

Projet de loi

portant organisation de l'enseignement à domicile et portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 2 décembre 1987 portant réglementation de la médecine scolaire ;**
- 2° de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ;**
- 3° de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel concernant les élèves**

Avis du Conseil d'État

(27 mars 2026)

En vertu de l'arrêté du 24 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'un texte coordonné des lois que le projet de loi sous examen tend à modifier.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des salariés et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État en date des 18 septembre ainsi que 10 et 16 octobre 2025.

Les avis 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 12 février et 13 février 2026.

Considérations générales

Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, le projet de loi entend établir un cadre juridique clair et cohérent pour l'enseignement à domicile, applicable tant au niveau fondamental qu'au niveau secondaire. Il vise à préciser les conditions d'autorisation et de conformité à l'obligation scolaire, telle que définie par la loi du 20 juillet 2023 relative à l'obligation scolaire, en garantissant que tout enseignement dispensé à domicile respecte les objectifs et les valeurs de l'enseignement obligatoire. Dans son avis du 23 décembre 2022 relatif à la loi précitée du 20 juillet 2023, en projet, le Conseil d'État avait, d'une part, constaté « qu'un cadre 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 » et, d'autre part, signalé que le texte en question ne comportait « aucune précision sur les structures éventuelles supplémentaires à mettre en place pour accueillir de jeunes „décrocheurs“ voire destinées à éviter les

décrochages ». Le Conseil d'État note ainsi que le projet de loi sous revue vise à combler le premier point soulevé en étendant la possibilité d'enseignement à domicile à l'enseignement secondaire.

D'après les auteurs, le texte tient compte des évolutions technologiques, des pratiques développées ces dernières années et de l'augmentation du nombre d'enfants instruits à domicile. Il prévoit la possibilité de recourir à tout programme scolaire proposé par un établissement public ou privé établi au Luxembourg et entend concilier la liberté de choix pédagogique laissée aux parents avec la responsabilité de l'État de garantir le droit fondamental à l'éducation, l'objectif du projet étant d'«élargir les possibilités de l'enseignement à domicile ».

Le projet de loi sous examen s'inscrit dans la lignée de l'article 2 du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, aux termes duquel l'État doit respecter, dans l'exercice des fonctions qu'il assume dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, « le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ».

Le Conseil d'État relève que le projet de loi sous examen ne prévoit aucune disposition explicite relative à la réintégration de l'élève dans l'enseignement fondamental ou secondaire ordinaire en cas de décision de ne plus poursuivre l'enseignement à domicile ou en cas de révocation de l'autorisation y afférente par le ministre. Or, ces situations sont susceptibles de se présenter en pratique et de soulever alors des questions quant aux modalités de réintégration, notamment en ce qui concerne le niveau d'affectation, l'évaluation des acquis et la continuité du parcours scolaire. Les dispositions générales applicables à l'enseignement fondamental et secondaire n'apportent pas de réponse à ces problématiques spécifiques. Dès lors, le Conseil d'État estime que le projet de loi serait utilement complété par des dispositions précises encadrant la réintégration de l'élève dans l'enseignement ordinaire, afin de garantir un traitement prévisible et équitable des élèves concernés.

Examen des articles

Article 1^{er}

À l'article sous examen, le paragraphe 4 précise que ne peuvent être regroupés en présentiel pour l'enseignement à domicile que les mineurs appartenant à un « même ménage », à l'exception des domaines prévus à l'article 3, paragraphe 2, points 3° et 5°, de la loi précitée du 20 juillet 2023, c'est-à-dire, d'un côté, les habiletés sensorielles, la santé, le développement moteur et les habiletés motrices, les capacités physiques et les sports, et, de l'autre côté, l'expression, la créativité, les aptitudes manuelles, les arts et la musique, l'idée des auteurs étant de permettre « ainsi au mineur de participer régulièrement, avec d'autres enfants, à des activités sportives, artistiques et musicales ». Cependant, la restriction au « même ménage » soulève des interrogations quant à sa portée exacte. Le commentaire de l'article précise qu'un ménage correspond à « un ensemble de personnes physiques partageant le même logement ». Cette définition ne permet pas de trancher clairement certaines situations particulières, notamment celles de la garde partagée ou des familles recomposées. Dans ce cas, un mineur peut résider de manière

non permanente dans deux logements distincts. Peut-il alors être considéré comme appartenant à chacun de ces ménages ? Au regard des interrogations qui précèdent, le Conseil d'État demande d'intégrer, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, une définition claire et sans équivoque de la notion de « ménage » directement dans le texte de loi. Une clarification de cette notion, dans le présent contexte, s'impose en vue de lever toute ambiguïté d'interprétation et permet ainsi d'éviter des litiges liés à la qualification des situations familiales au regard de la loi en projet.

Article 2

L'article sous examen définit les finalités de l'enseignement à domicile, en les alignant sur les objectifs et valeurs de l'enseignement obligatoire fixés par la loi précitée du 20 juillet 2023, tout en prévoyant une adaptation au parcours, à l'âge, à la santé et aux besoins éducatifs du mineur.

Le Conseil d'État constate que la disposition sous examen fait référence à plusieurs notions, telles que celles de « compétence », de « formation scolaire » et de « besoins éducatifs », dont le commentaire apporte des précisions quant à leur portée. Il estime qu'il aurait été utile de reprendre ces précisions dans le texte en projet.

Par ailleurs, les auteurs relèvent dans le commentaire de l'article que « les mineurs qui suivent un enseignement à domicile ne peuvent pas profiter des mesures de prise en charge qui peuvent être mise[s] en place sur décision d'une commission d'inclusion de l'enseignement fondamental ou de l'enseignement secondaire ou de la Commission nationale d'inclusion [...]». À l'instar des élèves inscrits dans des écoles privées, ils peuvent toutefois s'adresser auxdites commissions en vue de la réalisation d'un diagnostic des besoins ou d'un diagnostic spécialisé ». Le Conseil d'État demande de préciser ceci de manière explicite dans le texte sous examen.

Article 3

L'article sous examen encadre la procédure de demande d'autorisation pour l'enseignement à domicile, en fixant les informations et documents à fournir, les délais, ainsi que les conditions de validité et de modification de l'autorisation. Il précise aussi la possibilité pour le ministre de recourir à des experts et renvoie à un règlement grand-ducal pour les modalités pratiques.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2^o, il est fait référence aux personnes visées à l'article 5, lequel prévoit que les personnes physiques dispensant un enseignement à domicile doivent jouir des droits civils, civiques et de famille, visés à l'article 11 du Code pénal, et ne pas avoir encouru de condamnation pénale définitive en relation avec un fait commis à l'encontre d'un mineur. En ce qui concerne la formulation « condamnation pénale définitive en relation avec un fait commis à l'encontre d'un mineur », le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 5. Par ailleurs, il comprend que cette exigence s'applique tant aux titulaires de l'autorité parentale qui assurent eux-mêmes l'enseignement à domicile qu'aux formateurs externes engagés à cet effet.

Au paragraphe 3, les auteurs se réfèrent aux éléments mentionnés au paragraphe 1^{er}, point 1^o. Cette référence est à redresser pour viser le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 1^o.

Article 4

L'article sous examen prévoit les cas exceptionnels dans lesquels une demande d'autorisation d'enseignement à domicile peut être introduite dans un délai inférieur à trois mois, ceci notamment en cas de modification du projet individualisé, de mise en conformité après retrait d'autorisation, ou de changement de situation du mineur pour des raisons de santé, d'activités intensives, de déménagement, ou de force majeure.

Selon le commentaire des articles, la demande d'autorisation introduite sur la base de l'article sous examen « doit être accompagnée de tout élément prouvant un ou plusieurs des cas de figure relatifs au changement de la situation du mineur ». Cette exigence vise ainsi manifestement à permettre à l'autorité compétente de vérifier la réalité des motifs invoqués et à garantir un traitement équitable et objectif des demandes. Bien qu'elle découle de l'article 2, lettre l), du projet de règlement grand-ducal n° 62.229 relatif à l'enseignement à domicile, lequel prévoit que les demandeurs doivent fournir « une pièce justifiant le motif invoqué lorsqu'une demande est soumise dans un délai inférieur à 3 mois », le Conseil d'État recommande que l'obligation de fournir des pièces justificatives dans ce cas de figure soit inscrite de manière explicite dans la loi.

Au point 1°, la référence est à redresser pour viser le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 1°.

Article 5

L'article sous examen impose que toute personne physique dispensant un enseignement à domicile jouisse de ses droits civils, civiques et de famille et n'ait pas été définitivement condamnée pour un fait commis à l'encontre d'un mineur.

En premier lieu, le Conseil d'État relève que l'exigence selon laquelle la personne dispensant un enseignement à domicile ne doit pas avoir fait l'objet d'une condamnation « définitive » apparaît insuffisamment protectrice dans le contexte considéré. En effet, la notion de condamnation définitive suppose qu'une décision judiciaire ait acquis force de chose jugée. Une telle condition a pour conséquence qu'une personne poursuivie pour des faits graves commis à l'encontre d'un mineur, tels que des faits de maltraitance ou d'abus, pourrait continuer à exercer une activité d'enseignement à domicile tant qu'aucune condamnation définitive n'est intervenue. Or, une telle situation ne peut pas satisfaire à l'objectif de protection des mineurs. Sans méconnaître le principe de la présomption d'innocence, le Conseil d'État considère qu'il est indispensable, au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant consacré par l'article 15, paragraphe 5, de la Constitution, de prévoir, sous peine d'opposition formelle, la suspension provisoire de l'activité d'enseignement à domicile lorsqu'elle est déjà exercée ou la mise en suspens de la demande d'autorisation jusqu'à ce que soit intervenu un jugement définitif coulé en force de chose jugée ou une décision de non-lieu. Le Conseil d'État souligne encore qu'un mécanisme permettant d'informer le ministre de la décision rendue est requis. À cette fin, il y a lieu d'insérer une disposition dans la loi selon laquelle le ministre statue sur la demande d'autorisation dans un délai déterminé à compter de la notification, par le demandeur, de la décision de justice coulée en force de chose jugée

rendue à son égard.

Dans ce contexte, et sous réserve de son observation ci-dessous relative à la notion de « fait commis à l'encontre d'un mineur », le Conseil d'État estime que le mécanisme d'information prévu par le projet de loi portant modification du Code de procédure pénale (CE n° 61.557, doc. parl. n° 7882B) pourrait utilement permettre au ministre de disposer des éléments nécessaires afin de prononcer cette suspension de la demande ou de l'autorisation en présence d'une procédure en cours pour des faits graves commis à l'encontre d'un mineur, dans l'attente de la décision définitive.

En second lieu, le Conseil d'État se doit de relever que la formule « fait commis à l'encontre d'un mineur » pose problème quant à sa portée. En effet, celle-ci est susceptible d'englober des faits matériels dépourvus de toute intention, tels qu'un accident de circulation ayant entraîné des blessures involontaires à un mineur, ce qui ne saurait correspondre à l'intention des auteurs. Il y a par conséquent lieu, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de circonscrire la règle aux infractions intentionnelles visant des mineurs, ceci par un renvoi précis aux dispositions afférentes du Code pénal.

Finalement, le Conseil d'État constate que ni la disposition sous examen ni les autres dispositions du projet de loi n'imposent, dans le chef des personnes appelées à dispenser un enseignement à domicile, des conditions de qualification ou de compétence susceptibles de garantir la qualité de l'enseignement dispensé.

Articles 6 à 11

Sans observation.

Article 12

L'article sous examen prévoit que l'autorisation d'enseignement à domicile peut être retirée pour divers motifs, tels que le non-respect des obligations légales ou l'entrave au contrôle pédagogique, et organise les conséquences de cette révocation selon que le mineur relève de l'enseignement fondamental ou secondaire.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, point 3^o, ce dernier peut être omis. En effet, en vertu de l'adage « fraus omnia corrumpit », une décision obtenue par fraude est de toute manière susceptible d'être révoquée, voire retirée à tout moment, étant donné qu'un avantage obtenu par fraude ne saurait créer des droits, ou acquérir un caractère définitif à l'égard du fraudeur¹.

Le point 4^o évoque la « perte du droit de décider de l'éducation sur le mineur » par le titulaire de l'autorisation d'enseignement à domicile. Cette formulation est floue et ne semble pas correspondre à une notion juridique précise. S'agit-il de viser le cas de la perte de l'autorité parentale, qui, en principe, comprend le droit de décider de l'éducation ? Dans ce cas, il y aurait lieu de viser clairement la notion d'« autorité parentale ». Par ailleurs, indépendamment de l'observation ci-avant, si l'autorisation d'enseignement à domicile peut être délivrée à des formateurs tiers qui n'exercent pas

¹ Cour adm., arrêts du 16 juin 2011, n° 27975C et du 29 septembre 2011, n° 28377C.

l'autorité parentale, il faudrait clarifier que cette disposition ne leur est pas applicable. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État s'oppose formellement, pour insécurité juridique, au point 4° sous examen et demande de procéder aux clarifications requises.

Articles 13 et 14

Sans observation.

Article 15

Au point 1°, il y a lieu de relever que la modification proposée ne correspond pas à celle indiquée au niveau du texte coordonné de la loi à modifier joint en annexe. La disposition sous examen est sur ce point, le cas échéant, à amender.

Article 16

Sans observation.

Article 17

Au commentaire des articles, il est indiqué que les autorisations d'enseignement à domicile émises sur la base de l'article 21 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental restent valables pour la période autorisée, sans pouvoir dépasser toutefois le 1^{er} septembre 2026. Ainsi, dans un souci de transparence et de précision, le Conseil d'État demande de renvoyer également dans la disposition en projet à l'article 21, article qui fournit la base légale pour les autorisations d'enseignement à domicile actuellement émises. Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur la raison pour laquelle les auteurs ont opté à la disposition sous examen pour le 1^{er} septembre 2026, alors que l'article 3, paragraphe 5, prévoit le 15 septembre.

Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur la portée exacte de la formulation selon laquelle « l'enseignement à domicile autorisé [...] reste valable ». En effet, cette rédaction prête à confusion, dès lors qu'elle semble viser l'enseignement en tant que tel, alors que, d'un point de vue juridique, c'est l'autorisation administrative délivrée à cette fin qui constitue l'acte créateur de droits. En outre, le mot « valable » apparaît inapproprié dans ce contexte et gagnerait à être remplacé par le mot « valide », plus conforme à la terminologie juridique usuelle. Afin d'assurer la clarté du dispositif, le Conseil d'État recommande de préciser explicitement que ce sont les autorisations d'enseignement à domicile délivrées sur le fondement de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental qui sont maintenues, en écrivant :

« **Art. 17.** Les autorisations d'enseignement à domicile délivrées sur le fondement de l'article 21 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental restent valides pour la période autorisée, sans toutefois pouvoir dépasser le [1^{er}/15] septembre [2026]. »

Article 18

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, la virgule après les mots « l'obligation scolaire » est à supprimer.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il convient de supprimer la virgule avant les mots « et où ».

Au paragraphe 3, il y a lieu d'insérer des exposants « ° » après les chiffres des points auxquels il est fait référence, ceci par analogie au paragraphe 4. Cette observation vaut également pour les articles 2, paragraphe 1^{er}, point 1^o, et 7.

Toujours au paragraphe 3, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé dudit acte « loi du 20 juillet 2023 relative à l'obligation scolaire ».

Au paragraphe 4, il convient d'insérer une virgule avant les mots « sauf pour les domaines ».

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, il est signalé qu'aux énumérations, le mot « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 1^o, il y a lieu d'insérer une virgule avant les mots « le cas échéant ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2^o, il convient d'écrire correctement « non luxembourgeois » sans trait d'union.

Au paragraphe 3, il y a lieu de se référer au « paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 1^o ». Cette observation vaut également pour l'article 4, point 1^o.

Article 5

Il y a lieu d'insérer une virgule après les mots « visés à l'article 11 du Code pénal ».

Article 10

Au paragraphe 1^{er}, il faut insérer une virgule avant les mots « sous format numérique ».

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, il faut soit insérer une virgule avant les mots « dans l'agenda informatisé », soit supprimer la virgule après les mots « le ministre ».

Au paragraphe 2, il y a lieu de supprimer la virgule après les mots « l'agenda informatisé ».

Article 12

Au paragraphe 1, point 1^o, il est signalé que, lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Au paragraphe 1^{er}, point 4^o, le point-virgule est à remplacer par un point final.

Article 13

Au point 1^o, il faut écrire « premier tiret » au lieu de « tiret 1^{er} ». Par ailleurs, les deux-points sont à supprimer à deux reprises. La deuxième observation vaut également pour le point 2^o.

Au point 1^o, il faut écrire « soit de l'agent en charge du contrôle pédagogique de l'enseignement à domicile ».

Au point 2^o, il faut écrire « 2 soit à l'agent en charge du contrôle pédagogique de l'enseignement à domicile₂ ».

Article 14

Au point 3^o, l'exposant « ° » après les mots « point 3 » est à supprimer.

Article 15

Au point 1°, il y a lieu de supprimer le point après les mots « point 1 ». Par analogie, cette observation vaut également pour le point 2°, lettre c), phrase liminaire.

Toujours au point 1°, la date relative à l'acte en question devra être insérée à l'endroit pertinent une fois que celle-ci est connue.

Au point 2°, il est recommandé de reformuler la lettre a) comme suit :
« a) au paragraphe 1^{er}, le point 3 est complété par les mots « et de l'enseignement à domicile » ; ».

Article 18

À l'intitulé de citation, la date relative à l'acte en question devra être insérée à l'endroit pertinent une fois que celle-ci est connue.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 27 mars 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes