

Projet de loi

relative à l'obligation scolaire et portant modification :

1° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ;

2° de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves

Avis complémentaire du Conseil d'État

(4 juillet 2023)

Par dépêche du 9 juin 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Le texte desdits amendements était accompagné d'un exposé des motifs complémentaire, de remarques préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi tenant compte desdits amendements ainsi que d'un texte coordonné des lois que le projet de loi sous examen tend à modifier.

Les avis complémentaires de la Chambre des salariés, de la Conférence nationale des élèves du Luxembourg et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 15, 26 et 27 juin 2023.

Les avis des autres chambres professionnelles, du Conseil supérieur des personnes handicapées, du Conseil supérieur de l'Éducation nationale et de la Commission nationale pour la protection des données, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Les amendements sous examen ont pour objet de répondre aux remarques et observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 23 décembre 2022 sur le projet de loi initial.

À l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État avait, dans son avis sur le projet de loi initial, résumé les avis critiques des chambres professionnelles en exposant qu'en « relevant la durée de l'obligation scolaire sans préciser les voies et moyens pour atteindre les objectifs visés, les dispositions sous avis n'ont pas d'impact direct et constituent en fait uniquement un maillon très fragile qui reste à être façonné au fur et à mesure, tout en prenant soin de vérifier que les mesures éventuelles à mettre en place permettent vraiment d'éviter des décrochages et de mieux préparer les jeunes à leur vie d'adulte. Dans ce contexte, le Conseil d'État estime encore que

l'objectif à atteindre ne consiste pas dans un simple maintien des jeunes à l'école pendant deux années supplémentaires, mais qu'il est nécessaire, en outre, de fixer davantage les finalités justifiant une telle prolongation. »

Les auteurs des amendements répondent à ces critiques en insérant un exposé des motifs complémentaire dans le train d'amendements destiné à montrer, à l'aide de données chiffrées adaptées et des références à des recommandations européennes et internationales, la nécessité, voire l'utilité d'étendre l'obligation scolaire. Ils donnent, en outre, un aperçu détaillé sur l'ensemble des structures déjà existantes ayant pour objet l'encadrement de jeunes décrocheurs. Le Conseil d'État prend acte de ces explications qui constituent des informations complémentaires, sans pour autant apaiser ses doutes concernant la probabilité d'atteindre les objectifs poursuivis par le relèvement de la durée de l'obligation scolaire.

Le Conseil d'État note encore que les auteurs se sont ralliés à sa proposition d'introduire une possibilité d'« opting-out » de l'obligation scolaire, en insérant une disposition qui permet à des jeunes, âgés d'au moins 16 ans et disposant d'un contrat de travail, d'être dispensés de l'obligation scolaire pour la durée de ce contrat de travail.

Quant aux oppositions formelles émises, les auteurs ont soit repris les suggestions du Conseil d'État, soit supprimé les passages ayant amené le Conseil d'État à émettre une opposition formelle, de sorte que toutes les oppositions formelles peuvent être levées ou deviennent sans objet suite à la suppression des dispositions visées.

Examen des amendements

Amendement 1

Dans son avis du 23 décembre 2022, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour insécurité juridique, à l'article 4 initial de la loi en projet, ceci au vu de toutes ses interrogations relatives à la disposition en question. Par l'amendement sous examen, les auteurs suppriment l'article concerné, de sorte que l'opposition formelle y relative devient sans objet.

Amendement 2

Dans son avis précité du 23 décembre 2022, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour insécurité juridique, à l'article 11 initial (article 4 nouveau) de la loi en projet, ceci au regard de toutes ses interrogations relatives au caractère flou de la notion de « présence » sur le territoire du Luxembourg. Par l'amendement sous examen, les auteurs suivent le Conseil d'État en employant dorénavant la notion de « résidence habituelle », de sorte que l'opposition formelle peut être levée.

Amendement 3

Dans son avis précité du 23 décembre 2022, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour insécurité juridique et sur base de l'article 14 de la Constitution, devenu le 1^{er} juillet 2023 l'article 19, à l'article 12 initial (article 5 nouveau) de la loi en projet, ceci au vu de nombreuses imprécisions dans la disposition concernée. À la lecture du texte de l'amendement sous

examen, le Conseil d'État constate que les auteurs ont tenu compte de ses observations relatives à l'imprécision des dispositions de l'article sous examen, de sorte qu'il est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée.

Amendement 4

Dans son avis précité du 23 décembre 2022, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour insécurité juridique, à l'article 14 initial (article 7 nouveau) de la loi en projet, ceci au vu de nombreuses imprécisions dans la disposition concernée. À la lecture de l'amendement sous examen, le Conseil d'État constate que les auteurs ont répondu à ses interrogations relatives à l'imprécision des dispositions de l'article sous examen, de sorte qu'il est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait émise.

Amendement 5

Dans son avis précité du 23 décembre 2022, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour insécurité juridique, à l'article 15 initial (article 8 nouveau) de la loi en projet, ceci au vu de certaines imprécisions et lacunes dans la disposition concernée. Par l'amendement sous examen, lu en combinaison avec l'amendement 4, les imprécisions et lacunes soulevées par le Conseil d'État ont été résolues, voire comblées, de sorte que le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait émise à l'égard de la disposition concernée.

Amendement 6

Dans son avis précité du 23 décembre 2022, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour insécurité juridique et sur base de l'article 14 de la Constitution, devenu le 1^{er} juillet 2023 l'article 19, à l'article 16 initial (article 9 nouveau) de la loi en projet, ceci au vu de nombreuses imprécisions dans la disposition concernée. Par l'amendement sous examen, le Conseil d'État constate que les auteurs ont revu la procédure de contrôle, par le ministre, du respect de l'obligation scolaire tout en supprimant l'incrimination du non-respect de l'obligation scolaire, de sorte qu'il est en mesure de lever l'opposition formelle qu'il avait formulée. Le Conseil d'État prend acte des arguments avancés par les auteurs pour justifier la suppression d'une poursuite pénale en la matière, tout en soulignant qu'il n'avait pas suggéré cette suppression. La solution proposée par les auteurs amène donc, en fin de compte, à un relèvement de l'obligation scolaire de seize à dix-huit ans sans réel moyen coercitif de la faire respecter, si ce n'est la mise en demeure des personnes titulaires de l'autorité parentale par lettre recommandée.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État constate que les points 1^o à 3^o, tels que formulés, constituent des alternatives pouvant justifier seules une mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception. Or, au point 2^o, est visée l'« absence d'une autorisation pour l'enseignement à domicile ». Le Conseil d'État demande d'y insérer, en début de phrase, les termes « en cas de défaut d'une inscription telle que visée au point 1^o ». En effet, en l'absence d'une telle précision, le libellé pourrait laisser entendre qu'un élève valablement inscrit aux cours ordinaires, et ne disposant par conséquent pas d'une autorisation pour l'enseignement à domicile, devrait être mis en demeure, ce qui n'est manifestement pas l'intention des auteurs.

Toujours au paragraphe 3, le Conseil d'État comprend que les auteurs englobent implicitement, dans la référence à l'article 5, paragraphe 1^{er}, également le contrôle de la présence des élèves visés aux paragraphes 3 et 4 dans la mesure où ceux-ci sont inscrits ou restent inscrits dans l'un des établissements visés à l'article 5, paragraphe 1^{er}. Il relève toutefois que le contrôle de cette présence ne peut pas se faire en exécution de cette disposition si les élèves ne fréquentent pas un des établissements y visés, notamment en cas d'apprentissage transfrontalier.

Amendement 7

Dans son avis précité du 23 décembre 2022, le Conseil d'État s'était opposé formellement, sur base de l'article 14 de la Constitution, devenu le 1^{er} juillet 2023 l'article 19, à l'article 17 initial (article 10 nouveau) de la loi en projet, ceci au regard de l'imprécision des comportements incriminés. Par l'amendement sous examen, les auteurs suppriment la sanction pénale initialement prévue, de sorte que l'opposition formelle devient sans objet.

Il constate encore que l'article 18, paragraphe 1^{er}, initial, est intégré en tant que nouveau paragraphe 4 à l'article sous examen, tout en étant adapté pour répondre aux observations du Conseil d'État. Pour le surplus, il renvoie à l'amendement 8.

Amendement 8

Dans son avis précité du 23 décembre 2022, le Conseil d'État s'était opposé formellement, sur base de l'article 14 de la Constitution, devenu le 1^{er} juillet 2023 l'article 19, ainsi que du principe de proportionnalité, à l'article 18 initial de la loi en projet, ceci au regard de l'imprécision des comportements incriminés, de même qu'au regard du fait que les auteurs avaient prévu la même sanction pour la non-remise d'une pièce justificative que pour l'absence même du mineur. Par l'amendement sous examen, la disposition sous examen est supprimée tout en intégrant son paragraphe 1^{er} à l'article 17, paragraphe 4, de sorte que l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée devient sans objet.

Amendement 9

Sans observation.

Amendement 10

Dans son avis précité du 23 décembre 2022, le Conseil d'État s'était opposé formellement, sur base de l'article 14 de la Constitution, à l'article 20 initial (article 12 nouveau) de la loi en projet, ceci au vu de l'imprécision des comportements incriminés. Par l'amendement sous examen, les auteurs suppriment la sanction pénale initialement prévue, de sorte que l'opposition formelle devient sans objet.

Amendements 11 à 13

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Les indications d'article ne sont pas à souligner.

Amendement 3

À l'article 5, paragraphe 4, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « quinze ans » en toutes lettres.

Amendement 4

À l'article 7, paragraphe 1^{er}, première phrase, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'écrire « quatre ans » en toutes lettres.

Amendement 5

Le numéro d'article est à faire suivre d'un point.

Amendement 6

Au paragraphe 4, dans sa teneur amendée, il faut ajouter une virgule après les termes « paragraphe 1^{er} ».

Toujours au paragraphe 4, dans sa teneur amendée, il y a lieu d'insérer des guillemets fermants *in fine*.

Amendement 7

Au paragraphe 3, dans sa teneur amendée, la virgule après les termes « autorité parentale » est à omettre.

Amendement 12

Au point 2°, au point 3°, phrase liminaire, dans sa teneur amendée, il faut ajouter une virgule après les termes « point 7 ».

Au point 2°, au point 5°, dans sa teneur amendée, la virgule avant les termes « le point 13bis » est à supprimer.

Amendement 14

L'ordre des articles 17 et 18 est à inverser, les dispositions relatives à l'introduction d'un intitulé de citation devant précéder celles relatives à la mise en vigueur.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 4 juillet 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz