

Projet de loi

relative à l'obligation scolaire.

Avis du Conseil d'Etat

(18 mars 2008)

Par dépêche du 2 août 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a fait parvenir au Conseil d'Etat le projet de loi relative à l'obligation scolaire, élaboré par la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Etaient joints au projet de loi un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche financière.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des employés privés, de la Chambre de travail et de la Chambre des métiers sont parvenus au Conseil d'Etat par dépêches respectives des 26 novembre 2007, 27 novembre 2007, 22 janvier 2008 et 28 janvier 2008.

Considérations générales

Comme l'évolution de l'obligation scolaire au fil du temps est décrite en détail dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique, le Conseil d'Etat se dispense d'y revenir et renvoie à cette partie des documents parlementaires.

Dans son intitulé, le projet de loi semble viser la seule obligation scolaire, mais pour des raisons inexplicées dans les documents mis à disposition du Conseil d'Etat, les auteurs du texte ont ajouté des dispositions *a priori* complètement étrangères à l'objet principal. En effet, les articles 1^{er} à 6 n'ont pas leur place dans le projet de loi sous rubrique, tant pour des raisons de forme, voire de légistique, que pour des raisons de fond.

Par ailleurs, quelques-unes des dispositions des articles incriminés sont d'ores et déjà couvertes par d'autres textes de loi; le Conseil d'Etat y reviendra lors de l'examen des articles.

En ce qui concerne la mesure phare du projet de loi sous examen, c'est-à-dire l'extension de l'obligation scolaire qui sera portée de 11 à 12 ans, elle trouve l'accord du Conseil d'Etat. Ce dernier approuve aussi le fait de soumettre à la procédure législative une loi spécifique concernant l'obligation scolaire, d'autant plus que celle-ci ne se limite pas à l'enseignement fondamental, mais qu'elle concerne également les quatre premières années de l'enseignement post-primaire.

Toutefois, le Conseil d'Etat estime qu'il s'agit d'une mesure purement quantitative qui, fondamentalement, ne changera pas grand-chose sur le plan qualitatif, sur le plan des contenus voire de l'offre scolaire mise en place. Le problème récurrent des nombreux jeunes quittant l'école sans diplôme et sans qualification (les "dropouts") ne sera pas résolu par le type de mesures contenues dans le projet de loi sous rubrique. La question qui se pose dans

ce contexte est plutôt de savoir de quelle façon ces jeunes peuvent (re)trouver une motivation forte, un sens à la fréquentation de l'école. Voilà pourquoi, notamment, les nombreux efforts tendant à diversifier et élargir l'offre scolaire doivent être continués voire intensifiés.

Le Conseil d'Etat donne également à considérer que l'importance accrue qu'aura inexorablement l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie fera de sorte que, de toute façon, la fin de l'obligation scolaire ne signifiera plus forcément la fin de l'apprentissage. La plupart des jeunes scolarisés aujourd'hui seront au cours de leur carrière professionnelle obligés, d'une manière ou d'une autre, de retourner sur les bancs d'un organisme de formation (continue).

Dans plusieurs avis émis dans le cadre du présent projet de loi, la question de savoir pourquoi l'extension de l'obligation scolaire n'a pas été avancée au début de la scolarité (au lieu, comme dans le cas présent, à la fin) a été posée. Le Conseil d'Etat regrette le mutisme des auteurs du texte à ce propos, car le sujet aurait pour le moins mérité une réflexion. Les arguments avancés concernent notamment le problème de l'harmonisation de l'offre de l'éducation précoce, trop inégalement répartie et organisée sur le plan national, et, selon les auteurs de ces avis, un avancement de l'obligation scolaire aurait eu l'avantage de favoriser la scolarisation et l'intégration des enfants de différentes origines nationales, culturelles ou linguistiques.

En ce qui concerne d'autres éléments nouveaux qui caractérisent le projet de loi relative à l'obligation scolaire, ils trouvent l'accord du Conseil d'Etat. Il y a lieu de relever le fait que lors de la dernière année de l'obligation scolaire, la formation peut être organisée à temps partiel et ainsi permettre un accès en première année d'apprentissage; il en va de même pour la disposition permettant de maintenir en situation scolaire les élèves menacés prématurément d'exclusion, pour quelque raison que ce soit.

Examen des articles

Observations préliminaires

Le Conseil d'Etat donne à considérer que certaines notions utilisées dans le cadre du présent projet de loi (cycle inférieur, président du comité d'école, commission d'inclusion scolaire...) sont définies dans le projet de loi portant organisation de l'enseignement fondamental (*doc. parl. n° 5759*). Dans le cas où le législateur entend mettre le présent projet de loi en vigueur avant le projet de loi n° 5759, les notions visées sont à définir dans le cadre du présent projet de loi.

Aussi, et pour des raisons de lisibilité du projet de loi, le Conseil d'Etat insiste-t-il à ce que les fonctions de ministre, président, directeur ou autres soient uniquement désignées en utilisant la terminologie masculine, alors qu'un terme employé au masculin qualifie la fonction sans préjudice quant au sexe du titulaire appelé à l'assumer.

Article 1^{er}

Le Conseil d'Etat propose de supprimer les définitions reprises sub a), b) et d), car elles se retrouvent dans d'autres textes législatifs, notamment le Code civil.

En ce qui concerne la définition du terme "école", le Conseil d'Etat propose de la reformuler de la façon suivante:

"école: l'enseignement dispensé dans le cadre des établissements soumis aux lois organiques régissant les différents ordres d'enseignement, public et privé, ainsi que celles régissant la formation professionnelle".

Article 2

L'article sous examen est superfétatoire eu égard aux dispositions contenues à l'article 23 de la Constitution. Même si, en théorie, le droit à l'enseignement peut être considéré comme le corollaire de l'obligation scolaire, le Conseil d'Etat suggère de s'en tenir strictement, dans le projet de loi sous rubrique, à cette dernière.

Dès lors, l'article 2 est à supprimer.

Article 3

Comme indiqué plus haut, le Conseil d'Etat considère que cet article n'a pas sa place dans le texte sous rubrique, car il ne concerne en rien l'obligation scolaire, et partant il est à supprimer.

Au cas où le législateur souhaiterait néanmoins inscrire les missions de l'école dans un texte de loi, le Conseil d'Etat propose de reprendre les dispositions afférentes dans les lois organiques régissant les différents ordres d'enseignement.

En cas de maintien de cet article dans sa forme actuelle, il propose d'assortir le substantif "culture" de l'adjectif "générale" à la deuxième ligne.

Article 4

Les articles 4 et 5 se proposent d'aborder le sujet épineux de la place des doctrines religieuses, philosophiques et politiques.

Le Conseil d'Etat ne peut que s'étonner de retrouver ces dispositions dans le projet de loi sous rubrique.

Le Conseil d'Etat insiste avec force pour supprimer cet article dans sa totalité, à la fois pour des raisons de fond, d'opportunité et de légistique formelle, d'autant plus que la matière est régie à suffisance de droit par l'article 22 de la loi modifiée du 12 août 1912 concernant l'enseignement primaire, et que la fréquentation des cours est régie par l'article 26 de la même loi.

Article 5

Le Conseil d'Etat demande de supprimer aussi l'article sous rubrique. En effet, l'objet visé est d'ores et déjà couvert par les dispositions contenues dans la loi modifiée du 16 avril 1979 concernant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Article 6

Cet article n'a pas sa place dans le projet de loi sous rubrique. D'une part, il n'a aucun lien organique avec la visée principale du projet, et, d'autre part, l'objet visé est déjà couvert par les dispositions de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues.

En cas de maintien de cet article dans le corps du projet, le Conseil d'Etat se verrait par ailleurs obligé de s'opposer formellement à la dernière disposition de cet article qui est contraire à l'article 23 de la Constitution comme permettant l'emploi des langues incriminées par voie réglementaire. Seule la loi peut prévoir de telles dispositions.

Article 7 (2 selon le Conseil d'Etat)

Concernant les enfants visés, le Conseil d'Etat tient à préciser, dans le but d'éviter toute ambiguïté, qu'il s'agit des enfants âgés de 4 ans révolus avant le 1^{er} septembre. Il propose dès lors la formulation suivante:

"Art. 2. Tout enfant habitant le Luxembourg, âgé de 4 ans révolus avant le 1^{er} septembre, doit fréquenter l'école. Cette obligation s'étend sur douze années consécutives à partir du 1^{er} septembre de l'année en question."

Articles 8 et 9 (3 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les articles 8 et 9 dans un même article 3 nouveau.

L'article 8, devenant ainsi l'alinéa premier du nouvel article, n'appelle pas d'observation particulière, sauf à remplacer les termes "établissements scolaires publics" par "écoles".

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er} en ce qui concerne la définition du terme "école". Dans la mesure où la proposition du Conseil d'Etat serait retenue, les termes "une école privée" figurant à l'alinéa premier de l'article 9 seraient à supprimer.

Le deuxième alinéa de l'article 9 a trait à la formation scolaire obligatoire qui peut être dispensée, sous certaines conditions déterminées par la loi, à domicile. Le Conseil d'Etat met en garde contre une interprétation trop large de cette disposition et tient à rappeler qu'une des missions principales de l'école consiste en la socialisation des enfants.

Pour des raisons de cohérence et de clarté du texte sous avis, et afin de faciliter la recherche juridique ultérieure, le Conseil d'Etat propose de compléter *in fine* le deuxième alinéa de l'article 9 (3 selon le Conseil d'Etat)

par la référence à la loi réglant la formation scolaire obligatoire dispensée à domicile, à savoir "la loi du ... portant organisation de l'enseignement fondamental" (*doc. parl. n° 5759*).

Article 10 (4 selon le Conseil d'Etat)

Il est prévu de créer la commission d'inclusion scolaire par le biais du projet de loi susmentionné portant organisation de l'enseignement fondamental.

Le Conseil d'Etat rappelle dès lors aux auteurs du projet de loi sous avis qu'il y a lieu de veiller ou bien à ce que le présent texte entre en vigueur à la suite du projet n° 5759, ou bien à ce que la création de ladite commission se fasse dans le cadre du présent projet, et ce afin d'éviter une éventuelle situation d'insécurité juridique.

Article 11 (5 selon le Conseil d'Etat)

Cet article dispose que l'élève qui a atteint l'âge de 15 ans répond également à l'obligation scolaire s'il poursuit des études dans le cadre de la formation professionnelle, notamment sous forme d'alternance de type apprentissage. Comme indiqué dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat approuve ce principe.

Article 12 (6 selon le Conseil d'Etat)

L'enseignement constitue une matière que l'article 23 de la Constitution érige en matière réservée à la loi. Dans la mesure où l'article sous examen ne respecte pas les exigences de l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, en renvoyant sans autre précision à un règlement grand-ducal, il ne répond pas aux obligations constitutionnelles et le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement.

Les dispositions de cet article concernent donc les élèves menacés d'exclusion scolaire et le but est de leur offrir la possibilité de profiter des mesures de formations spécifiques. Cette façon de faire rencontre l'approbation du Conseil d'Etat et rejoint les soucis de la Chambre de commerce qui notamment "souhaite toutefois que l'Etat développe en parallèle des dispositifs d'éducation de la 2^e chance (...)". La Chambre de travail, dans le même contexte, pose un certain nombre de questions que le Conseil d'Etat fait siennes.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat renvoie dans ce contexte aux remarques que la Chambre de travail a formulées dans son avis du 19 décembre 2007 (*doc. parl. n° 5758⁴*) à l'endroit du présent projet de loi.

Articles 13 et 14 (7 et 8 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à remplacer *in fine* de l'article 13 (7 selon le Conseil d'Etat) les termes "qu'il" par ceux de "où il".

Article 15 (9 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat marque son accord avec cet article, mais propose de modifier la deuxième phrase qui serait à reformuler *in fine* de la façon suivante: "(...) joignant le cas échéant les pièces justificatives".

Article 16 (10 selon le Conseil d'Etat)

En ce qui concerne cet article, le Conseil d'Etat se demande s'il ne faudrait pas préciser que les excuses des parents pour expliquer l'absence de leur enfant doivent se faire par écrit pour des absences de courte durée et par un certificat médical pour des absences plus longues.

Articles 17 et 18 (11 et 12 selon le conseil d'Etat)

Sans observation particulière.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations préliminaires quant à l'utilisation des formes masculines et féminines pour désigner les fonctions de président du comité d'école et de directeur de lycée, ainsi qu'aux notions déjà utilisées dans le présent projet de loi, mais dont les définitions sont prévues dans d'autres projets de loi.

Article 19 (13 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit que le relevé vise la liste des élèves concernés par l'obligation scolaire qui doit être dressée par l'administration communale de résidence de l'enfant pour le 15 octobre de chaque année. Pour des raisons de bon fonctionnement des classes, on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux avancer la date précitée au 1^{er} octobre.

Article 20 (14 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 21 (15 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat rend attentif à des incohérences existant au niveau des références (sans parler de celles du commentaire des articles). Dans le présent article, il ne faudrait pas renvoyer aux articles 5, 11 et 12, mais aux articles 7, 13 et 14 (2, 7 et 8 selon le Conseil d'Etat). Par ailleurs, il y aurait lieu de préciser les sanctions prévues par les infractions aux dispositions des articles 5, 7 et 16 (2 et 10 selon le Conseil d'Etat).

D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'Etat propose d'insérer les termes "par écrit" entre ceux de "demeure" et "de", et d'ajouter le terme "encourues" à la suite de celui de "sanctions" au premier alinéa de l'article sous examen.

Les deuxième et troisième alinéas de l'article sous examen sont à reformuler de la façon suivante:

"A défaut des parents de se conformer à l'obligation scolaire dans un délai de 8 jours à partir de la mise en demeure qui leur est adressée conformément à l'alinéa qui précède, le collègue des bourgmestre et échevins, informé respectivement par le président du comité d'école ou le directeur du lycée, en informe le ministère public territorialement compétent.

Les infractions aux articles 7, 8, 16 et 18 (2, 3, 10 et 12 selon le Conseil d'Etat) de la présente loi sont punis d'une amende de ..."

Le Conseil d'Etat éprouve des difficultés à proposer le taux de l'amende encourue en vertu de l'article 22 (16 selon le Conseil d'Etat), alors qu'il existe une incohérence entre le degré de la juridiction et le taux de l'amende, tels que proposés par les auteurs du projet.

Si les auteurs entendent accorder aux infractions le qualificatif de délit, les montants de l'amende sont adéquats, mais dans ce cas le tribunal d'arrondissement est compétent. Dans la mesure où il serait simplement envisagé d'assortir l'infraction d'une amende contraventionnelle, le tribunal de police serait compétent. Dans cette hypothèse, le taux de l'amende est à adapter conformément à l'article 26 du Code pénal ("25 euros à 250 euros").

Article 22 (16 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat, tout en ne voulant pas se prononcer sur le bien-fondé des recrutements à effectuer, est à se demander si l'augmentation attendue de 160 élèves suite à la prolongation de l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans, d'une part, et, d'autre part, les mesures de lutte contre l'exclusion scolaire prévues à l'article 12 (6 selon le Conseil d'Etat), nécessitent le recrutement de 60 éducateurs gradués sur 5 ans.

S'y ajoute que la fiche financière prévoit encore le recrutement de 10 enseignants supplémentaires qui ne figurent toutefois pas à l'énumération prévue à l'article sous examen.

Par ailleurs, il faut redresser l'incohérence du renvoi à l'article 11 car, en fait, il doit s'agir d'un renvoi à l'article 12 selon le commentaire des articles. En ce qui concerne le fond, le Conseil d'Etat demande de ne pas insister exclusivement sur l'embauche d'éducateurs gradués, mais d'envisager aussi l'embauche d'autres professionnels.

Pour des raisons de cohérence, notamment en ce qui concerne la terminologie, le Conseil d'Etat réitère sa préoccupation de prévoir des mises en vigueur simultanées des trois projets de loi concernant l'Education nationale (*doc. parl.* n^{os} 5758, 5759 et 5760).

Ainsi délibéré en séance plénière, le 18 mars 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer