



LE DOIGT SUR LE DROIT

Erich Avondet

A partir de ce numéro M. Erich Avondet, ancien directeur, met à notre disposition ses compétences pour fournir des éléments de connaissance et de réflexion sur un aspect non marginal de la profession des enseignants: la législation.

Fiche 1

L'ÉTAT ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'Etat moderne se base sur trois éléments fondamentaux, à savoir:

- un territoire,
- une population,
- la souveraineté.

Les buts de l'Etat ont un caractère éthique:

- vers l'extérieur, il s'agit de la défense de l'Etat même (et donc du territoire, de la population, de la souveraineté);
- à l'intérieur, il s'agit de l'action visant à assurer la liberté, l'ordre, la coexistence pacifique, la propriété, l'élévation sociale, économique, morale, culturelle, physique, etc., des citoyens. Pour obtenir cela, l'Etat prévoit trois pouvoirs séparés:
 - le **pouvoir législatif**, pour fixer les lois;
 - le **pouvoir exécutif**, pour les appliquer et les faire appliquer;
 - le **pouvoir judiciaire**, pour en assurer le respect.

Pour l'exploitation de son activité (appliquer et faire appliquer les lois, soit assurer l'exécution des lois et le fonctionnement continu des services publics) le pouvoir exécutif (qui est représenté par le Gouvernement) dispose d'une organisation sur le territoire: un ensemble de bureaux et de personnes qui constituent l'**Administration publique**.

L'Administration exerce donc des fonctions se rapportant aux divers aspects et nécessités de la vie organisée des citoyens, y compris, bien sûr, l'instruction et, donc, l'organisation scolaire.

Fiche 2

LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION

Pour exercer ses fonctions, l'Administration recrute son personnel, en général, au moyen, de concours publics sur épreuves et sur titres. Les candidats jugés aptes sont nommés de façon définitive (ou presque) dans les cadres de l'Administration même.

Dans certains cas, il y a la possibilité que l'Administration nomme de façon provisoire du personnel, sur la base d'une liste d'aptitude (c'est-à-dire une liste des aspirants classés en fonction des points que leur valent le titre d'étude et l'évaluation des éventuels services accomplis): tout en œuvrant dans l'Administration, ce personnel n'appartient pas aux cadres, mais il a les mêmes obligations que les autres employés publics.

Le contrat qui lie le personnel à l'Administration a un caractère un peu particulier car les deux contractants ne sont pas sur un plan d'égalité juridique, étant l'Administration seule à fixer les règles que le personnel se doit d'accepter.

Il en découle, donc, un rapport ayant un caractère:

- de **nature publique** (à cause de la prééminence de l'Etat);
- **unilatéral** (les règles n'étant pas l'objet d'un contrat);
- **volontaire** (l'acceptation des règles étant remise tout à fait à la volonté du personnel);
- **contraignant** (les règles acceptées librement devant être observées de façon obligatoire);
- au **contenu éthique** (par rapport aux devoirs de fidélité, de diligence, d'obéissance, de bonne vie et moeurs que le personnel est tenu à respecter).



"Carneade! Chi era costui?" se demandait, naïvement, Don Abbondio dans le roman de Manzoni ⁽¹⁾.

En paraphrasant le célèbre doute, quelqu'un se pose la même question pour ce qui concerne l'Etat. Et, probablement, les personnes qui se posent – ou qui pourraient se poser – cette interrogation, sont plus nombreuses de ce que l'on pourrait imaginer. Y compris, bien sûr, nombre d'enseignants.

Une petite remarque, à ce propos: un aspect curieux du monde de l'école, qui est pourtant cultivé et connaît, de façon même profonde, les problèmes se rapportant à la pédagogie, à la didactique, à l'organisation du travail, à l'exploitation des ressources, etc., est donné par un manque assez généralisé de culture juridique, ce qui porte à sous-évaluer l'importance des éléments fondamentaux de la législation en général, et, souvent, même de celle qui se rapporte plus directement à l'organisation scolaire.

Mais, pour en revenir à nos moutons, qu'est-ce que l'Etat? Nous pouvons le définir comme **une société politique organisée, soumise à un gouvernement et à des lois communes**: c'est la définition, parmi les nombreuses possibles, peut-être la plus simple et la plus répandue.

Tout de même, le terme "Etat" connaît, dans l'opinion générale, aussi d'autres acceptions:

– l'Etat c'est, tout d'abord, le pouvoir central, opposé aux collectivités locales et aux volontés particulières;

– l'Etat c'est, bien souvent, le gouvernement: et lorsqu'on parle des gouvernants, c'est presque toujours en opposition aux gouvernés, victimes, ces derniers, des premiers...;

– l'Etat c'est, enfin, une idée plus au moins abstraite et nébuleuse d'un pouvoir tout puissant et lointain qui ne fait pas ce qu'il devrait faire ou qui le fait mal, à qui on peut donner la responsabilité de tout ce qui ne marche pas...

Bien souvent, dans l'opinion publique, on confond aussi l'Etat avec la personne des gouvernants, des parlementaires, des fonctionnaires, qui agissent – il est vrai – au nom de l'Etat, mais qui ne sont pas l'Etat.

En réalité, comme il est dit dans la fiche n. 1, l'Etat a, en théorie, des buts de caractère éthique, et son existence et son activité sont justifiées par le fait qu'à la base il y a la volonté d'organiser et d'améliorer les conditions de vie des citoyens.

Dans ce sens nous pourrions dire – contrairement à Louis XIV qui disait "L'Etat c'est moi!" – que, en quelque sorte, l'Etat c'est aussi un peu nous!

Cela est surtout vrai – tout au moins du point de vue théorique – si l'on pense à l'importance qu'a, dans l'Etat moderne, le citoyen, l'individu et, justement, la tâche de l'Etat est celle d'assurer les conditions qui permettent à l'individu de s'épanouir. Or, comme première condition, nous avons la liberté des citoyens: c'est un principe qui, dans l'Etat moderne, domine l'organisation de la société.

Mais la liberté ne saurait être indéfinie: la liberté de chacun s'arrête – doit s'arrêter! – là où commence celle de l'autre, sur la base de la définition qu'en donne la Déclaration des droits de l'homme: "La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui".

Il en dérive la nécessité de l'intervention de l'Etat, de la réglementation: et cela dans le but précis d'assurer la liberté à tous.

C'est un exemple.

En réalité l'intervention de l'Etat, la réglementation, touche à de nombreux domaines qui, tous, concernent le citoyen.

Nous avons vu que le pouvoir exécutif de l'Etat, pour l'exploitation de son activité, dispose d'une organisation diffusée sur tout le territoire: c'est l'ensemble des bureaux et des personnels qui constituent l'Administration publique.

Bien souvent, dans l'opinion publique, le terme "Administration" devient synonyme de "bureaucratie": l'accent est mis non pas sur la complexité et la technicité des problèmes que les "bureaux" doivent résoudre, mais surtout sur les prétendues (peut-être, en certains cas, avec un fond de vérité) lourdeur, inertie et inclination pour les complications de l'appareil administratif, des bureaux, des fonctionnaires.

La réalité n'est pas toujours si mauvaise, mais c'est un fait que bien souvent le citoyen ne comprend pas les raisons et les nécessités de l'Administration, ce qui ne facilite pas la compréhension réciproque.

Le monde de l'école, aussi, fait partie de l'Administration: l'organisation scolaire ne se base pas uniquement sur les écoles et sur les enseignants, mais elle nécessite aussi de services administratifs, de bureaux et de fonctionnaires: il existe donc une bureaucratie scolaire, pour la gestion de la complexe réalité de l'école.

Du reste, les enseignants eux-mêmes ont aussi des devoirs et des responsabilités sur le plan administratif: de cet aspect nous parlerons prochainement.

⁽¹⁾ "I promessi sposi" - chapitre VIII.