

**Projet de loi**

- 1° relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ;**
  - 2° portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel ;**  
**et**
  - 3° portant abrogation de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire**
- 

**Avis du Conseil d'État**

(23 décembre 2022)

Par dépêche du 10 mars 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des textes coordonnés, par extraits, de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental et de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel, que le projet de loi sous avis tend à modifier.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des salariés, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de l'Association luxembourgeoise pour la liberté d'instruction, de l'Association de soutien aux travailleurs immigrés, de la Commission nationale pour la protection des données et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date des 7 avril, 20 mai, 28 juin, 4 août, 17 août et 30 septembre 2022.

**Considérations générales**

L'exposé des motifs de la loi en projet retrace l'évolution historique des dispositions légales encadrant l'obligation scolaire au Luxembourg depuis 1912.

Actuellement l'obligation scolaire est régie par la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire. L'obligation scolaire y prévue a été portée à seize ans en 2009. Elle s'articule comme suit :

« **Art. 7.** Tout enfant habitant le Luxembourg âgé de quatre ans révolus avant le premier septembre, doit fréquenter l'École. Cette obligation s'étend sur douze années consécutives à partir du premier septembre de l'année en question. » Ainsi, tout enfant habitant le Luxembourg est obligé de fréquenter l'École pendant au moins 12 années à partir de l'âge de quatre ans révolus.

La loi en projet tend essentiellement à prolonger cette obligation scolaire en disposant que tout mineur d'âge est soumis à l'obligation scolaire à partir de l'âge de quatre ans révolus jusqu'à l'âge de dix-huit ans en principe. Les auteurs de la loi en projet motivent cette prolongation par la « constante évolution démographique et sociologique », ainsi que la « complexification de la société luxembourgeoise ». Ils font état d'une « hétérogénéité accrue » des étudiants essentiellement due au taux élevé d'habitants étrangers. Ils appuient leurs affirmations sur l'évolution historique de l'immigration au Luxembourg sans pour autant donner les chiffres venant confirmer ce constat. Or, le Conseil d'État note que la multiculturalité et le multilinguisme ne constituent pas des éléments nouveaux dans le cadre du contexte scolaire luxembourgeois depuis la dernière réforme de l'obligation scolaire datant de 2009. Les proportions des nationalités les plus représentées parmi les habitants de nationalité étrangère n'ont pas fondamentalement évolué dans les quinze dernières années<sup>1</sup>. Ainsi, la part de résidents étrangers s'élève à 43% en 2011 et à 47,1% en 2022, alors que parmi la population résidente de nationalité étrangère, la part des ressortissants portugais accuse une nette régression de 44,1% en 2011 à 30,8% en 2022, tandis que la part des ressortissants en provenance de l'Afrique progresse de 3% à 4,5% et celle des ressortissants de l'Asie augmente de 2,7% à 5,8%. Il y a donc un changement au niveau de la répartition des différentes nationalités au sein de la population étrangère, mais la part même des ressortissants étrangers augmente d'environ 4% sur les onze dernières années contre une augmentation d'environ 5% entre 2001 et 2011. La différence par rapport au contexte de la dernière modification semble donc essentiellement provenir de la répartition des différentes nationalités représentées.

Un autre argument avancé par les auteurs est l'évolution des sciences de l'éducation, sans qu'ils démontrent en quoi ce constat montre une nécessité d'augmenter la durée de l'obligation scolaire. Il est uniquement fait référence au « progrès extraordinaire en matière de développement des méthodes didactiques alternatives s'adressant de manière attrayante aux jeunes qui ont abandonné leur cursus scolaire ». Le Conseil d'État se demande, à cet égard, pourquoi ces méthodes didactiques alternatives attrayantes ne sont pas déjà aujourd'hui mises en place pour tous les jeunes soumis à l'obligation scolaire et, en particulier, pour ceux en situation de risquer un décrochage scolaire.

D'autres arguments pourraient même être interprétés comme allant à l'encontre d'un prolongement de l'obligation scolaire. Ainsi, selon l'exposé des motifs, « un contrôle de l'obligation scolaire plus efficace, régulier, informatisé et systématique permettrait ainsi de réduire considérablement les manquements au respect de l'obligation de fréquenter l'école et de réagir rapidement en cas de manquements constatés. Par la même occasion, ce contrôle mensuel, et non plus annuel, favoriserait une augmentation de la responsabilisation des parents en ce qui concerne la scolarisation de leurs enfants en les dissuadant de manquer à leurs obligations. » Ce constat pourrait laisser sous-entendre que le décrochage serait moindre si les contrôles étaient plus systématiques, de sorte qu'on pourrait se demander si on ne peut pas renoncer à un relèvement de l'obligation scolaire en présence d'un contrôle mensuel, tel que prévu par la loi en projet, impactant, dans la logique des auteurs, favorablement l'évolution du décrochage.

---

<sup>1</sup> <https://statistiques.public.lu/dam-assets/catalogue-publications/en-chiffres/2022/demographie-en-chiffre-22.pdf>

Ensuite, les auteurs mettent en exergue le taux élevé de décrochage scolaire à la fin de la durée actuelle de l'obligation scolaire, soit à partir de 16 ans. Ce décrochage mènerait à un taux de chômage élevé de jeunes. Ils omettent cependant d'analyser plus amplement le taux de jeunes sous contrat de travail. En prolongeant l'obligation scolaire de deux années sans prévoir d'« opting-out », c'est-à-dire une possibilité de dispense de l'obligation scolaire par exemple pour les jeunes ayant signé un contrat de travail, l'État interdit de fait l'engagement sous contrat de travail de ces jeunes désirant s'engager dans une vie professionnelle entre 16 et 18 ans accomplis sans pour autant s'engager dans un apprentissage formel. Cette part de « décrocheurs » n'est pourtant pas négligeable, étant donné qu'elle s'élève à 10 pour cent selon l'étude « Le décrochage scolaire » citée à l'exposé des motifs. Par ailleurs, le Conseil d'État note qu'auprès de l'État un certain nombre de postes des carrières C et D peuvent être brigüés dès l'âge de 17 ans accomplis. La loi en projet impliquerait donc implicitement un relèvement de l'âge de début de carrière.

Finalement, la loi en projet ne donne aucune précision sur les structures éventuelles supplémentaires à mettre en place pour accueillir des jeunes « décrocheurs » voire destinées à éviter les décrochages.

À cet égard, la Chambre des métiers « se demande si la mesure quantitative du prolongement de l'obligation scolaire avec des structures d'accompagnement alternatives nouvelles pourra réellement transmettre une qualification de base à une population de jeunes caractérisés par des profils individuels complexes. La mesure pourrait s'avérer aussi contre-productive pour les jeunes qui actuellement ont la possibilité de choisir librement la voie, notamment l'intégration du marché du travail mais qui, à l'avenir, seront forcés à fréquenter l'école, engendrant ainsi une baisse de motivation auprès de ces personnes. »

La Chambre des salariés, quant à elle, note que « l'exposé des motifs évoque que les élèves faisant face à des retards scolaires bénéficieront grâce à l'extension de la scolarité obligatoire « de mesures d'aide supplémentaires et plus longues ». Or, il néglige de pointer que des écarts scolaires substantiels existent déjà au milieu de l'école fondamentale, comme de nombreuses études l'ont d'ailleurs démontré. Les problèmes scolaires qui poussent les jeunes à quitter l'enseignement à 16 ans ont souvent leur origine à l'enseignement fondamental. Partant, il nous paraît indiqué d'investir plutôt dans la recherche de méthodes didactiques alternatives et de pédagogies préventives de l'échec scolaire que d'entrevoir un allongement de la scolarité obligatoire. À nos yeux, il est incontournable d'agir en amont des problèmes d'échec et de démotivation scolaires et se doter des ressources et des moyens nécessaires pour maintenir les élèves dans l'enseignement jusqu'à l'obtention d'une qualification scolaire. Cela inclut l'engagement de personnel qualifié au niveau de l'enseignement fondamental. »

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, de son côté, « ne s'oppose pas à l'augmentation de la durée de l'obligation scolaire en soi, mais elle s'interroge quelle serait la nature concrète de l'offre de scolarisation alternative qui serait créée après l'entrée en vigueur de la future loi qui va résulter du projet sous avis. [...] La Chambre déplore que le projet sous avis ne donne pas de précisions quant à ces structures alternatives. Afin de pouvoir juger si l'augmentation de la durée de l'obligation scolaire puisse être fructueuse ou non, il faudrait absolument savoir dans quels genres de

structures les décrocheurs seraient encadrés. S'agira-t-il exclusivement de structures publiques sous l'entière responsabilité du MENJE, ou pourrait-il également s'agir de structures issues du secteur privé, voire majoritairement, mais à financer par l'État? Est-ce que les structures seront liées à un lycée concret pour la certification des diplômes finaux? »

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.

Pour le surplus, la loi en projet reprend les grandes lignes de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire tout en y apportant un certain nombre de modifications. Ainsi, elle vise, entre autres, à remplacer les termes « parents » et « enfant » par ceux de « personnes titulaires de l'autorité parentale » et « mineur », et confère désormais au ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions le contrôle de l'obligation scolaire.

Même si la plupart des dispositions reprennent en leur essence les grandes lignes de la loi précitée du 6 février 2009, le Conseil d'État se doit d'attirer l'attention des auteurs sur le fait que la reformulation de ces grandes lignes a engendré des formulations souvent très vagues et, à première vue, dépourvues d'apport normatif. Alors que la loi précitée ne contenait que quelques phrases déclaratives, les auteurs de la loi en projet y consacrent deux chapitres. Ainsi, ils ont inséré un chapitre 1<sup>er</sup> intitulé « Droit à l'enseignement » dont les dispositions sont plutôt des articles à caractère constitutionnel. Par ailleurs, les droits y énoncés ne sont pas autrement définis ni encadrés de procédures destinées à permettre aux éventuels ayants droit de réclamer les droits leur octroyés. Ces déclarations pourraient, dans l'absolu, générer des litiges dans la mesure où des personnes pourraient se sentir dépourvues de ces droits. Le chapitre 2 intitulé « Objectifs et valeurs fondamentaux de l'enseignement » contient également des déclarations concernant, comme annoncé par l'intitulé, les objectifs poursuivis et les valeurs à transmettre dans le cadre de l'enseignement public luxembourgeois. Mais, ici encore, la plupart des dispositions prévues sont dépourvues d'apport normatif. Pour cette raison, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de supprimer la grande majorité des dispositions prévues aux chapitres 1<sup>er</sup> et 2 et renvoie pour le détail à l'examen des articles concernés.

Finalement, le Conseil d'État constate que la loi en projet sous avis est rédigée de manière à ce qu'elle s'aligne sur les dispositions de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse. Il tient à relever que le projet de loi sous avis risque toutefois, dans sa rédaction actuelle, de ne plus être, du moins sur certains points, en phase avec la future loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles<sup>2</sup>, qui est actuellement en cours d'instance.

---

<sup>2</sup> Projet de loi portant aide, soutien et protection aux mineurs, aux jeunes et aux familles portant modification : 1. du Code du travail ; 2. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 3. de la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ; 4. de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur

## Examen des articles

### Article 1<sup>er</sup>

Selon les auteurs, « l'article 1<sup>er</sup> introduit la loi par une affirmation claire et sans ambiguïté du droit à l'enseignement. [...] Il pose le principe du droit à l'enseignement pour tous en prenant en compte l'apprentissage tout au long de la vie. Ce droit est consacré par divers textes, à savoir, par la Constitution luxembourgeoise en son article 23, par la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 en son article 28<sup>3</sup> ainsi que par les engagements du Luxembourg en faveur de l'apprentissage tout au long de la vie. »

À cet égard, le Conseil d'État rappelle que le texte actuel de l'article 23 de la Constitution se réfère essentiellement à l'instruction moyenne gratuite et à l'instruction primaire « qui sera obligatoire et gratuite et dont l'accès doit être garanti à toute personne habitant le Grand-Duché [...] ». »

Par ailleurs, aux yeux du Conseil d'État, l'article sous examen constitue une déclaration générale qui confère un soi-disant droit sans pour autant préciser dans la suite en quoi consiste ce droit. Il s'apparente ainsi plus à une déclaration à valeur constitutionnelle qui n'a pas sa place dans une loi. Cette observation vaut également pour un certain nombre d'autres articles du projet de loi sous examen. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles en question. Dans ce contexte, il relève encore que la Constitution révisée, suite à l'entrée en vigueur de la proposition de révision des Chapitres IV et *Vbis* de la Constitution<sup>4</sup>, prévoira ce qui suit en son article 33 :

#### « Art. 33.

(1) Toute personne a droit à l'éducation.

(2) L'État organise l'enseignement et en garantit l'accès.

La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi.

L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit.

(3) La liberté de l'enseignement s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques.

L'intervention de l'État dans l'enseignement privé est déterminée par la loi.

(4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi. »

Le Conseil d'État estime que l'article 33, paragraphe 1<sup>er</sup>, renfermera tous les droits évoqués, étant donné que le terme « éducation » concerne, entre autres, l'enseignement de savoirs et savoir-faire par des établissements scolaires.

---

la jeunesse ; 5. de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux ; 6. de la loi du 1<sup>er</sup> août 2019 concernant l'Institut étatique d'aide à l'enfance et à la jeunesse ; et portant abrogation 1. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 2. de la loi modifiée du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille (doc. parl. n° 7994).

<sup>3</sup> Voir documentation.

<sup>4</sup> Doc. parl. n° 7777.

Tenant compte des développements ci-dessus, étayés par les travaux de la commission parlementaire dans le cadre de l'élaboration de l'article susvisé, le Conseil d'État estime que la disposition sous examen est à omettre.

### Article 2

L'article sous examen constitue une reprise partielle de l'article 2 de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire.

Dans ce contexte, le Conseil d'État est amené à réitérer les observations émises dans son avis n° 47.718 du 18 mars 2008, par rapport à l'article 2 de la loi relative à l'obligation scolaire. Il y avait observé que « [l']article [...] 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'État suggère de s'en tenir strictement, dans le projet de loi sous rubrique, à cette dernière. Dès lors, l'article 2 est à supprimer. » Il souligne que ces observations restent pertinentes et sont confirmées par les dispositions de l'article 33 précité, élaboré dans le cadre de la révision constitutionnelle. Pour le surplus, il renvoie à ses observations relatives à l'article 1<sup>er</sup>.

### Article 3

L'article sous examen constitue une disposition nouvelle par rapport au texte actuellement en vigueur.

Le Conseil d'État se pose cependant la question de la plus-value de prévoir que « toute personne majeure [...] bénéficie d'un enseignement suivant les dispositions des lois régissant les différents ordres d'enseignement ». S'agit-il de garantir l'accès à des personnes majeures dans l'hypothèse où les dispositions relatives aux différents ordres d'enseignement ne le prévoient pas expressément ? Dans la mesure où ce droit s'exercerait « suivant » les dispositions des lois régissant les différents ordres d'enseignement, les personnes concernées ne peuvent de toute manière y accéder que si les lois visées prévoient cette possibilité. Partant, l'article sous examen est à supprimer pour être superfétatoire.

### Article 4

L'article sous examen constitue également une disposition nouvelle par rapport au texte actuellement en vigueur.

Il y est prévu que toute personne majeure qui a sa résidence habituelle au Luxembourg et qui a quitté le système éducatif sans diplôme, bénéficie jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans révolus, à sa demande, d'un droit au retour à l'enseignement sous forme d'une durée complémentaire de formation qui a pour objet de lui permettre l'obtention soit d'un diplôme, soit d'un certificat qualifiant. Le Conseil d'État comprend que l'âge de vingt-cinq ans révolus constitue la limite pour faire valoir son droit au retour à l'enseignement. Que se passe-t-il si la durée complémentaire de la formation va au-delà des vingt-cinq ans une fois la demande effectuée ? Est-ce que la durée complémentaire doit être achevée avant les vingt-cinq ans dans tous les cas ? Est-ce que la disposition vise toutes les voies de formation et tous les diplômes et certificats existants ? Le commentaire de l'article ne fournit pas de réponse à ces questions. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous

avis pour insécurité juridique et demande aux auteurs d'y apporter les précisions nécessaires afin de répondre aux questions soulevées.

### Article 5

L'article sous examen prévoit que toute personne majeure ayant sa résidence habituelle au Luxembourg a accès à l'éducation et à la formation des adultes tout au long de la vie. La formation continue fait actuellement l'objet de plusieurs lois. Ainsi, d'une part, la loi modifiée du 19 juillet 1991 portant création d'un Service de la formation des adultes coordonne l'offre de cours publics s'adressant aux adultes, et, d'autre part, le Code du travail contient maintes dispositions encadrant le droit à la formation professionnelle continue. Le Conseil d'État se pose ainsi la question de la plus-value de l'article en question, de sorte qu'il estime qu'il y a lieu de le supprimer pour être superfétatoire.

### Article 6

L'article sous examen dispose que l'accès à l'enseignement est garanti à toute personne selon ses besoins par l'offre d'enseignements appropriés, d'aménagements et de mesures spécifiques. Ici encore, le Conseil d'État a du mal à apercevoir la plus-value de la disposition, notamment eu égard au fait qu'elle prévoit que cette garantie d'accès à l'enseignement se fait par l'offre d'enseignements appropriés, d'aménagements et de mesures spécifiques dont la procédure d'attribution, la nature et l'envergure sont fixées par la loi. Tout reste donc à être défini. Par ailleurs, tout comme pour le droit à la formation continue, pourquoi une telle garantie ne peut-elle pas être directement prévue dans la loi à laquelle il est fait référence ?

Selon le commentaire des articles, l'article sous examen établit le principe pédagogique de la différenciation, ce qui ne concorde pas avec le libellé qui prévoit des aménagements et mesures spécifiques et des enseignements appropriés, sans référence à une quelconque « pédagogie de la différenciation ».

Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de supprimer l'article sous examen pour être superfétatoire, voire ne pas contenir de plus-value normative par rapport aux lois censées mettre en œuvre cette déclaration. Par ailleurs, de toute manière, la disposition sous examen s'apparente plus à une déclaration à valeur constitutionnelle qui n'a pas sa place dans une loi. Il renvoie à ses observations relatives à l'article 1<sup>er</sup>.

### Article 7

L'article sous examen contient une simple déclaration d'intention sans plus-value. En effet, il y est prévu que « l'État favorise l'inclusion scolaire des personnes à besoins pédagogiques spécifiques et l'intégration scolaire des personnes nouvellement arrivées au Luxembourg » sans pour autant introduire des dispositions précises par lesquelles l'inclusion et l'intégration seraient favorisées. Par ailleurs, comme pour les articles 1<sup>er</sup> et 6, le Conseil d'État relève que la disposition sous examen s'apparente plus à une déclaration à valeur constitutionnelle. Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 1<sup>er</sup> et estime que l'article sous examen est également à supprimer.

## Articles 8 à 10

Selon l'intitulé du chapitre 2, les articles sous examen sont censés établir les objectifs et valeurs fondamentaux de l'enseignement. L'article 8 semble être inspiré, en partie, de l'article 3 de la loi précitée du 6 février 2009. Dans son avis n° 47.718 du 18 mars 2008, le Conseil d'État a retenu par rapport à l'article en question qu'il « 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'État propose de reprendre les dispositions afférentes dans les lois organiques régissant les différents ordres d'enseignement. » Même si la loi en projet sous examen ne concerne pas uniquement l'obligation scolaire, mais également le droit à l'enseignement, les observations citées restent d'actualité étant donné que, pour la plupart des articles relatifs au droit à l'enseignement, le Conseil d'État demande la suppression, voire l'insertion des dispositions visées dans les lois respectives réglant la matière visée. Partant, dans la même logique, le Conseil d'État demande de supprimer l'article 8.

Pour ce qui est de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, le principe d'égalité de même que celui de la non-discrimination sont d'ores et déjà couverts par la Constitution, de sorte que le paragraphe en question est superfétatoire et à supprimer.

À l'article 9, le paragraphe 2 prévoit que « [l]es membres du personnel enseignant ne peuvent manifester, par quelque moyen que ce soit, leur appartenance à une doctrine religieuse ou politique dans l'exercice de leurs fonctions ». Le Conseil d'État constate qu'une telle disposition, même si elle est actuellement ancrée à l'article 5 de la loi précitée du 6 février 2009, ne s'aurait avoir sa place dans une loi destinée à encadrer l'obligation scolaire voire le droit à l'enseignement. Elle devrait ainsi être insérée dans une loi traitant des droits et devoirs de l'enseignant.

Concernant l'article 10, le Conseil d'État estime qu'il ne contient que des dispositions revêtant un caractère déclaratif sans pour autant contenir des dispositions apportant une plus-value normative de sorte qu'il demande également de supprimer cet article.

## Article 11

L'article sous examen concerne l'obligation scolaire.

Le paragraphe 1<sup>er</sup> reprend la logique de la première phrase de l'article 7 de la loi précitée du 6 février 2009 tout en modifiant certains des termes employés. La première phrase du texte actuellement en vigueur dispose que « [t]out enfant habitant le Luxembourg âgé de quatre ans révolus avant le premier septembre, doit fréquenter l'École », alors que la loi en projet dispose que « [t]out mineur d'âge présent au Luxembourg et n'étant pas soumis à l'obligation scolaire en application d'une législation étrangère est soumis à l'obligation scolaire à partir du 1<sup>er</sup> septembre de l'année au cours de laquelle il a atteint l'âge de quatre ans révolus ». Le Conseil d'État constate que les auteurs remplacent le terme « habitant » par « présent » sans pour autant donner une raison pour ce changement. À cet égard, il se doit de s'interroger sur la portée normative de la notion de « présent ». Il note que ce terme peut être interprété de manière large dans le sens où une personne peut être



« présente » sur un territoire sans pour autant y habiter. En effet, qu'en est-il, par exemple, en cas de résidence alternée d'un mineur qui est seulement « présent » sur le territoire du Luxembourg une semaine sur deux ? Les auteurs ajoutent encore la condition de ne pas être soumis à l'obligation scolaire en application d'une législation étrangère, sans donner là encore de raison pour cet ajout. Le Conseil d'État se demande là encore si l'enfant « présent » sur le territoire du Luxembourg dans le cadre d'une garde alternée est soumis à l'obligation scolaire uniquement pendant le temps de « présence » au Luxembourg. Ou n'est-il pas soumis à cette obligation étant donné qu'il relève éventuellement de l'obligation scolaire d'un pays limitrophe même si cette obligation y débute plus tard ? Même sans garde alternée, il se peut que des mineurs soient « présents » sur le territoire du fait qu'une personne résidente au Luxembourg assure leur garde. Restent-ils soumis à l'obligation scolaire de leur pays de résidence ou seront-ils soumis à l'obligation scolaire du Luxembourg ? Cette notion de « présence » comprend-elle une condition de durée qui doit être remplie pour que le mineur tombe dans le champ d'application de la loi en projet ? Au vu de toutes ces interrogations relatives au caractère flou de la notion de « présence » sur le territoire du Luxembourg et engendrant ainsi une insécurité juridique quant à la portée de l'obligation scolaire, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen. Il estime, pour le surplus, qu'il serait indiqué d'employer une notion telle que celle de « résidence habituelle », notion beaucoup plus précise dans ce contexte, afin de définir le champ d'application de l'obligation scolaire.

En outre, le Conseil d'État constate que la dernière partie de phrase du paragraphe 1<sup>er</sup>, telle que formulée, signifie que des enfants atteignant l'âge de quatre ans après le 1<sup>er</sup> septembre d'une année donnée seraient déjà soumis à l'obligation scolaire à partir du 1<sup>er</sup> septembre de cette même année. Or, d'après le commentaire des articles, les auteurs considèrent toujours que « le premier paragraphe définit que chaque mineur âgé de quatre ans révolus le 1<sup>er</sup> septembre de l'année en cours » est soumis à l'obligation scolaire. Afin de clarifier la disposition concernant le début de l'obligation scolaire, le Conseil d'État propose de reprendre la première phrase telle qu'elle existe actuellement et d'y ajouter les conditions nouvelles, voire d'utiliser d'autres termes, et, si possible, de fournir les motifs nécessitant ces changements voire ces ajouts de conditions.

La deuxième phrase de l'actuel article 7 prévoit que l'obligation s'étend sur douze années consécutives à partir du premier septembre de l'année de début de fréquentation de l'école, c'est-à-dire jusqu'à l'âge de seize ans révolus au moins. À cet égard, le paragraphe 2 de l'article sous examen dispose désormais que l'obligation scolaire prend fin à dix-huit ans, ou, avant dix-huit ans, sous certaines conditions liées à l'obtention de diplômes ou de certificats. À cet égard, le Conseil d'État relève que le fait de lier l'obligation scolaire à l'âge des élèves fait en sorte que ces derniers seront en mesure de quitter l'établissement scolaire au cours même d'une année scolaire, alors que le régime actuellement en vigueur permet uniquement de quitter l'école à la fin d'une année scolaire.

Par ailleurs, le Conseil d'État renvoie ici aux considérations générales et notamment à la possibilité de prévoir une disposition permettant au jeune qui a un autre projet d'avenir d'être dispensé de l'obligation scolaire sous certaines conditions ou en suivant certaines procédures. Ainsi, par exemple, s'il désire souscrire un contrat de travail, le Conseil d'État estime que le jeune

en question devrait être dispensé de l'obligation scolaire pendant la durée de ce contrat de travail.

Le Conseil d'État considère pour le surplus qu'au paragraphe 2, point 2°, les termes « conformément aux dispositions légales » sont superfétatoires et à supprimer, étant donné que le ministre doit de toute manière agir conformément aux lois en vigueur.

### Article 12

L'article sous examen est censé définir les conditions pour satisfaire à l'obligation scolaire en disposant qu'il est satisfait à l'obligation scolaire si le mineur d'âge suit, en présence physique, à distance, ou sous forme hybride, les cours, activités et stages obligatoires organisés par l'un des établissements visés aux points 1, 2, 3 et 5 ou sous forme d'enseignement à domicile visé au point 4.

Concernant cette première phrase, le Conseil d'État estime que les termes « à distance » et « sous forme hybride » ne sont nullement définis dans la loi en projet ni dans d'autres lois concernant l'enseignement. De surplus, il n'est pas précisé ce qu'il faut comprendre par l'expression « suivre des cours, activités et stages obligatoires ». Le mineur concerné doit-il être présent à 100 pour cent ? Est-ce que c'est le mineur lui-même qui peut prétendre avoir été présent à distance moyennant les outils informatiques déployés lors du confinement ? Doit-il prouver par quelque moyen que ce soit qu'en cas d'absence il suit quand même « à distance » les cours manqués ? Est-il suffisant d'être présent aux activités et stages, ou est-ce qu'un certain degré d'implication et d'engagement est requis ?

Les dispositions en vigueur prévoient encore que la formation scolaire obligatoire « peut aussi être dispensée à domicile sous les conditions déterminées par la loi ». Dans ce contexte, l'enseignement à domicile fait l'objet, pour l'enseignement fondamental, de l'article 21 de la modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental qui dispose que « [l]es parents qui entendent faire donner à leur enfant l'enseignement à domicile doivent indiquer leurs motifs dans leur demande et solliciter l'autorisation auprès du directeur. Cette autorisation peut être limitée dans le temps. »

Or, pour l'enseignement secondaire, le Conseil d'État constate qu'un cadre légal régissant l'enseignement à domicile ne semble pas exister. En l'absence de dispositions légales explicites à cet égard, l'enseignement à domicile au niveau secondaire est exclu.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que l'obligation scolaire, qui fait l'objet de l'article sous examen, nécessite implicitement une inscription formelle à l'un des établissements visés aux points 1°, 2°, 3° et 5°, voire un accord pour procéder à un enseignement à domicile.

Concernant les cinq points énumérant les établissements et enseignements dont la fréquentation permet de satisfaire à l'obligation scolaire, le Conseil d'État est à se demander dans quelle catégorie les auteurs situent les mineurs d'âge qui accomplissent un apprentissage professionnel. Il pourrait être sous-entendu que ces élèves relèvent de la catégorie « établissement d'enseignement public relevant de l'État luxembourgeois ».

La loi actuellement en vigueur contient une disposition spécifique pour l'apprentissage professionnel en disposant que « l'élève qui a atteint l'âge de 15 ans et qui peut entrer en apprentissage satisfait à l'obligation scolaire en fréquentant les cours professionnels concomitants ». Les auteurs ne se prononcent pas sur leur choix de ne plus mentionner spécifiquement l'apprentissage professionnel. La même question se pose dans le contexte des centres de compétences en psychopédagogie spécialisée. Même si le Conseil d'État estime que ces derniers tombent sous la notion d'« établissement d'enseignement public relevant de l'État luxembourgeois » visée au point 1°, il relève qu'il y a lieu, dans un souci de transparence et de meilleure lisibilité, de mentionner tous les types d'établissement qui tombent sous cette notion. Il constate, à cet égard, que l'enseignement différencié est visé de manière explicite par l'article 10 de la loi actuellement en vigueur.

Concernant encore plus précisément le point 5°, le Conseil d'État ne saisit pas la finalité de la partie de phrase « , exerçant conformément aux lois et règlements de son lieu d'établissement ». Quels établissements les auteurs entendent-ils exclure par cette partie de phrase et pourquoi ?

Le Conseil d'État s'interroge encore comment est censée interagir la loi en projet sous avis avec le projet de loi en faveur de l'accueil, de l'orientation, de l'intégration et de l'accompagnement scolaires des élèves nouvellement arrivés (doc. parl. n° 8069), ceci notamment au regard de l'obligation scolaire de ces élèves.

Étant donné que, par ailleurs, le non-respect des dispositions de l'article 12 est susceptible d'être sanctionné en exécution du paragraphe 4 de l'article 16 et au vu des imprécisions et questions soulevées ci-dessus, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 12 dans sa forme actuelle pour insécurité juridique et non-respect de l'article 14 de la Constitution. En effet, le Conseil d'État rappelle que suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle « le principe de la légalité de la peine implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés<sup>5</sup> ».

### Article 13

L'article sous examen dispose que les personnes titulaires de l'autorité parentale ont l'obligation de s'assurer que le mineur dont ils ont la garde « suffise » à l'obligation scolaire. Le Conseil d'État estime que cette obligation ne peut valablement être respectée que si les conditions à remplir pour « suffire » à l'obligation scolaire sont clairement énoncées. Il renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 12.

Par ailleurs, au regard de la loi instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale<sup>6</sup>, le Conseil d'État

---

<sup>5</sup> Cour constitutionnelle, arrêts n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A - n° 459 du 8 juin 2018), n°s 134 et 135/18 du 2 mars 2018 (Mém. A - n°s 198 et 199 du 20 mars 2018) et n° 43/07 du 14 décembre 2007 (Mém. A - n° 1 du 11 janvier 2008, p. 7).

<sup>6</sup> Loi du 27 juin 2018 instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale et portant modification : 1. du Nouveau Code de procédure civile ; 2. du Code civil ; 3. du Code pénal ; 4. du Code de la sécurité sociale ; 5. du Code du travail ; 6. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes ; 7. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ; 8. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ; 9. de la loi modifiée du

recommande de faire abstraction de la notion de « garde » et de rédiger l'article sous examen comme suit :

« **Art. 13.** Les personnes titulaires de l'autorité parentale ont l'obligation de s'assurer que le mineur suffise à l'obligation scolaire. »

Cette observation vaut également pour l'article 14, dans lequel les termes « dont ils ont la garde » peuvent être omis.

#### Article 14

Les dispositions en vigueur se lisent comme suit :

« **Art. 13.** L'administration communale informe les parents du début de l'obligation scolaire de leur enfant et l'inscrit d'office dans une école primaire dans le ressort scolaire de leur domicile. Les parents inscrivent leur enfant à un lycée à partir du moment où il remplit les conditions d'admission. »

L'article sous examen semble reprendre les dispositions de l'article 13 précité, sauf à viser dorénavant le ministre au lieu de l'administration communale et de prévoir une exception conformément à l'article 15, paragraphe 2.

Or, la loi en vigueur ne prévoit qu'une seule information de la part de la commune de résidence de l'enfant au début de l'obligation scolaire, soit pour le premier cycle de l'enseignement fondamental, alors qu'elle dispose que les parents inscrivent leur enfant au lycée dès qu'il remplit les conditions d'admission.

La disposition sous examen ne prévoit pas de limites dans le temps ni d'indication quant au début ou à la fin de l'obligation pour le ministre d'informer les personnes titulaires de l'autorité parentale. Par ailleurs, le ministre est censé procéder à une inscription d'office dans un établissement d'enseignement public relevant de l'État luxembourgeois, sauf pour les parents à lui communiquer les moyens par lesquels ils comptent faire en sorte que leur enfant satisfasse à l'obligation scolaire. Cette manière de procéder soulève plusieurs questions de la part du Conseil d'État : quand est-ce que le ministre informe les personnes titulaires de l'autorité parentale ? Selon quelle périodicité réitère-t-il cette information ? Quel est le délai accordé aux titulaires de l'autorité parentale pour choisir librement l'établissement scolaire auquel ils entendent inscrire leur enfant ? S'agit-il du délai de huit jours visé à l'article 15 ? Dans l'affirmative, quel est le délai endéans lequel le ministre informe les parents de l'inscription d'office ? Le Conseil d'État se doit de relever que, selon la disposition sous examen, l'inscription d'office ne s'effectue que si les parents n'ont pas informé le ministre de leur intention de ne pas respecter l'inscription d'office. En tout état de cause, les délais impartis et l'agencement de la procédure d'inscription d'office sont à revoir. Pour le surplus, le Conseil d'État relève que la législation relative à la procédure administrative non contentieuse est d'application et que les recours éventuels contre la décision d'inscription d'office se font conformément à la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

---

27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ; 10. de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ; 11. de la loi du 27 juin 2017 arrétant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

Par ailleurs, l'article 19 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental qui est libellé comme suit :

« Chaque enfant habitant le Grand-Duché doit fréquenter l'école communale dans le ressort scolaire de sa commune de résidence, à moins qu'il ne soit inscrit dans une autre école communale de sa commune de résidence, dans une école de l'État ou une École européenne, dans une école privée ou dans une école à l'étranger ou qu'il ne reçoive un enseignement à domicile. »

Étant donné que la disposition sous examen prévoit que le ministre inscrit d'office le mineur dans un établissement d'enseignement public relevant de l'État luxembourgeois, il faut se demander comment le ministre procède au choix de l'établissement public auquel il inscrit l'enfant d'office. Au vu de l'article 19 précité, le Conseil d'État estime que le ministre est dans l'obligation, pour ce qui est des mineurs fréquentant l'enseignement fondamental, de procéder à l'inscription d'office à l'école fondamentale de la commune de résidence. Reste toutefois à savoir si l'accord des parents est requis pour l'inscription d'office. Par ailleurs, concernant l'enseignement secondaire, le système d'inscription au lycée est organisé de sorte qu'un élève peut uniquement être inscrit dans un seul établissement secondaire public. Dans ce contexte, comment les parents peuvent-ils inscrire leur enfant dans l'établissement de leur choix si le ministre a déjà procédé à une inscription d'office ? Quant au principe d'une inscription d'office au lycée à l'issue de l'enseignement fondamental, le Conseil d'État ne saisit pas la raison d'être de cette inscription d'office alors que la loi en vigueur permet à tout mineur de s'inscrire librement dans l'établissement de son choix, guidé par les procédures d'orientation et de consultation en place. Au vu de toutes ces interrogations liées au manque de précision de la disposition sous avis, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 14.

#### Article 15

L'article sous examen est à lire de manière combinée avec les dispositions de l'article 14. En effet le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article sous examen dispose que les titulaires de l'autorité parentale qui ne désirent pas que le mineur soit inscrit d'office dans un établissement scolaire public, mais suffise à l'obligation scolaire selon une des modalités visées aux points 2, 3 ou 5<sup>o</sup> de l'article 12, doivent communiquer un certificat d'inscription au ministre au plus tard huit jours après l'inscription. Qu'advient-il de l'inscription « d'office » dans ce cas de figure ? Est-ce que le ministre procède à l'annulation de l'inscription d'office ou est-ce que la période écoulée reste ancrée dans les fichiers de l'éducation nationale avec la mention que le mineur « a quitté » l'établissement sans avoir été présent une seule fois ? Que se passe-t-il si le certificat d'inscription ne parvient pas au ministre dans la huitaine qui suit l'inscription ?

Au vu des imprécisions et lacunes évoquées, le Conseil d'État s'oppose formellement aux dispositions de l'article 15 pour manque de précision engendrant des problèmes de sécurité juridique.

#### Article 16

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il est prévu que le ministre contrôle de façon continue, et ce au moins une fois par mois, le respect de l'obligation scolaire.

Le Conseil d'État comprend que le ministre est censé contrôler que le mineur « suit » les cours, activités et stages obligatoires organisés selon une des formes visées aux points 1° à 5° de l'article 12. Or, en l'absence d'une définition précise des modalités de suivi et de ce qu'il faut comprendre par « satisfaire » à l'obligation scolaire, le Conseil d'État se doit de relever que le ministre peut certes contrôler l'inscription d'un mineur ainsi que sa présence physique, mais que le contrôle des présences « à distance » ainsi que « sous forme hybride », voire dans le cadre de l'enseignement à domicile, n'est pas suffisamment encadré. Le Conseil d'État demande donc de prévoir que le ministre est en charge du contrôle régulier des présences aux cours, activités et stages obligatoires pour les mineurs soumis à l'obligation scolaire. Il rappelle toutefois que le contrôle des autres possibilités de satisfaire à l'obligation scolaire ne peut se faire que si ces possibilités sont suffisamment précisées. Il renvoie à ses observations relatives à l'article 12.

Au paragraphe 2, pour ce qui est de la formule « le non-respect des dispositions qui précèdent », il y a lieu de prévoir de manière précise quelles dispositions sont visées.

Au paragraphe 3, il est prévu qu'à défaut de se conformer endéans huit jours à l'« obligation scolaire » non autrement définie, le ministre, « informé par le président d'école ou par le directeur de l'établissement d'enseignement », informe le tribunal de la jeunesse ou le procureur d'État territorialement compétent. Le Conseil d'État ne comprend pas quelle information le président d'école ou le directeur de l'établissement d'enseignement sont censés transmettre au ministre. Si c'est le ministre qui contrôle le respect de l'« obligation scolaire », et ce notamment à travers les inscriptions dans les établissements et le suivi régulier de la présence physique des mineurs y inscrits, il n'y a pas lieu de prévoir ici une information de la part des dirigeants visés. En effet, il suffit au ministre d'attendre le prochain contrôle régulier pour vérifier qu'il est suffi ou non à « l'obligation scolaire ».

Au paragraphe 4, il est disposé que l'infraction aux articles 12 et 16 est punie d'une amende de vingt-cinq à deux cent cinquante euros. À cet égard, le Conseil d'État se doit de constater qu'il n'est pas clair quelles dispositions précises des articles 12 et 16 seront sanctionnées. Il rappelle que le principe de la légalité de la peine, tel que consacré par l'article 14 de la Constitution, a comme corollaire le principe de la spécification de l'incrimination<sup>7</sup>.

Pour ce qui est précisément de la référence à l'article 12, le Conseil d'État renvoie à son opposition formelle formulée à l'égard de l'article en question.

Concernant la référence à l'article 16, le Conseil d'État se demande, entre autres, à partir de quel moment de la procédure le non-respect de l'obligation scolaire est sanctionnable : dès le constat ou seulement en cas de non-conformité dans les huit jours ?

En tout état de cause, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour les mêmes raisons que celles énoncées dans le contexte de l'article 12 et il demande, par conséquent, de définir les infractions visées en termes suffisamment clairs et précis.

---

<sup>7</sup> Cour constit., arrêt n° 134 du 2 mars 2018, J.O., Mém. A., n°198 du 20 mars 2018.

Finalement, le Conseil d'État peut difficilement concevoir que les titulaires de l'autorité parentale sauraient être sanctionnés dans l'hypothèse où le mineur refuse lui-même de satisfaire à l'obligation scolaire.

### Article 17

L'article sous examen est censé donner les détails quant aux procédures à suivre lorsqu'un mineur ne peut pas assister aux cours, activités ou stages en reprenant un certain nombre de dispositions déjà en vigueur. Les modifications par rapport à la loi précitée du 6 février 2009 sont :

- au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'information du titulaire de classe ou des autres personnes concernées est dorénavant prévue « dès le premier jour de l'absence », alors que le texte en vigueur se limite à prévoir que cette information se fait « sans délai » ;
- ainsi que la notification écrite par les personnes titulaires de l'autorité parentale
- et la possibilité d'exiger une pièce justificative, prévue au paragraphe 3.

En ce qui concerne ce paragraphe 3, le Conseil d'État se demande si la pièce justificative peut uniquement être fondée sur les motifs légitimes visés par le paragraphe 2. Si telle est l'intention des auteurs, la disposition est à préciser dans ce sens.

Par rapport au paragraphe 4, il convient de noter qu'une sanction pour l'infraction au contenu de la disposition sous examen n'est pas prévue par la loi actuellement en vigueur. Concernant la sanction proposée par la loi en projet, le Conseil d'État relève que, selon le paragraphe 4, « l'infraction au présent article » est sanctionnée pénalement. À cet égard, il convient de renvoyer aux développements relatifs à l'article 16, paragraphe 4. Se pose ainsi la question de savoir si, outre le fait de ne pas informer le titulaire de classe ou les autres personnes visées au paragraphe 1<sup>er</sup> le premier jour de l'absence par tout moyen, le fait de ne pas communiquer une notification écrite ou de ne pas fournir, dans l'hypothèse où elle est exigée, une pièce justificative, telle que prévue au paragraphe 3, peut être sanctionné pénalement. Afin de rendre la disposition conforme au principe de la spécification de l'incrimination, il y a lieu, sous peine d'opposition formelle, de reformuler le paragraphe 4 en visant de manière précise les comportements incriminés.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État relève que l'article 16, paragraphe 4, par son renvoi à l'article 12, est censé sanctionner le non-respect de l'obligation scolaire. Une fois l'article 16, paragraphe 4, reformulé de manière à le rendre conforme aux exigences constitutionnelles de l'article 14 de la Constitution, le Conseil d'État ne voit plus la plus-value de sanctionner les éventuelles infractions à l'article sous examen. En effet, le fait de manquer un cours, une activité ou un stage obligatoires de l'enseignement, sans motif légitime et sans avoir notifié les responsables de l'établissement scolaire, constitue un manquement à l'obligation scolaire, sanctionné d'ores et déjà par l'article 16 précité de la loi en projet.

## Article 18

Le Conseil d'État note que l'article sous examen semble assortir la non-remise d'une pièce justificative de la sanction pénale prévue au paragraphe 2. Or, la disposition sous examen ne prévoit ni les personnes auxquelles il incombe de remettre la pièce justificative ni les personnes auxquelles la pièce doit être remise.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que le fait de prévoir la même sanction aussi bien pour la non-remise d'une pièce justificative que pour l'absence même du mineur porte atteinte au principe de la proportionnalité reconnu comme principe à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle<sup>8</sup>.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen à la fois sur base du principe de la spécification de l'incrimination que sur base du principe de proportionnalité.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État note encore que l'article sous examen ne prévoit pas les motifs légitimes sur lesquels la pièce justificative visée peut être fondée. Ainsi, la simple remise d'une pièce justificative, sans appréciation du motif de l'absence, éviterait déjà que les personnes concernées se voient infliger la sanction pénale prévue au paragraphe 2. Si les « motifs légitimes » prévus à l'article 17, paragraphe 2, étaient visés, il y aurait lieu de s'y référer expressément à la disposition sous examen.

Toujours à titre subsidiaire, le Conseil d'État considère que ce n'est pas la non-remise de la pièce justificative qui est à sanctionner, mais l'absence injustifiée du mineur. Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à la sanction prévue à l'endroit de l'article 16 relative à la redondance des différentes sanctions prévues.

## Article 19

Cet article constitue, aux yeux du Conseil d'État, un élément clé du suivi des absences des élèves qui est souvent à l'origine du décrochage scolaire. Or, tel qu'il est formulé, il ne constitue pas une disposition précise à l'encontre des « autorités mentionnées à l'article 17 ». En effet, celles-ci sont énumérées comme étant « le titulaire de classe, le régent de la classe ou le directeur de l'établissement d'enseignement ». Comment garantir que, dans le chef de chacune des « autorités » visées, toute absence soit immédiatement signalée ? Il faudrait, en pratique, d'abord que le titulaire de classe se concertent avec le régent ou la direction de l'établissement pour savoir si une excuse leur est parvenue. Un certain laps de temps étant nécessaire à ces concertations, le Conseil d'État estime qu'au moins le terme « immédiatement » est à supprimer et une procédure précise et transparente à mettre en place pour éviter que chaque « autorité » n'attende que l'autre le contacte.

---

<sup>8</sup> Arrêts de la Cour constitutionnelle no 152/21 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021), n° 146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A – n° 232 du 23 mars 2021) et n° 165/21 du 12 mai 2021 (Mém. A – n° 372 du 17 mai 2021).



## Article 20

L'article sous examen concerne les dispenses de fréquentation des cours pouvant être accordées et reprend la logique de l'article 17 de la loi précitée du 6 février 2009.

Selon le paragraphe 4, « l'infraction au présent article » est sanctionnée pénalement. À cet égard, le Conseil d'État renvoie aux développements relatifs à l'article 16, paragraphe 4, concernant la spécification de l'incrimination. En effet, quels seront les comportements sanctionnables dans le cadre de l'article sous examen ? S'il s'agit de sanctionner tout simplement le non-respect de l'obligation scolaire en dehors de toute dispense, l'article 16, paragraphe 4, de manière reformulée afin de le rendre conforme aux exigences de l'article 14 de la Constitution, couvrira à suffisance cette hypothèse, de sorte que la disposition sous examen ne devrait pas prévoir de sanction spécifique à cet égard. Si les auteurs estiment que le non-respect, par exemple, des durées des dispenses à accorder dans le chef des différentes autorités soit sanctionnable, le Conseil d'État relève que de tels comportements peuvent donner lieu à des suites disciplinaires dans le chef de l'autorité ayant accordé une dispense pour laquelle elle n'était pas compétente. En tout état de cause, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 4 sous examen pour non-conformité au principe de la spécification de l'incrimination.

## Article 21

À l'article sous examen, il y a lieu de se référer à l'article 20 du projet de loi sous examen au lieu de l'article 21.

## Articles 22 et 23

Sans observation.

## Articles 24 et 26 (selon le Conseil d'État)

Il y a lieu de constater que l'article 24 comporte à la fois des dispositions relatives à la mise en vigueur et des dispositions transitoires.

Dans un souci de lisibilité, le Conseil d'État recommande de séparer les dispositions ayant trait à la mise en vigueur de celles qui ont un caractère transitoire en prévoyant deux articles distincts.

Dans cette hypothèse, les dispositions transitoires pourraient être maintenues sous l'article 24, qui pourrait être reformulé comme suit :

« **Art. 24.** L'article 11, paragraphe 2, s'applique aux élèves qui n'ont pas atteint l'âge de dix-sept ans avant le premier septembre de l'année scolaire visée à l'article 26.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 11, paragraphe 2, l'obligation scolaire prévue à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, continue à s'appliquer jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre qui suit le seizième anniversaire du mineur d'âge. »

L'article 24 prévoit, entre autres, une mise en vigueur partielle de la loi en projet, à savoir de l'article 11, paragraphe 2. En ce qui concerne la mise en

vigueur de la plus grande partie de la loi en projet sous examen, il y a lieu de relever que celle-ci relève du droit commun et est dès lors superfétatoire et à omettre, de sorte que la disposition relative à l'entrée en vigueur pourrait se limiter à prévoir l'entrée en vigueur spécifique de l'article 11, paragraphe 2. Toutefois, le Conseil d'État préconise, à cet effet, une disposition retenant une année scolaire déterminée. Il pourrait d'ores et déjà se déclarer d'accord avec l'insertion de l'année scolaire pertinente dans la disposition en question une fois que celle-ci est connue. Cette disposition pourrait être reprise sous un article 26 nouveau, à insérer à la fin du dispositif, libellé comme suit :

« **Art. 26.** L'article 11, paragraphe 2, entre en vigueur à la rentrée scolaire [202X/202X]. »

Au commentaire concernant la nécessité de ces mesures transitoires, les auteurs expliquent que le prolongement de la période de l'obligation scolaire « exige la mise en place d'offres scolaires supplémentaires et alternatives répondant notamment aux besoins particuliers des jeunes en situation de décrochage scolaire. La création de telles offres attrayantes prend du temps, mais elle devrait être accomplie au plus tard trois années après l'entrée en vigueur du reste du texte. Après 36 mois, l'obligation scolaire viserait également les élèves n'ayant pas encore atteint les 17 ans avant le 1<sup>er</sup> septembre. Elle ne comprendrait pas les élèves âgés entre 17 et 18 ans pendant l'année de transition pour éviter la rescolarisation d'adolescents qui profitent déjà d'un contrat de travail. »

Concernant la dernière phrase de l'argumentaire précité, le Conseil d'État estime qu'elle rejoint partiellement l'idée d'une possibilité d'« opting-out » qu'il a développée à l'endroit des considérations générales. En effet, si les auteurs estiment que des contrats de travail existants méritent d'être maintenus en vue d'éviter une « rescolarisation », le Conseil d'État estime que des jeunes âgés de 16 à 18 ans qui expriment le désir et s'engagent à trouver un emploi et signer un contrat de travail devraient pouvoir, pour la durée de ce contrat de travail, bénéficier d'une dispense de l'obligation scolaire.

### Article 25

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

Il convient d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg ».

Les montants d'argent sont à écrire en chiffres.

### Intitulé

L'objet des dispositions autonomes d'un acte ne fait traditionnellement pas partie d'une numérotation.

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, pour écrire « loi

modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves ».

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci.

Tenant compte de ce qui précède, l'intitulé est à rédiger de la manière suivante :

« Projet de loi relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire et portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves ».

### Préambule

Aux projets de loi, le préambule est à omettre. Contrairement aux projets de règlement ou d'arrêté, qui doivent obligatoirement être munis d'un préambule, il y a lieu d'en faire abstraction dans les projets de loi. Le préambule est seulement ajouté au même moment que la suscription et la formule de promulgation.

### Article 5

Les termes « , en outre, » sont à supprimer, car superfétatoires.

### Article 8

À l'alinéa 3, il est recommandé de remplacer la virgule par les termes « ainsi que ».

### Article 10

Au paragraphe 3, le terme « encore » est superfétatoire et à omettre.

### Chapitre 3, section 1<sup>re</sup>

À l'intitulé de section, il convient d'écrire « Section 1<sup>re</sup> ».

### Article 11

Au paragraphe 2, point 2<sup>o</sup>, il convient de remplacer les termes « désigné dans la présente loi par le terme « ministre » » par ceux de « ci-après « ministre » ».

### Article 12

Au point 2<sup>o</sup>, il est recommandé d'insérer en fin de phrase les termes « et approuvée par la loi du 23 décembre 1998 ».

### Article 15

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « article 12 ».

## Article 16

Au paragraphe 4, la virgule après les termes « articles 12 et 16 » est à omettre.

## Article 20

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, il faut écrire « trois jours » en toutes lettres.

## Article 21

Il convient d'insérer une virgule après les termes « portant organisation de l'enseignement fondamental ».

La date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Cette observation vaut également pour l'article 25 du projet de loi sous examen.

## Article 22

Au point 1<sup>o</sup>, il y a lieu de remplacer les termes « au point a » par ceux de « lettre a ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 23 décembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz