

Projet de loi

portant sur les aménagements raisonnables permettant une évaluation et une certification adaptées aux élèves à besoins éducatifs particuliers de l'enseignement secondaire et de l'enseignement secondaire technique rendant possible l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles.

Avis du Conseil d'Etat

(3 mai 2011)

Par dépêche du 8 février 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, la fiche financière prévue par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, ainsi que le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de fonctionnement et d'indemnisation de la commission des aménagements raisonnables.

Les avis des chambres professionnelles ont été communiqués au Conseil d'Etat comme suit:

- l'avis de la Chambre des métiers, par dépêche du 7 avril 2011;
- l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, par dépêche du 14 avril 2011;
- l'avis de la Chambre des salariés, par dépêche du 15 avril 2011.

Considérations générales

Le projet de loi vise les élèves qui, bien que capables de suivre le curriculum scolaire normal, sont invalidés à cause d'un handicap ou d'une maladie.

La réglementation actuelle ne prévoit guère de dispositions en faveur des élèves de l'enseignement secondaire et secondaire technique et de la formation des adultes, alors que la Convention relative aux droits des personnes handicapées adoptée le 13 décembre 2006 par l'ONU¹, signée le 30 mars 2007 par le Luxembourg et actuellement en voie de ratification, le prévoit explicitement dans son article 2, qui définit les aménagements raisonnables comme étant « *les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales* ». L'article 24 précise que les Etats parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à l'éducation et qu'aux fins de l'exercice de ce droit, les Etats parties veillent à ce qu'il soit procédé à des aménagements

¹ entrée en vigueur le 3 mai 2008.

raisonnables en fonction des besoins de chacun. Dans le même article, il est disposé que ce droit s'étend à l'enseignement secondaire, à l'enseignement tertiaire général, à la formation professionnelle, à l'enseignement pour adultes et à la formation continue et qu'à cette fin, les Etats parties veillent à ce que des aménagements raisonnables soient apportés en faveur des personnes handicapées.

A l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi expliquent les raisons du choix des termes « élèves à besoins éducatifs particuliers »; cette dénomination, utilisée dans beaucoup de systèmes éducatifs européens, aurait le mérite de centrer l'attention non sur les manques ou les carences, mais sur la recherche de réponses à apporter aux besoins. Le Conseil d'Etat approuve ce changement de paradigme tout en s'interrogeant sur la délimitation de ce concept. Les auteurs du projet ont apporté plus de précisions à l'exposé des motifs en signalant que les élèves visés « peuvent pâtir d'une déficience visuelle, d'une déficience motrice, d'une déficience organique, d'une déficience auditive, d'un trouble spécifique du langage, d'un trouble autistique, ou encore d'une maladie de longue durée ou permanente ».

A titre d'exemple, le Conseil d'Etat aimerait citer le cas du Québec, où l'enseignement distingue deux grands types d'élèves visés par la politique de l'inclusion scolaire: les élèves handicapés et les élèves en difficulté. Les premiers comprennent les élèves atteints d'un handicap physique, sensoriel ou intellectuel; les seconds incluent les élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage.

Le Conseil d'Etat suggère de ne pas donner une définition trop restrictive des élèves à besoins éducatifs particuliers. Il préfère une approche globale incluant toutes les facettes des besoins spécifiques, y compris celles des enfants surdoués par exemple.

Aussi, le Conseil d'Etat s'interroge-t-il sur les raisons qui ont amené les auteurs du projet de loi sous revue à définir différemment les élèves à besoins spécifiques particuliers de l'enseignement visés à l'article 1^{er} par rapport à celui de l'enseignement fondamental. En effet, ils écrivent que seuls sont visés « les élèves, qui sont capables de suivre le programme scolaire normal grâce à des aménagements raisonnables bien définis, sans qu'il y ait recours à un plan éducatif individualisé. Ainsi ils diffèrent des élèves à besoins éducatifs spécifiques, tels qu'ils sont définis dans les lois et règlements sur l'enseignement fondamental, qui n'atteignent pas les socles arrêtés pour les différents cycles et pour lesquels sont établis des plans de prise en charge individualisés ». La définition donnée dans la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental de l'élève à besoins éducatifs spécifiques est la suivante: « enfant soumis à l'obligation scolaire et qui en raison de ses particularités mentales, caractérielles, sensorielles ou motrices ne peut atteindre les socles de compétences définis pour l'enseignement fondamental dans le temps imparti ». Si cette définition n'incluait pas les enfants ayant besoin d'aménagements raisonnables pour pouvoir suivre leurs études fondamentales, le législateur ne devrait-il pas alors élargir la visée du projet sous avis pour y inclure tous les élèves, y compris ceux de l'enseignement fondamental?

La lecture que le Conseil d'Etat fait de la loi précitée sur l'enseignement fondamental est différente; il estime que la section 4 du chapitre 2 de cette loi, qui définit les mesures d'aide, d'appui et d'assistance en cas de difficultés d'apprentissage, s'applique également aux enfants nécessitant des aménagements raisonnables pour pouvoir accomplir leurs études. Et que c'est donc bien la Commission d'inclusion scolaire qui est compétente en la matière.

Le Conseil d'Etat voudrait encore souligner l'importance d'une continuité dans la prise en charge des enfants, des jeunes et des adultes à besoins éducatifs particuliers. Faute d'avoir opté, à l'instar de la législation française², pour une approche globale, le législateur devra veiller à assurer la cohérence dans la transition entre les différents régimes d'enseignement. Aussi, le Conseil d'Etat estime-t-il que, pour garantir la continuité, les aides décidées par la Commission d'insertion scolaire (CIS) et garanties par l'enseignement fondamental devraient garder toute leur pertinence tout en les adaptant lors du passage à l'enseignement secondaire. Car pourquoi refaire le parcours au sein de nouvelles commissions, si les mêmes besoins spécifiques liés à des déficiences visuelle, motrice, organique, auditive, des troubles ou encore de maladie de longue durée ou permanente ont déjà été appréciés par la CIS? Ce n'est qu'en cas de nouveaux besoins, apparus lors de la scolarisation à l'enseignement post-primaire, que la Commission aux aménagements raisonnables devrait être saisie, le cas échéant.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat approuve la manière de procéder des auteurs du projet de loi sous revue, consistant à donner aux communautés scolaires l'autonomie et la flexibilité nécessaires pour se doter des aménagements spéciaux au cas par cas; ainsi, il est prévu de laisser le soin au directeur ou au conseil de classe de régler un grand nombre de situations visées.

La mise en œuvre de la nouvelle législation devra montrer à l'avenir s'il suffit d'instaurer quelques aménagements dits raisonnables pour garantir l'inclusion des jeunes à besoins particuliers, ou s'il faudra, au contraire, repenser tout le cadre organisationnel de l'enseignement secondaire en fonction de la présence de ces jeunes. La cadence des cours, les grilles horaires ou les « Wanderklassen » par exemple peuvent être des obstacles insurmontables pour un élève malvoyant ou en chaise roulante dans un bâtiment construit avant la réglementation basée sur la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public. C'est pourquoi, aussi pour pouvoir garder les mesures prévues dans le périmètre du raisonnable, le Conseil d'Etat estime que les aménagements nécessaires devront, dans la mesure du possible, être mutualisés, et que le matériel technique et l'encadrement humain nécessaires pour pallier certains types de déficiences devraient être disponibles dans certains établissements seulement.

Le Conseil d'Etat rappelle que la règle générale relative à l'inscription aux lycées applicable à tous les élèves est fixée par la loi du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques; ainsi,

² Code de l'éducation, L. 112-1: « ...le service public de l'éducation assure une formation scolaire, professionnelle ou supérieure aux enfants, aux adolescents et aux adultes présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant. »

l'article 37 précise que l'élève du cycle inférieur est inscrit en priorité à un lycée situé dans la zone de proximité de sa commune de résidence. A sa demande, il peut être inscrit à un autre lycée si les capacités d'accueil de ce lycée le permettent. L'inscription au cycle moyen et supérieur se fait en fonction des formations offertes par les lycées et de leurs capacités d'accueil.

A l'instar de ces dispositions, le Conseil d'Etat propose aux auteurs du projet de loi sous avis d'ajouter un article pour régler l'inscription des enfants concernés en fonction de la disponibilité des aménagements nécessaires.

Enfin, le projet sous avis prévoit sous un article la formation continue des enseignants dans le domaine des aménagements raisonnables et à l'exposé des motifs, les auteurs soulignent à juste titre qu'« aucun texte ne peut garantir une intégration réussie de tous les élèves dans les classes régulières: il faudra toujours que se trouvent des enseignants motivés qui s'engagent avec les élèves dans une démarche de pédagogie inclusive, donnant à chaque jeune la chance de progresser dans son curriculum et de faire la démonstration de ce qu'il est capable de réaliser ». Le Conseil d'Etat reconnaît que la formation actuelle des enseignants ne les prépare qu'insuffisamment au dépistage et à la présence des élèves à besoins éducatifs particuliers dans leur classe, alors que le nombre et la diversité des jeunes visés va en augmentant. Le Conseil d'Etat invite dès lors les autorités à prévoir l'acquisition de ces compétences lors de la formation initiale du personnel enseignant.

Finalement, le Conseil d'Etat insiste pour que, une fois les décisions d'aménagement prises, les moyens nécessaires soient mis à disposition des lycées pour garantir une mise en œuvre rapide.

Examen des articles

Intitulé

Etant donné que le projet de loi entend régler la situation de tous les élèves de l'enseignement post-fondamental, y inclue la formation des adultes, il y a lieu d'adapter l'intitulé en conséquence. En plus, le Conseil d'Etat estime qu'il ne faut pas inclure dans le titre tout le champ d'application et l'objet de la loi en projet.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de libeller l'intitulé comme suit:
« Projet de loi visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers ».

Chapitre I

Il y a lieu d'ajouter un § à « Définitions ».

Article 1^{er}

Cet article précise à l'alinéa 1^{er} le champ d'application, à savoir les élèves présentant une déficience ou une incapacité particulière. Le Conseil d'Etat se réfère à ses considérations générales et demande d'inclure également les élèves ayant des difficultés d'adaptation ou d'apprentissage.

Il y a lieu d'ajouter une virgule après « formation des adultes ».

L'alinéa 2 n'a quant à lui aucun caractère normatif, et peut de ce fait être supprimé.

Article 2

Au point 1, le ministre est défini comme étant le ministre ayant l'Education nationale dans ses attributions. Le Conseil d'Etat propose d'omettre la référence au ministre sous cet article et d'insérer cette abréviation à l'article 8.

Sous le point 2, la notion de parents est définie. Le Conseil d'Etat donne à considérer qu'au vu de la proposition de loi portant réforme du droit de la filiation et instituant l'exercice conjoint de l'autorité parentale, cette notion juridique est en voie de modification. Aussi, l'autorité parentale étant réglée par le droit commun, le Conseil d'Etat propose-t-il d'en faire abstraction dans le texte sous avis.

Article 3

Sans observation.

Articles 4 à 6

A l'article 4, alinéa 1^{er}, point 3, le Conseil d'Etat propose de supprimer la partie de phrase « notamment sous forme d'écriture adaptée », comme étant dépourvue de caractère normatif. Ce point se lira donc comme suit:

« 3. une présentation adaptée des questionnaires ».

La même observation vaut pour l'article 6, point 1, dont le libellé sera le suivant:

« 1. la modification des questionnaires; ».

A la fin du point 5 de l'article 6, le double point est à remplacer par un point-virgule.

Quant aux compétences de la CAR, énumérées sous l'article 6 sous revue, le Conseil d'Etat propose d'y regrouper toutes les compétences, y compris celles évoquées à l'article 14, c'est-à-dire:

- le séjour temporaire, pour l'apprentissage de certaines matières ou pour toutes les matières, dans une classe autre que la classe d'attache;
- l'examen médical avant l'accès à certaines formations;

- le transfert du dossier à la Commission médico-psycho-pédagogique nationale.

La numérotation est à adapter en conséquence.

Article 7

Cet article a trait à la commission des aménagements raisonnables. Le Conseil d'Etat a une nette préférence pour un parallélisme entre la nouvelle commission à créer et la Commission d'insertion scolaire de l'enseignement fondamental.

L'alinéa 2 prévoit la possibilité de créer des antennes régionales sur décision du ministre. Le Conseil d'Etat ne voit pas la nécessité de cette régionalisation; en outre, la multiplicité de commissions risque de donner lieu à des traitements discordants. Pour tenir compte d'aspects régionaux spécifiques, le Conseil d'Etat propose d'assurer une plus grande diversité au niveau de la composition de la commission, en tenant compte de l'origine géographique de ses membres.

Article 8

Cet article précise entre autre que le directeur du « CPOS préside le CAR ». Le Conseil d'Etat entend observer ce qui suit au sujet de l'utilisation des abréviations. Il est surfait de recourir à des abréviations dans les textes normatifs, pour des raisons de transparence. Les institutions, administrations, services et établissements publics nationaux ainsi que les textes à caractère procédural sont à y citer par leur dénomination légale.

A l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer le mot de « mandat » par « terme ». La première phrase de cet alinéa se lira comme suit:

« Les membres de la Commission des aménagements raisonnables sont nommés par le ministre ayant l'Education nationale dans ses attributions, nommé ci-après « le ministre », pour un terme renouvelable de trois ans. »

A l'alinéa 4, il est question du médecin scolaire du lycée de l'élève concerné. Le Conseil d'Etat suppose qu'il s'agit du médecin qui dirige l'équipe médico-socio-scolaire agréée par le membre du Gouvernement ayant dans ses attributions la Santé, instaurée par la loi modifiée du 2 décembre 1987 portant réglementation de la médecine scolaire. Il rappelle que, conformément à l'article 6 de la loi précitée, l'organisation de la médecine scolaire au niveau post-primaire est prise en charge par la division de la médecine scolaire créée dans le cadre de la Direction de la santé. La notion de médecin scolaire en tant que telle ne s'y trouve pas, elle est donc à préciser.

A l'alinéa 5, portant sur le secrétaire de la commission, le Conseil d'Etat propose, à l'instar d'autres textes, de rédiger ce volet comme suit:

« La commission est assistée pour les travaux de secrétariat par un agent du Ministère de l'éducation nationale. »

Selon le Conseil d'Etat, l'alinéa 6 ayant trait au secret professionnel est superfétatoire, car ces obligations découlent de dispositions du Code pénal et de l'article 11 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Il propose de donner le libellé suivant à l'alinéa sous revue:

« Les délibérations sont confidentielles. »

Article 9

Cet article prévoit la concertation entre la Commission des aménagements raisonnables et les parents de l'élève mineur respectivement l'élève majeur. Le Conseil d'Etat propose d'intégrer cette disposition sous le chapitre IV, article 13.

Articles 10 à 14

Ces articles traitent de la procédure à respecter en cas de demande d'aménagements raisonnables. Celle-ci prévoit que:

1. la demande peut émaner soit des parents ou de l'élève majeur, soit de toute autre personne; dans ce dernier cas, l'accord des parents, voire de l'élève majeur, est requis;
2. le directeur nomme une personne de référence;
3. la personne de référence constitue un dossier;
4. le directeur agit, selon les cas, dans un délai de vingt jours;
5. en cas de saisine du CAR, son président prépare les décisions;
6. les membres du CAR décident des mesures à prendre;
7. le directeur veille à leur exécution.

Le Conseil d'Etat rappelle les dispositions similaires de la loi sur l'enseignement fondamental³ et s'en inspire pour proposer un nouveau libellé. Il constate en effet quelques imprécisions, voire des incohérences ou redites, dans le libellé des articles sous revue. Aussi, le Conseil d'Etat tiendra-t-il compte dans ses propositions de la Convention des droits de l'enfant, selon laquelle il convient d'associer l'enfant, voire le jeune, aux décisions qui le concernent et de lui donner, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits.

³ **Art. 29.** La CIS fait établir un dossier qui comprend:

1. un diagnostic des besoins de l'élève; 2. les aides qui peuvent lui être attribuées; 3. un plan de prise en charge individualisé.

Le plan est soumis aux parents pour accord. ...

Art. 31. La CIS désigne en son sein pour chaque élève qui lui est signalé, une personne de référence qui, ensemble avec l'inspecteur d'arrondissement, veille à la collaboration entre le personnel de l'école, le personnel d'encadrement périscolaire, les membres de l'équipe multiprofessionnelle concernés et les membres de l'équipe médico-socio-scolaire concernée.

Cette personne est l'interlocuteur de l'élève et de ses parents.

Les parents et le titulaire de classe concernés sont informés de la démarche préconisée et associés aux mesures proposées dans l'intérêt de l'élève.

Art. 32. Le dossier mentionné à l'article 29 appartient à l'élève. Pendant la durée de la scolarisation dans l'enseignement fondamental, ce dossier est confié à la personne de référence qui en assure la gestion. Les parents ont accès au dossier de l'élève et aux informations y contenues. A la fin de cette scolarisation et pour autant que l'élève poursuit sa scolarité dans l'enseignement public luxembourgeois, le dossier est transmis par la CIS au Service de psychologie et d'orientation scolaires du lycée concerné.

Pour plus de clarté, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit les articles qui se trouvent sous le chapitre « procédure », en tenant compte des compétences des différents intervenants plutôt que du déroulement chronologique de la procédure, ainsi que des règles de légistique formelle en ce qui concerne la subdivision des articles:

« **Art. 10.** La demande en vue de pouvoir bénéficier d'aménagements raisonnables est adressée au directeur du lycée par les parents ou par l'élève, par le régent, par un représentant du Service de psychologie et d'orientation. ou de la Commission d'inclusion scolaire.

Art. 11. Dès réception de la demande d'aménagements raisonnables, le directeur nomme une personne de référence.

Pendant toute la procédure, cette personne est l'interlocuteur de l'élève et de ses parents.

La personne de référence contacte les parents et l'élève concernés, demande leur accord écrit pour ce qui est de la saisie et du transfert des données de l'élève, les informe de la démarche préconisée et des mesures décidées dans l'intérêt de l'élève.

Art. 12. La personne de référence constitue un nouveau dossier ou, en cas de transfert d'un dossier par la Commission d'inclusion scolaire au Service de psychologie et d'orientation scolaires, ce dossier lui est confié et elle le complète.

Le dossier doit comprendre:

1. les rapports renseignant sur les facultés et sur la déficience ou l'incapacité, établis par des spécialistes;
2. les rapports sur les contacts avec les parents de l'élève;
3. les rapports des services ayant assuré une prise en charge de l'élève par le passé.

En cas de saisine de la Commission des aménagements raisonnables, appelée ci-après la commission, et, sur demande de son président, le dossier est complété par :

1. le bilan scolaire élaboré par le régent;
2. le bilan psychologique établi par un psychologue du Service de psychologie et d'orientation scolaires.

Toutes les informations utiles à la prise en charge de l'élève peuvent être jointes au dossier.

Pendant la durée de la scolarisation dans l'enseignement post-primaire, ce dossier est géré par la personne de référence, qui en assure la confidentialité. Les parents et l'élève ont accès au dossier et aux informations y contenues.

En cas de changement d'établissement scolaire, le dossier est transféré à la personne de référence compétente.

A la fin de la scolarité, le dossier est remis aux parents ou à l'élève.

Art. 13. Sur proposition de la personne de référence et dans un délai de vingt jours, à partir du jour de l'obtention de l'accord des parents ou de l'élève prévu à l'article 11, le directeur

1. soit décide les aménagements raisonnables prévus à l'article 4;
2. soit saisit le conseil de classe, qui autorise le cas échéant les aménagements raisonnables prévus à l'article 5;

3. soit transmet la demande à la commission.

Une fois les aménagements raisonnables décidés, le directeur veille à leur mise en place ainsi qu'à leur exécution.

Le directeur du lycée veille à ce que tous les membres de la communauté scolaire soient informés du bien-fondé des aménagements raisonnables dont bénéficient certains élèves. Au besoin, il organise à cet effet des séances de sensibilisation pour les élèves et des formations continues pour les autres membres de la communauté scolaire en collaboration avec le Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques.

Art. 14. En cas de transmission de la demande à la commission, le président peut demander à des experts d'établir un bilan et de proposer des aménagements raisonnables.

Après consultation du dossier de l'élève, la commission conclut selon le cas à la nécessité d'aménagements raisonnables tels qu'énumérés à l'article 6.

Le président informe par écrit le directeur et la personne de référence de la décision de la commission. »

Articles 15 et 16

Ces articles règlent les voies de recours des parents ou de l'élève en cas de désaccord avec les décisions prises. Rappelons que la loi précitée portant organisation de l'enseignement fondamental règle le recours de la façon suivante:

« Art. 33. *En cas de désaccord avec la proposition de prise en charge de la CIS, approuvée le cas échéant par la Commission médico-psycho-pédagogique nationale, les parents peuvent s'adresser au ministre qui soumet le dossier à un groupe d'experts qu'il nomme.*

Le groupe d'experts peut soit se rallier à la proposition de prise en charge de la CIS, soit faire une proposition alternative. »

Le Conseil d'Etat plaide pour un seul recours spécifique pour les trois niveaux de décision, étant donné que les règles normales du recours gracieux et du recours administratif sont toujours d'application.

Il préconise la rédaction suivante:

« **Art. 15.** En cas de désaccord avec la décision du directeur, du conseil de classe ou de la commission, les parents ou l'élève peuvent s'adresser à la Commission médico-psycho-pédagogique nationale, qui prend sa décision dans le délai d'un mois à partir de sa saisine. »

En tout état de cause, le Conseil d'Etat ne saurait admettre l'absence de la fixation d'un délai endéans duquel les autorités désignées par les auteurs du projet doivent trancher les litiges. En prévoyant un recours quasi-juridictionnel, le texte en projet rend en effet impossible la saisine du juge administratif tant que ces autorités ne se seront pas prononcées.

Article 17 (16 selon le Conseil d'Etat)

L'alinéa 2 prévoit la nomination d'un expert d'une institution agréée; le Conseil d'Etat ignore si cet agrément se réfère à la loi modifiée du 8

septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, loi dite ASFT, ou à un autre agrément; il faudra le préciser dans le texte.

En outre, le « commissaire du Gouvernement » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Articles 18 et 19 (17 et 18 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 20

Le Conseil d'Etat propose d'inclure les dispositions prévues à l'article sous revue au sein de l'article 13. L'article 20 est donc à supprimer.

Article 21 (19 selon le Conseil d'Etat)

Du point de vue légistique, le Conseil d'Etat suggère de remplacer les points noirs par une numérotation et les points blancs par des tirets.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mai 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder