communes, instances proches du terrain et des préoccupations des habitants. Cette répartition des missions, conforme au principe de subsidiarité en vertu duquel les affaires publiques sont à gérer au niveau le plus efficace et les plus près possible du citoyen, a fait ses preuves et doit, selon le SYVICOL, rester le fondement de l'organisation de l'enseignement au niveau local.

Si le projet de loi sous examen ne remet pas ce principe en cause de manière explicite, force est de constater qu'il contient néanmoins une série de dispositions susceptibles de provoquer l'érosion du pouvoir décisionnel des autorités communales dans le domaine scolaire. De l'avis du SYVICOL, l'introduction d'un système d'autogestion des écoles déséquilibre le rapport de forces entre les différents intervenants – élèves et parents d'élèves, enseignants, inspecteurs, ministère de l'Education nationale, autorités communales – sans être compensé par un contrepoids efficace, si ce n'est, dans une certaine mesure, par une plus grande implication des parents d'élèves. Pour améliorer la gestion interne des écoles, la création de postes de directeur d'école devrait plutôt être envisagée.

Il sera argué dans la suite que le maintien en place de la double hiérarchie - étatique *et* communale - sur les écoles garantira un bon fonctionnement de l'enseignement au niveau local et qu'il servira les intérêts des citoyens. Au cas où il serait décidé de transférer vers l'Etat la compétence en matière de nomination des enseignants, le SYVICOL revendique que l'Etat prenne en charge l'intégralité de leurs rémunérations.

* * *

Examen des articles du projet de loi portant organisation de l'enseignement fondamental

Chapitre I – Cadre général

Section 1 – Champ d'application et définitions

Article 2

Le SYVICOL note l'absence d'une cohérence rédactionnelle en matière de féminisation des titres et des fonctions dans le projet de loi sous examen. Dans un souci de faciliter la lecture du texte, il serait préférable de s'en tenir aux conventions usuelles employées lors de la rédaction de normes législatives.

Section 2 – Le droit à l'enseignement fondamental

Article 5

Il est proposé de remplacer l'expression « *de son lieu de résidence* » par « *de sa commune* », étant donné que toutes les localités ne disposent pas d'une école et que les élèves qui y résident doivent évidemment accepter de fréquenter les cours dispensés dans une école située ailleurs sur le territoire de leur commune.

Le SYVICOL regrette que le gouvernement veuille imposer aux communes par la voie légale la fourniture gratuite du matériel didactique utilisé en classe, alors qu'aucune obligation similaire n'existe pour l'Etat pour ce qui est des manuels de l'enseignement secondaire. Il convient de rappeler que la mise à disposition à titre gracieux des manuels scolaires par les communes est de toute façon depuis longtemps pratique courante. Si cette obligation devait néanmoins être inscrite dans la loi, le SYVICOL insiste sur la nécessité de spécifier expressément aux articles 5 et 12 qu'elle est limitée aux manuels scolaires recommandés par le ministre.

Section 4 – La structure et l’organisation pédagogique

Article 10

Le SYVICOL salue la volonté de spécifier clairement dans cet article les missions du titulaire de classe.

La formulation de la mission 5 surprend cependant dans la mesure où il y est question de l’engagement d’un dialogue avec les parents uniquement « *à partir du moment où des difficultés scolaires apparaissent* ». Un tel dialogue ne devrait-il pas constituer le fondement même des relations entre les enseignants et les parents d’élèves, indépendamment du fait que leur progéniture ait des difficultés scolaires ?

L’introduction de l’obligation pour les titulaires de classe d’organiser des réunions d’information et de concertation avec les parents d’élèves, quoique louable en soi, mériterait d’être formulée de manière plus contraignante. En effet, sans précision supplémentaire, le titulaire pourrait se contenter de l’organisation d’une seule réunion par année scolaire. Le SYVICOL propose de remplacer le terme « *régulièrement* » par « *au moins une fois par trimestre* », en distinguant éventuellement réunions d’information et de concertation, qui, à priori, poursuivent des objectifs distincts.

Article 13

Alors que la simplification administrative est un des chevaux de bataille du gouvernement, il est surprenant que l’article 13 introduise l’obligation pour les communes d’expédier l’extrait du registre aux délibérations relatif à l’organisation des cours d’instruction religieuse et morale au ministre des cultes. Pour le SYVICOL, la transmission de ce genre d’informations devrait se faire au sein même de l’administration gouvernementale.

Section 5 – Le développement scolaire

Article 14

Le SYVICOL constate une certaine imprécision au niveau de la terminologie utilisée dans ce paragraphe. Le terme de « *développement scolaire* », qui est uniquement utilisé dans le titre de la section 5 doit-il être compris comme synonyme de « *plan de réussite scolaire* » ? Ni l’un ni l’autre de ces nouveaux concepts n’est d’ailleurs clairement défini dans les articles 14 à 16. Il paraît judicieux d’intégrer les précisions supplémentaires fournies dans le commentaire des articles dans le texte même de la loi.

L’article 14 stipule que le plan de réussite scolaire engagera des « *ressources financières et humaines* », qui auront par la force des choses, un impact sur le budget communal. Aussi les communes devraient-elles être associées aux discussions autour de ce plan dès son stade de conception au lieu d’en être saisies pour approbation en fin de procédure. A noter que le texte ne précise pas quelles seraient les conséquences d’un refus d’approbation du conseil communal.

Article 15

En vertu de l'article 40, l'établissement de l'organisation scolaire, y compris la fixation des grilles des horaires hebdomadaires, est une prérogative du conseil communal et non de l'école.

Section 6 – L'encadrement périscolaire

Article 17

De l'avis du SYVICOL, les communes sont à associer à l'élaboration des modalités et des normes réglant l'encadrement périscolaire, étant donné qu'elles sont directement concernées par leur transposition sur le terrain.

Vu la définition de l'école retenue à l'article 2 - « *une entité administrative et pédagogique identifiable, regroupant en communauté de scolaire les élèves et les équipes pédagogiques d'un ou de plusieurs bâtiments scolaires* » -, il est difficile de s'imaginer que l'encadrement périscolaire puisse être confié à cette entité finalement abstraite.

Par souci de cohérence avec les dispositions qui précèdent, il est dès lors proposé de reformuler le paragraphe 3 de la manière suivante : « *L'encadrement périscolaire est assuré par la commune. Celle-ci assume cette mission seule ou en coopération avec d'autres communes. Elle peut en charger un organisme assurant l'accueil socio-éducatif agréé par l'Etat.* »

La formulation du paragraphe 4 ne garantit pas une articulation suffisamment efficace entre activités scolaires et périscolaires. Il est proposé de confier à la commission scolaire, qui regroupe en son sein les représentants des comités d'école, les parents d'élèves, les responsables des maisons relais et des membres du conseil communal, une mission de coordination dans ce domaine.

Le SYVICOL rappelle que l'offre en matière d'encadrement périscolaire varie en fonction des spécificités et besoins locaux (heures d'ouverture, classes d'âge pouvant bénéficier d'un encadrement...) et qu'elle peut donc être sensiblement différente d'une commune à l'autre. Aussi le règlement grand-ducal qui doit définir les modalités de l'encadrement périscolaire devrait-il être suffisamment flexible pour laisser une certaine marge de manœuvre aux communes.

Chapitre II – Les élèves

Section 1 – L'admission à l'école

Article 19

Pour des raisons d'organisation évidentes, le SYVICOL s'oppose à l'idée que des enfants ayant atteint l'âge de trois ans puissent intégrer une classe d'éducation précoce en cours d'année. Cette disposition aurait pour corollaire que les enfants pourraient passer jusqu'à deux années de suite dans une classe d'éducation précoce, situation qui, à priori, ne semble pas forcément souhaitable d'un point de vue pédagogique.

Même si, à la suite d'efforts considérables réalisés aux cours des dernières années, les communes disposent aujourd'hui quasiment toutes de classes d'éducation précoce, cette offre ne porte pas partout sur un horaire hebdomadaire complet, identique à l'éducation préscolaire, mais se limite parfois à plusieurs journées ou demi-journées par enfant. Ces communes doivent disposer d'un délai raisonnable pour étendre progressivement l'offre existante.

Comme à l'article 5, l'expression « *de son lieu de résidence* » est à remplacer par « *de sa commune* » aux articles 19, 20 et 21.

Article 20

Le SYVICOL est d'avis qu'il convient de préciser que l'élève doit fréquenter l'école dans la commune où résident ses tuteurs, c'est-à-dire en principe ses parents. A défaut de cette précision dans le texte, il sera possible pour les parents de déclarer leurs enfants auprès d'une autre commune (résidence des grands-parents par exemple) afin de les faire admettre dans cette école (voir aussi les arguments développés à l'article 21).

Article 21

Les dispositions de l'article 21 permettront dorénavant aux parents d'inscrire les élèves dans une école de leur choix, y compris dans une commune autre que celle où ils résident.

C'est avec étonnement que le SYVICOL note que le gouvernement veut apparemment faciliter le « tourisme scolaire » dans l'enseignement primaire, alors que, parallèlement, il prévoit d'introduire une carte scolaire pour l'enseignement secondaire.

Le SYVICOL reste attaché au principe que tout enfant devrait fréquenter l'école de la commune de résidence de ses parents et que tout autre arrangement devrait être une exception à la règle. Plusieurs arguments plaident en faveur du maintien du statu quo actuel :

- Si, comme le prévoit le présent projet de loi, l'offre en matière d'encadrement périscolaire est étendue à tout le territoire, les parents ne devraient, en principe, plus avoir besoin de demander l'admission de leur enfant dans une école autre que celle de leur ressort scolaire, respectivement de leur commune de résidence.
- Les expériences à l'étranger montrent que le fait de permettre aux parents de choisir un établissement scolaire, se fait au détriment de la mixité sociale et favorise la ghettoïsation de certains quartiers ou communes.
- Les enfants qui ne sont pas scolarisés dans leur commune, ne s'intègrent que difficilement parmi les pairs de leur lieu de résidence. Mises à part les conséquences négatives pour le bien-être de l'enfant, ce genre de situation va à l'encontre des efforts visant à promouvoir, notamment à travers le développement d'une vie associative attractive, la cohésion sociale dans les communes plus excentrées, qui se transformeront de plus en plus en « communes-dortoir ».
- Il faut s'attendre à ce que les demandes d'inscription de non-résidents se répartissent de manière inégale sur le territoire du pays, ce qui risque de causer des problèmes de planification et d'organisation importants aux communes les plus sollicitées.

- Dans le passé, de nombreux résidents luxembourgeois ont hésité à aller s'installer dans les pays limitrophes où l'immobilier est moins cher, parce qu'ils voulaient que leurs enfants fréquentent une école luxembourgeoise. Cette tendance pourrait connaître une nouvelle dynamique, si une approche plus laxiste est adoptée en matière d'admission dans une école située sur le territoire d'une autre commune. A noter que, dans ce cas se pose d'ailleurs la question du remboursement des frais de scolarité d'élèves résidant à l'étranger. Il semble, en effet, illusoire de croire que les communes situées dans les pays voisins acceptent de rembourser ces frais à la commune luxembourgeoise concernée.

Comme c'est le cas actuellement, les communes devraient pouvoir décider elles-mêmes dans quelles circonstances et selon quels critères elles admettent des élèves non-résidents dans leurs écoles.

Enfin, le SYVICOL tient à souligner qu'une commune qui accueille des enfants vivant ailleurs, n'a pas uniquement à supporter les charges financières découlant de leur fréquentation de l'école communale, mais éventuellement aussi les frais en relation avec leur encadrement péri- ou parascolaire.

Article 36

Convaincu de l'importance capitale de l'apprentissage de la langue luxembourgeoise comme préalable à une bonne intégration des enfants étrangers, le SYVICOL est d'avis qu'il convient de réécrire cet article comme suit : « *Les élèves arrivés récemment au Luxembourg, âgés entre sept et douze ans et ne maîtrisant pas suffisamment les langues luxembourgeoise, allemande ou française pour pouvoir suivre l'enseignement fondamental, ont droit à un cours d'accueil.* »

La formulation de ce paragraphe ne doit pas laisser sous-entendre qu'un cours d'accueil est d'office dispensé dans chaque école. Dans les régions moins densément peuplées, ces cours sont à organiser dans le cadre d'une coopération intercommunale.

Chapitre III – Structures administratives et gestionnaires

Section 1 – L'établissement des écoles

Article 37

Tout en étant d'accord sur le principe que les écoles devraient toutes disposer d'une bibliothèque et permettre aux élèves l'accès aux technologies de l'information et de la communication, le SYVICOL redoute que la formulation vague du dernier paragraphe de cet article ne donne lieu à des revendications tous azimuts.

Section 2 – L’organisation scolaire

Article 40

Le principe de la fixation d’un contingent de leçons d’enseignement pour chaque commune est un corollaire de la nomination des enseignants par l’Etat, telle que proposée dans le projet de loi concernant le personnel de l’enseignement fondamental. Le point de vue du SYVICOL sur cette question est développé à l’article 41 ci-dessous ainsi que dans l’avis relatif au projet de loi précité (section 3 – articles 17 à 21).

En ce qui concerne les décisions relatives à l’occupation des postes au sein des écoles de la commune, le SYVICOL estime qu’elles devraient incomber au conseil communal. Ce dernier doit pouvoir établir son propre règlement de permutation en toute autonomie, sans qu’il ne soit obligé de le soumettre pour approbation au ministre. La fin du texte de l’article 40 se lirait dès lors comme suit :

« L’occupation des différents postes par les instituteurs est arrêtée par le conseil communal. Un règlement grand-ducal fixe la date de la rentrée des classes et la date de la fin des classes ainsi que les vacances et congés scolaires. »

Article 41

Pour le SYVICOL, la conséquence d’un éventuel transfert de compétences en matière de nomination des enseignants est la prise en charge par l’Etat de l’intégralité des rémunérations des enseignants, à laquelle les communes participent actuellement à concurrence de 33%. Si les enseignants ne sont plus soumis à l’autorité de la commune, c’est le principe du « décideur-payeur » qui s’applique, l’Etat devant assumer les obligations financières qui découlent de la nouvelle responsabilité qu’il s’arroge. Il convient dès lors de supprimer l’avant-dernier paragraphe de l’article 41 (voir aussi les remarques à propos de l’article 17 de l’avis du SYVICOL sur le projet de loi concernant le personnel de l’enseignement fondamental.)

A une époque où la dé-bureaucratiation est plus que jamais le mot d’ordre, la procédure en matière d’approbation de l’organisation scolaire proposée au premier paragraphe de l’article 41 est difficile à justifier. Une fois l’organisation scolaire votée par le conseil communal, elle n’a plus lieu d’être soumise pour avis à l’inspecteur, voire à être validée par le ministre.

Section 3. – La gestion de l’ordre intérieur des écoles

Articles 42 - 49

La principale innovation sur le plan des structures décisionnelles et organisationnelles introduite par le gouvernement est l’instauration projetée d’un système d’autogestion des écoles. Assurée par un comité d’école composé du personnel de l’école et élu par lui, ses compétences sont relativement étendues. La conséquence de ce renforcement des pouvoirs des enseignants est l’affaiblissement du rôle des communes, y compris des commissions scolaires.

Le SYVICOL n’est pas persuadé que ces modifications iront dans le sens d’une amélioration de la gestion des écoles de l’enseignement fondamental.

Il convient de noter tout d'abord, que les enseignants ne sont pas formés pour assumer des fonctions de gestionnaires et ne sont pas nécessairement enclins à renoncer à (une partie de leurs) activités pédagogiques pour se consacrer à des tâches administratives. Obliger quelqu'un à assumer la fonction de président du comité d'école contre son gré comme proposé à l'article 45 serait en tout cas contre-productif. Quel sera, en effet, le degré de motivation professionnelle de cette personne ? En tout état de cause, le SYVICOL tient à marquer son opposition ferme au principe de la désignation par le conseil communal d'un président du comité d'école au cas où il n'y aurait pas de candidatures pour ce poste.

Le système de gestion « bottom-up » a pour objectif de responsabiliser davantage le personnel des écoles. Si cette idée est louable en soi, l'on peut toutefois se demander si les membres du comité d'école et en particulier son président, disposeront du recul et de l'objectivité nécessaires pour prendre des décisions affectant directement leurs pairs.

L'administration des écoles est actuellement gérée par les communes, qui sont d'ailleurs nombreuses à avoir un « service scolaire » proprement dit. Les écoles, en revanche, ne sont pas outillées pour assumer les tâches de gestion, notamment budgétaires, que le projet de loi propose de leur attribuer.

Pour garantir une meilleure coordination dans les écoles entre les volets pédagogique et administratif, le SYVICOL plaide plutôt pour la création du poste de directeur d'école. Formé spécifiquement à cette fonction, il assurerait la surveillance de l'école ainsi que le lien entre celle-ci, le ministère, la commune et les parents d'élèves. Ce modèle de structure organisationnelle fonctionne depuis longtemps dans tous nos pays voisins où il a largement fait ses preuves.

Parallèlement, le rôle de la commission scolaire comme organe de concertation entre l'ensemble des acteurs impliqués dans l'enseignement au niveau communal est à confirmer. Fondée sur le principe du partenariat au niveau local, elle garantit la prise en compte des priorités et des intérêts de tous: élèves et parents d'élèves, enseignants, autorités communales, inspecteurs et - comme le propose le SYVICOL - du personnel des structures d'encadrement périscolaires. Le pouvoir décisionnel en matière d'organisation scolaire et en matière de ressources budgétaires à y affecter reviendrait, comme par le passé, au conseil communal, étant entendu que le directeur d'école disposerait d'un large pouvoir d'impulsion et de proposition.

Article 44

Alors que le champ d'action des communes en matière d'enseignement se trouve considérablement rétréci par le projet de loi sous examen, le SYVICOL constate avec regret que les obligations peu agréables comme celle de gérer les absences sans motif valable, restent une attribution communale.

Section 4 – Le partenariat

Article 50

Le SYVICOL propose de préciser que les horaires des réunions avec les parents d'élèves sont à fixer dans la mesure du possible en tenant compte de l'emploi du temps professionnel de ces derniers.

Article 51

Le principe de désigner contre son gré une personne comme représentant des parents d'élèves est inacceptable aux yeux du SYVICOL.

Article 52

Le contenu du rapport d'activité dont il est question au point 2 devrait être défini.

Article 54

Conformément à la proposition développée ci-dessus, le directeur d'école devrait siéger au sein de la commission scolaire.

Le SYVICOL propose d'élargir la commission scolaire à des délégués des structures d'accueil pour enfants afin de garantir la mise en place d'une politique cohérente et intégrée en matière d'encadrement des enfants au niveau communal.

Les communes doivent rester libres de décider si des jetons de présence sont à allouer aux membres de leur commission scolaire. Par ailleurs, soucieux de défendre l'autonomie communale, le SYVICOL considère qu'il est inutile d'obliger les communes de soumettre l'approbation des jetons de présence à l'autorité supérieure. Il est proposé de reformuler la première partie de l'avant-dernier paragraphe de la manière suivante : « *Le conseil communal peut fixer des jetons de présence à allouer aux membres de la commission scolaire.* »

Article 57

De l'avis du SYVICOL, la commission scolaire nationale devrait compter parmi ses membres deux représentants des communes (point 7).

Article 59

Par souci d'équité, un congé de deux demi-journées devrait également être octroyé aux représentants des communes.

Section 5. - La surveillance des écoles

Article 60

Le texte du projet de loi omet de définir la notion de « surveillance » des écoles. En l'absence de précisions supplémentaires, il est impossible pour le SYVICOL de se prononcer sur cet article et les obligations qui en découleraient pour le secteur communal. A noter d'ailleurs que l'article 2 du projet de loi concernant le personnel de l'enseignement fondamental, qui porte également sur la surveillance des écoles, ne mentionne pas le secteur communal.

Article 62

Dans l'hypothèse où la proposition du SYVICOL en faveur de l'introduction d'un directeur d'école serait retenue, le rôle des inspecteurs devrait être revu. Dans le cas contraire, le SYVICOL se prononce pour une augmentation substantielle du nombre d'inspecteurs. L'encadrement et la surveillance des écoles ne fonctionnent aujourd'hui pas de manière satisfaisante : en raison du nombre important de classes qu'ils doivent surveiller, la présence des inspecteurs sur le terrain est très sporadique. Le SYVICOL n'est en tout cas pas d'avis que cette lacune sera comblée par la création de comités d'écoles telle que proposée dans le projet.

Article 66

Le SYVICOL note l'absence dans le texte sous examen de la définition de la fonction « *d'instituteur - ressource* ».

Article 69

Au premier paragraphe, il convient de lire « *Dans le cadre de l'enseignement fondamental, le conseil communal exerce les attributions suivantes : (...)* »

L'attention est attirée sur le manque de cohérence au niveau de l'utilisation du terme « affectation » du personnel. Conformément à l'article 40 du présent texte et aux articles 17 à 21 du projet de loi relatif au personnel de l'enseignement fondamental, l'Etat sera en charge de l'affectation du personnel dans une commune, alors que le conseil communal décide, sur base de son règlement de permutation, de l'occupation des postes au sein des écoles communales.

Article 76

Le SYVICOL ne cesse de réclamer l'application de critères transparents, objectifs et équitables pour l'attribution de subsides étatiques aux communes. Aussi ne peut-il être d'accord avec la formulation vague du deuxième paragraphe de l'article 76, qui donnera à l'Etat une très grande latitude pour attribuer les subsides comme bon lui semble.

Article 77

En concordance avec les remarques formulées ci-dessus (article 40), le SYVICOL demande la suppression du paragraphes 2, points 1 à 3 de l'article sous examen.

* * *

Examen des articles du projet de loi concernant le personnel de l'enseignement fondamental (texte coordonné)

Le SYVICOL salue le fait que les dispositions relatives à la gestion du personnel enseignant, éparpillées jusqu'à présent dans plusieurs textes législatifs et réglementaires, seront dorénavant regroupées dans une seule loi.

Section 3 – L'affectation

Article 17

Comme indiqué ci-dessus, le SYVICOL considère que, s'il devait être décidé d'enlever aux communes la compétence en matière de nomination des enseignants, l'Etat devrait en contrepartie financer les rémunérations des enseignants dans leur intégralité, et ce a fortiori à un moment où des pourparlers entre le gouvernement et les syndicats d'enseignants en vue d'un reclassement des instituteurs sont en cours, pourparlers auxquels le secteur communal n'est pas associé, mais qui risquent de déboucher sur une hausse substantielle de la masse salariale du personnel enseignant.

Le SYVICOL se défend contre certaines accusations à peine voilées figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi et déguisées en arguments pour justifier ce transfert: compte tenu de la pénurie d'enseignants que le pays connaît depuis des années, ce ne sont bien souvent pas les *candidats* qui ont été obligés de se soumettre à des démarches d'embauche humiliantes, mais les *élus communaux* ! Par ailleurs, il est offensant de laisser sous-entendre que les communes auraient pris leurs décisions en matière de nominations de façon subjective et injuste.

Les arguments qui peuvent être avancés en faveur d'une nomination étatique sont

- d'une part le fait que la procédure actuellement en vigueur, basée sur les votes de listes successives, est non seulement excessivement fastidieuse et difficile à gérer, mais parfois pénible pour les élus (démarches auprès des candidats potentiels, désistements de candidats en dernière minute, convocations de réunions du conseil à des heures matinales s'assurer de la nomination d'un candidat qui a présenté une candidature dans plusieurs communes ...).
- d'autre part le fait que la nomination étatique permet théoriquement à l'Etat d'assurer une répartition plus équilibrée du personnel qualifié et d'enseignants des deux sexes à travers les communes du pays. Il semble toutefois que l'Etat n'entend pas saisir cette opportunité, étant donné que le texte précise que l'affectation du personnel enseignant à une commune se fait simplement « *sur base d'un classement et des préférences exprimées par les candidats* ».

Pour le SYVICOL, le corollaire d'un éventuel transfert de compétence en matière de nominations est le transfert en parallèle de la prise en charge financière des rémunérations des enseignants du niveau communal vers le niveau étatique.

Cette position doit être placée dans le contexte plus général de la répartition des frais entre l'Etat et les communes dans les domaines de l'enseignement et de l'encadrement des élèves. L'on ne peut, en effet, faire ici abstraction des efforts que le gouvernement appelle les communes à faire pour augmenter l'offre en matière de structures d'accueil pour enfants. En vertu des articles 17 et 18 du projet de loi portant organisation de l'enseignement fondamental, les communes sont désormais obligées d'offrir un encadrement périscolaire, voire encouragées à mettre en place la journée continue. D'après les estimations du gouvernement, les besoins en matière de places dans des structures d'accueil à l'horizon 2013 s'élèvent à plus de 30.000 unités – à comparer aux 11.179 disponibles en 2007.

Tout en sachant que l'Etat prend en charge jusqu'à 50% des frais de construction et la moitié du déficit résultant des frais de fonctionnement des maisons relais, le poids financier que le secteur communal aura à supporter à l'avenir est énorme. Or, malgré l'octroi de cette nouvelle mission aux communes, cette décision n'est pas assortie de mesures visant à générer des recettes supplémentaires pour le secteur communal.

Une répartition juste et équilibrée des frais entre l'Etat et les communes doit dès lors être basée sur une approche englobant à la fois les domaines scolaire et parascolaire.

Article 18

Le SYVICOL considère important que la commune soit informée en temps utile de l'intention d'un enseignant de quitter la commune et des raisons de ce départ, au cas où celui-ci est motivé par des raisons autres que de convenance personnelle. Aussi propose-t-il de créer une obligation légale pour les enseignants d'informer par écrit le collège des bourgmestre et échevins de leur intention de demander une réaffectation auprès d'une autre commune.

La faculté pour les communes d'accepter ou de rejeter une demande de réaffectation d'un enseignant préalablement affecté auprès d'une autre commune, telle que prévue par cet article, n'est pas formulée de manière suffisamment claire.

Il est proposé de remplacer le paragraphe (1) de l'article 18 par le texte suivant :

« Lors de la première publication de poste, un instituteur souhaitant être réaffecté auprès d'une autre commune, introduit une demande de réaffectation auprès du ministre et en adresse une copie au bourgmestre de la commune auprès de laquelle il est actuellement affecté. Le ministre transmet au conseil communal de la commune d'accueil les demandes de réaffectation qui lui ont été adressées ainsi qu'un classement des candidats établi par l'inspecteur d'arrondissement. Le conseil communal fait une proposition de candidats suivant les règles tracées par les articles 19 et 32 à 34 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Le ministre procède à la réaffectation du candidat proposé. »

Les modalités précises de la procédure de réaffectation, en particulier les délais, sont à déterminer par règlement grand-ducal.

Article 33

Le SYVICOL salue expressément le fait que les remplacements à court terme par des détenteurs de l'attestation habilitant à faire des remplacements seront dorénavant gérés par l'Etat.

Article 35

Le secteur communal, par le biais du SYVICOL, devrait être représenté au sein de la commission permanente d'experts chargée de procéder à la planification des besoins en personnel enseignant et éducatif.

Article 53

Si le principe devait être retenu ne de plus impliquer les communes dans la procédure de nomination du personnel enseignant, les chargés de cours actuellement employés par les communes sont à intégrer sans exceptions dans la réserve des suppléants gérée par le ministère. La continuation de la coexistence de chargés de cours dépendant des communes et de chargés étatiques n'est pas viable au sein du système réformé tel que proposé dans le projet de loi sous examen. Aussi convient-il de lire au paragraphe 2 de l'article 53: « *Sont repris dans la réserve des suppléants (...)* »

En conformité avec l'argumentation développée tout au long du présent avis, la prise en charge financière des chargés de cours devrait à l'avenir incomber à l'Etat.

* * *

Luxembourg, le 25 février 2008