

Projet de loi

portant création de Centres de compétences en psychopédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire

Avis du Conseil d'État

(30 mars 2018)

Par dépêche du 3 août 2017, 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 projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 23 novembre 2017.

Les avis du Conseil supérieur des personnes handicapées, du Syndicat du personnel d'enseignement logopédique (CGFP) et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 2 janvier, 16 janvier et 15 février 2018.

Un échange de vues concernant le projet de loi sous avis a eu lieu entre les représentants du Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse et le Conseil d'État en date du 22 février 2018.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis propose une réforme de l'éducation différenciée. Les auteurs entendent maintenir le principe de la scolarisation de ces enfants tout en prévoyant soit la possibilité d'une offre scolaire qui peut différer considérablement des programmes scolaires de l'enseignement régulier, soit la possibilité de leur orientation dans une école spécialisée sur base d'une procédure qui, dans sa forme actuelle, est jugée lourde par les partenaires scolaires.

L'idée fondamentale du projet est l'inclusion scolaire des enfants à besoins spécifiques. Dans ce contexte, il est à noter que les auteurs entendent aussi faire entrer, dans le projet sous avis, le suivi des enfants et jeunes intellectuellement précoces.

Le projet de loi sous examen propose de regrouper les besoins des enfants en huit domaines et de prévoir, en conséquence, la création de huit Centres de compétences, ci-après « Centres », pour le développement des compétences langagières, auditives et communicatives, pour le développement des compétences relatives à la vue, pour le développement

socio-émotionnel, pour le développement des apprentissages, pour le développement moteur et global, pour le développement intellectuel, pour le développement des enfants et jeunes présentant un trouble du spectre de l'autisme et pour le suivi des enfants et jeunes intellectuellement précoces. La transition des enfants à besoins spécifiques à la vie active sera désormais assurée par une agence de transition.

Les missions de ces Centres seront situées au niveau du développement de l'enfant ou jeune à besoins éducatifs spécifiques, de l'information et de l'accompagnement des parents, du soutien offert aux écoles et lycées accueillant des enfants à besoins spécifiques ou intellectuellement précoces, au niveau de la recherche scientifique dans les domaines de la psycho-pédagogie spécialisée, de la mise en réseau des écoles, des lycées et des organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique et de la mise en réseau des Centres aux niveaux national et international.

La procédure de la prise en charge spécialisée d'un enfant ou jeune à besoins spécifiques, proposée dans le projet de loi sous examen sera toujours basée sur l'accord des parents tant pour introduire une demande d'aide auprès des Centres que pour accepter les aides et le suivi proposés.

Le projet de loi prévoit le fonctionnement des Centres en leur garantissant une autonomie au niveau pédagogique et administratif, et financier, points sur lesquels le Conseil d'État reviendra plus particulièrement, ainsi que les structures et le personnel mis à disposition des Centres et de l'agence. Est encore prévue la création d'une Commission nationale d'inclusion, ci-après « CNI », qui interviendra notamment dans la procédure relative au diagnostic et à la prise en charge spécialisée d'un enfant ou jeune à besoins spécifiques.

Parmi les critiques formulées par le Conseil supérieur des personnes handicapées, le Conseil d'État note son inquiétude quant à l'interprétation à réserver à l'article 24 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées faite à New York, le 13 décembre 2006, en ce que cette disposition prévoit que les États parties doivent faire en sorte que les personnes handicapées puissent bénéficier, entre autres, de l'inclusion scolaire.

Le Conseil d'État rappelle tout d'abord que le Luxembourg a approuvé, par la loi du 20 décembre 1993¹, la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 20 novembre 1989 qui consacre dans son article 3 l'intérêt supérieur de l'enfant et, par la loi du 28 juillet 2011², la Convention précitée relative aux droits des personnes handicapées.

¹ Loi du 20 décembre 1993 portant 1) approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 novembre 1989 2) modification de certaines dispositions du code civil.

² Loi du 28 juillet 2011 portant 1. approbation de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, faite à New York, le 13 décembre 2006 2. approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits des personnes handicapées relatif au Comité des droits des personnes handicapées, fait à New York, le 13 décembre 2006 3. désignation des mécanismes indépendants de promotion, de protection et de suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

En comparant les interprétations données à ces deux conventions par les comités respectifs des Nations unies, à savoir celle du Comité des droits de l'enfant et celle du comité des droits des personnes handicapées, le Conseil d'État constate que le Comité des droits de l'enfant utilise le concept d'« intégration scolaire » tandis que le comité des droits des personnes handicapées se réfère à la notion d'« inclusion scolaire ». Il est donc essentiel de connaître la signification réservée à ces deux concepts.

Le Conseil d'État renvoie d'abord aux observations émises par le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale n° 9 (2006). Ce dernier a retenu que « l'éducation des enfants handicapés doit être axée sur leur intégration. Les modalités de cette intégration dépendent des besoins éducatifs individuels de l'enfant, puisque l'éducation de certains enfants handicapés nécessite des mesures d'assistance qui ne sont pas forcément proposées dans le système scolaire ordinaire. ». Ledit comité s'est avant tout basé sur le concept de l'« éducation intégrée », pour en déduire que « l'intégration peut aller du placement à plein temps de tous les enfants handicapés dans une classe ordinaire au placement pour certains cours seulement, complété par un enseignement spécialisé. Il importe de souligner que l'intégration ne peut en aucune façon être comprise ni appliquée comme le simple fait d'intégrer les enfants handicapés dans le système ordinaire sans tenir compte de leurs problèmes et de leurs besoins particuliers. Une étroite coopération est indispensable entre les enseignants spécialisés et les enseignants généralistes. Il convient de revoir les programmes scolaires et de les réadapter pour répondre aux besoins des enfants, handicapés ou non. Les programmes de formation des enseignants et autres personnels qui participent au système éducatif doivent être modifiés afin de prendre en considération la philosophie de l'éducation intégratrice. ».

Le Comité des droits des personnes handicapées a souligné dans son observation générale n° 4 (2016) sur le droit à l'éducation inclusive, qu'il est important de faire la différence entre l'exclusion, la ségrégation, l'intégration et l'inclusion scolaires. Selon lui, « [o]n parle d'exclusion lorsque l'accès à une quelconque forme d'éducation est empêché ou refusé, directement ou indirectement. On parle de ségrégation lorsque des enfants handicapés sont scolarisés dans des établissements spécifiques, conçus ou utilisés pour accueillir des personnes ayant un handicap particulier ou plusieurs handicaps, et qu'ils sont privés de contact avec des enfants non handicapés. On parle d'intégration lorsque des enfants handicapés sont scolarisés dans des établissements d'enseignement ordinaires, dans l'idée qu'ils pourront s'adapter aux exigences normalisées de ces établissements. On parle d'inclusion dans le cas d'un processus de réforme systémique, impliquant des changements dans les contenus pédagogiques, les méthodes d'enseignement ainsi que les approches, les structures et les stratégies éducatives, conçus pour supprimer les obstacles existants, dans l'optique de dispenser à tous les élèves de la classe d'âge concernée un enseignement axé sur l'équité et la participation, dans un environnement répondant au mieux à leurs besoins et à leurs préférences. Si elle ne va pas de pair avec des changements structurels par exemple dans l'organisation, les programmes d'études et les stratégies d'enseignement et d'apprentissage, la scolarisation d'enfants handicapés dans des classes ordinaires ne relève pas de l'inclusion. En outre, l'intégration ne garantit pas automatiquement le passage de la ségrégation à l'inclusion. »

En comparant les interprétations données par les comités aux deux conventions précitées et surtout au vu de l'évolution des concepts d'intégration et d'inclusion dans le contexte de la scolarisation des enfants handicapés dans le temps, le Conseil d'État estime que le texte sous avis permettra de se conformer aux exigences des deux conventions et plus particulièrement aux exigences de l'article 24 de celle relative aux droits des personnes handicapées.

En effet, les enfants handicapés sont scolarisés dans l'enseignement ordinaire, fondamental et secondaire (article 2 du projet de loi). L'enseignement leur offert sera gratuit, tout comme pour les autres enfants ; ils y resteront inscrits jusqu'à la fin de leur scolarité, voire au-delà en fonction de leurs besoins (articles 31 et suivants). Dès que le besoin spécifique d'un enfant est identifié, les parents pourront s'adresser à un des Centres à créer pour que soient accordées des aides appropriées à l'enfant. Le principe sous-jacent sera la scolarisation dans l'enseignement ordinaire. La prise en charge sera organisée prioritairement dans une école de l'enseignement fondamental, voire dans un lycée ou, seulement si un besoin réel l'exige, dans un des Centres. Dans les écoles et lycées, les enfants pourront, en fonction de leurs besoins spécifiques, bénéficier d'une intervention spécialisée ambulatoire. Au vu de leur inscription prioritaire dans l'enseignement ordinaire, ces enfants suivront en principe le même programme scolaire que les autres enfants. Ils bénéficieront à cet égard de tous les moyens techniques nécessaires en relation avec leur handicap et ce à titre gratuit. Par ailleurs, ils bénéficieront des aménagements raisonnables nécessaires. Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux différentes missions qui s'imposeront aux Centres, comme notamment celles prévues à l'article 5, point 1, lettres g) à i). Ces enfants seront inclus dans la communauté scolaire, tant au niveau des programmes que des activités de loisirs. À cet égard, le Conseil d'État renvoie, à titre d'exemple, à la mission prévue à l'article 5, point 3, lettre d). Aussi, tous les moyens techniques nécessaires seront mis à disposition des enfants par l'État (articles 8 à 10). Il mettra également à disposition des Centres du personnel spécialement formé pour assurer la prise en charge des enfants, et grâce aux expériences acquises par les Centres, ceux-ci pourront assurer une formation tant aux enseignants travaillant dans l'enseignement ordinaire qu'aux personnes travaillant dans les autres Centres. Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux missions prévues à l'article 5, points 3 à 6. L'État veillera aussi à l'enseignement tertiaire en général et à la formation professionnelle en créant, dans le contexte de la loi en projet, une agence de transition qui assurera l'entrée de ces enfants dans la vie active dont l'article 4 reprend les missions incombant à cette agence.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que le projet de loi accorde, pour ce qui est des élèves mineurs, un rôle important aux parents lors des décisions à prendre quant aux mesures à envisager.

Sur base de ces considérations, le Conseil d'État estime que l'objectif du projet de loi répond aux exigences internationales. Néanmoins, il aurait apprécié une individualisation des missions incombant aux différents Centres. Le texte, tel qu'il se présente actuellement, énumère à l'article 5 les missions pouvant incomber à tous les Centres sans spécifier quelles missions incomberont à quel Centre en particulier tout en se référant à un règlement grand-ducal pour fixer les missions spécifiques par Centre.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue fournit un certain nombre de définitions pour déterminer les personnes visées ainsi que certains concepts développés dans le projet de loi sous avis.

Le point 3 de l'article sous revue entend fournir la définition du terme « enfant ou jeune à besoins éducatifs spécifiques » et tente, tel que le veulent expressément les auteurs du texte, de viser à la fois les enfants qui ont des problèmes particuliers et les enfants intellectuellement précoces. Concernant plus particulièrement les enfants à besoins spécifiques, le Conseil d'État se demande comment se fera la distinction avec les élèves à besoins éducatifs particuliers visés à l'article 2, point 16, de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental. Comment ces différentes définitions permettront-elles de faire une différence entre les enfants en difficulté scolaire et les enfants visés par le texte sous avis ?

Concernant le point 6, le Conseil d'État estime que l'alinéa 2 de la lettre b) relatif à l'organisation et la répartition des compétences des directeurs, selon que les cours spécialisés sont offerts dans les établissements scolaires ordinaires ou dans des centres spécialisés, n'a pas sa place dans la définition visée sous ce point ; il demande dès lors la suppression de cet alinéa.

Article 2

La disposition sous avis annonce la création de Centres offrant des prises en charge spécialisées à des « enfants ou des jeunes à besoins spécifiques ».

L'alinéa 2 de la disposition sous avis indique que les prises en charge spécialisées sont subsidiaires aux offres des écoles et des lycées. Le Conseil d'État, tout en renvoyant aux considérations générales, peut se déclarer d'accord avec la disposition sous avis.

Le Conseil d'État se demande quels sont les « services et institutions agréés » qui peuvent bénéficier de mesures de conseil assurées par les Centres de compétences. S'agit-il des ateliers protégés ou des structures d'activités de jour visés à l'article 4, alinéa 2, ou encore des institutions scolaires au Grand-Duché ou à l'étranger visées à l'article 30 du projet sous avis ? Il y aura lieu de le préciser.

Article 3

La disposition sous avis prévoit la création de huit Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée, chacun dans une problématique différente. Au vu des informations reçues lors de l'entrevue avec les représentants du Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse, le Conseil d'État estime utile que la disposition sous avis

prévoit non seulement la création de ces huit Centres, mais fournit également, pour chaque Centre, les sujets qui y seront traités, surtout en raison de la création des nouveaux Centres que sont le Centre pour le développement socio-émotionnel et le Centre pour le développement des apprentissages et dont le champ de compétence précis ne ressort pas de la loi en projet sous avis.

Article 4

La disposition sous avis entend créer une agence de transition à la vie active chargée d'assurer le lien, pour les enfants à besoins particuliers, entre l'école et la vie active. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec la démarche proposée.

Le dernier alinéa est à supprimer, car superfétatoire. Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 7.

Article 5

La disposition sous avis décrit les missions incombant aux huit Centres au niveau du développement de l'enfant ou jeune à besoins éducatifs spécifiques, au niveau de l'information et de l'accompagnement des parents, au niveau des écoles et des lycées, en matière de recherche scientifique dans les domaines de la psycho-pédagogie spécialisée et des disciplines adjuvantes, en matière de mise en réseau au niveau des écoles, des lycées et des organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique agréés et en matière de mise en réseau au niveau national et international.

Pour chacun de ces domaines, la loi énumère les missions incombant aux Centres à créer.

Concernant les lettres f) et h) du premier domaine, le Conseil d'État se demande où sont situées les différences entre ces deux missions, étant donné que, selon la lettre f), les Centres auront pour mission d'« assurer une intervention spécialisée ambulatoire » et que selon la lettre h), leur mission sera d'« organiser des interventions spécialisées ambulatoires ».

Concernant la lettre i), le Conseil d'État comprend l'utilité de la décentralisation des Centres par voie d'annexes. Toutefois, le projet de loi sous avis reste muet pour ce qui est de la création et du fonctionnement de ces annexes par rapport aux Centres mêmes. Il y aura lieu de le préciser.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Selon la disposition sous examen, les Centres et l'agence à créer se voient accorder une autonomie au niveau pédagogique, administratif et financier. Le Conseil d'État déduit de la lecture des dispositions du projet de loi sous avis, relatives à leur mise en place et à leur fonctionnement, et surtout de l'entrevue avec les représentants du ministère, que les Centres et l'agence à créer sont considérés comme des services de l'État à gestion séparée. La loi

modifiée du 8 juin 1999 sur la comptabilité de l'État permet notamment de doter, par le biais de la loi budgétaire, une administration ou un service d'une flexibilité importante en matière budgétaire et financière sans pour autant conférer à l'entité une personnalité juridique. Dès lors, si l'intention des auteurs est de conférer aux Centres et à l'agence le statut de service de l'État à gestion séparée, il y a lieu de prévoir, dans le projet de loi sous avis, une disposition modificative de la loi budgétaire à cet effet. S'agissant de l'exercice 2018, cette disposition devrait porter sur l'article 47 de la loi budgétaire³.

Le Conseil d'État estime, par ailleurs, que l'autonomie au niveau administratif ressort des articles 50 et suivants, de sorte que la référence à celle-ci peut être supprimée dans la disposition sous avis.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Le Conseil d'État se demande de quel droit de contrôle exactement les directeurs des Centres disposeront sur le fonctionnement du transport scolaire. Quelle est la responsabilité qui pourrait en être dérogée à leur égard ? En l'absence de précisions dans le texte, le Conseil d'État propose de supprimer le dernier alinéa.

Articles 10 à 22

Sans observation.

Article 23

Le Conseil d'État demande de préciser quelles pièces sont à joindre à la demande. S'il s'agit des mêmes pièces que celles prévues à l'article 22, il y a lieu de l'indiquer.

Articles 24 à 29

Sans observation.

Article 30

Le Conseil d'État se demande dans quelle institution scolaire luxembourgeoise, différente des écoles de l'enseignement fondamental ou lycées ou éventuellement d'un des Centres, une prise en charge spécialisée peut être offerte à un élève à besoins spécifiques. Concernant l'institution scolaire à l'étranger, le Conseil d'État estime qu'une telle institution ne pourra pas être agréée par les autorités luxembourgeoises, mais tout au plus par les autorités étrangères. Il y aura lieu de modifier le libellé en faisant en sorte que l'agrément ministériel se rapporte exclusivement aux institutions luxembourgeoises sans s'étendre aux institutions étrangères.

³ Loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018.

Article 31

Le Conseil d'État suggère aux auteurs d'inverser les paragraphes 1^{er} et 2, afin de faire ressortir que le CNI peut demander une réévaluation régulièrement mais qu'à l'âge de douze et de seize ans une réévaluation doit être faite.

Articles 32 et 33

Sans observation.

Article 34

Le Conseil d'État demande à ce que le bout de phrase « voire dans une école ou un lycée désigné par la CNI » soit remplacé par un renvoi aux institutions prévues à l'article 30, alinéa 1^{er}, sous réserve que les auteurs fournissent les informations demandées par le Conseil d'État quant aux « institutions scolaires » y visées.

Articles 35 à 38

Sans observation.

Article 39

De l'avis du Conseil d'État, il serait utile de préciser qu'il y a un comité des parents par Centre de compétences. Aussi le Conseil d'État comprend-il cette disposition dans le sens que ces comités sont ouverts tant à des parents d'élèves à besoins spécifiques scolarisés dans les Centres de compétences qu'à ceux dont les enfants recourent à un soutien ambulatoire.

Article 40

Les remarques formulées sous la disposition précédente valent aussi pour la disposition sous rubrique.

Article 41

Au dernier alinéa, il y a lieu de procéder à un renvoi à l'article 3, alinéa 3, et non pas à l'article 3, alinéa 2.

Articles 42 à 45

Sans observation.

Article 46

Au paragraphe 1^{er}, point 6, il y a lieu d'écrire le ministre « ayant la Politique pour personnes handicapées dans ses attributions » et non pas le ministre « ayant le Handicap dans ses attributions ».

Articles 47 et 48

Sans observation.

Article 49

L'article 49 définit un certain nombre de critères en fonction desquels les besoins en personnel ainsi que le niveau et le type de qualification du personnel concerné des Centres et de l'agence seront déterminés. Il renvoie, par ailleurs, à un règlement grand-ducal destiné à préciser les conditions et les modalités des niveaux de qualification et du contingent des besoins en personnel. Le dispositif proposé s'alignerait sur celui en vigueur pour les lycées et les écoles. Le Conseil d'État constate toutefois l'absence de valeur normative du dispositif proposé. Il rappelle que la dotation en personnel supplémentaire des administrations et des services de l'État se fait, sur une base annuelle, à travers l'allocation d'un contingent de postes au Gouvernement par la Chambre des députés dans le cadre de la loi budgétaire. Ce dispositif du numerus clausus s'applique également aux lycées et aux écoles de l'enseignement fondamental, le processus de planification pluriannuelle des besoins en personnel des entités en question, prévu par la loi, ne changeant rien à ce constat. La mise en parallèle du processus de détermination des besoins en personnels des Centres et de l'agence avec celui applicable aux lycées et aux écoles de l'enseignement fondamental ne dispensera dès lors pas le Gouvernement de se déterminer annuellement par rapport au nombre de postes de renforcement qui seront alloués aux Centres et à l'agence, et d'en tenir compte lorsqu'il sollicitera de la part de la Chambre des députés l'autorisation en vue de la création de nouveaux postes.

L'article sous avis pourrait dès lors être supprimé sans que cela nuise à la qualité du dispositif qui sera mis en place.

Article 50

Les paragraphes 1^{er} à 3 contiennent les formulations, désormais classiques, utilisées pour mettre à la disposition des entités concernées le cadre du personnel dont elles auront besoin. Ces dispositions ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Pour ce qui est du paragraphe 4, le Conseil d'État propose de le supprimer, vu qu'il ne fait que décrire des aspects du fonctionnement de l'unité administrative et technique du Centre et n'a, par ailleurs, pas de valeur normative ajoutée.

Article 51

D'après le commentaire des articles, l'article 51 permettrait de compléter le cadre du personnel de l'article 49. Or, l'article 49 prévoit déjà d'une façon tout à fait générale que le cadre du personnel formé par des fonctionnaires peut être complété par des employés. Est visée en l'occurrence une catégorie particulière d'employés pouvant se prévaloir d'un profil précis. Concernant ce profil, le Conseil d'État en est à se demander quelle est la portée de la condition figurant sous le point 1. La condition tenant à l'expérience professionnelle à remplir étant définie sous le point 2, le Conseil d'État suggère de formuler la condition sous le point 1 comme suit :

« 1° remplir les conditions d'accès à une fonction enseignante ou d'encadrement socio-éducatif [...] ».

Article 52

Les dispositions de l'article 52 ont essentiellement pour but de définir un certain nombre de conditions en termes de qualification et d'expérience professionnelle que les cadres dirigeants des Centres et de l'agence doivent remplir. Dans cette perspective, le Conseil d'État éprouve des difficultés à cerner la portée de la notion de fonctionnaire « appartenant ou ayant appartenu pendant cinq ans au moins au personnel » utilisée au niveau des quatre premiers paragraphes de l'article 52. Est-ce que la formulation est destinée à inclure tant les agents qui appartiennent à la rubrique ou au sous-groupe visés par les dispositions au moment où ils briguent un poste de cadre dirigeant que ceux qui y ont appartenu dans le passé ? La condition des cinq ans s'applique-t-elle, dans cette hypothèse, à ces deux catégories d'agents, ce qui semblerait logique au Conseil d'État. Pour couvrir de façon claire l'ensemble de ces cas de figure, le Conseil d'État propose de se référer aux fonctionnaires ou anciens fonctionnaires qui ont exercé, pendant au moins cinq ans, des fonctions rattachées à la rubrique « Enseignement » ou au sous-groupe « éducatif et psycho-social » de la rubrique « Administration générale ».

Le Conseil d'État note encore qu'au paragraphe 2 l'agence n'est pas visée.

Pour ce qui est des chargés de direction visés au paragraphe 4, le Conseil d'État estime que la notion d'« annexe » qui y est utilisée pour décrire le champ d'intervention des agents en question, devrait être mieux cernée. Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 5.

Les auteurs du projet de loi se contentent ensuite, dans le commentaire des articles, d'un vague renvoi « aux dispositions applicables au régime de l'Éducation différenciée » pour expliquer le dispositif qui prévoit, entre autres, un régime d'indemnisation supplémentaire des agents concernés. L'article 18 de la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée prévoit effectivement un régime d'indemnités, mais dont les seuils, en termes de population d'élèves couverte, sont agencés de façon différente. En l'absence d'explications concernant le fonctionnement du dispositif, le Conseil d'État ne peut pas se prononcer à son sujet.

En ce qui concerne la rémunération des médecins auxquels il sera recouru en tant qu'experts indépendants, le Conseil d'État relève que, pour respecter les dispositions de l'article 99 de la Constitution, il suffit que la loi de base prévoie le principe d'une indemnisation, dont la fixation du montant pourra être dévolue à un règlement grand-ducal.

Le paragraphe 5 prévoit une procédure de décision conjointe faisant intervenir deux ministres au vu de la désignation de médecins comme experts indépendants. Le Conseil d'État, en se référant à l'article 8, alinéa 5, de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal, constate que la décision afférente incombe au Gouvernement en conseil et ne peut dès lors être attribuée par la loi à

deux ministres. La disposition proposée en ne respectant pas les règles d'organisation du Gouvernement arrêtées par le Grand-Duc, est contraire à l'article 76 de la Constitution, lequel réserve au Grand-Duc la compétence exclusive d'organiser le gouvernement, et heurte le principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil d'État doit dès lors s'y opposer formellement⁴.

Articles 53 à 55

Les articles 53 à 55 précisent les textes qui sont applicables à l'admission au stage, au déroulement du stage et à la nomination des instituteurs, du personnel du sous-groupe « éducatif et psycho-social » de la rubrique « Administration générale », ainsi que des professeurs qui seront intégrés dans le cadre des Centres et de l'agence. Le Conseil d'État en est à se demander si les dispositifs proposés sont indispensables et si les conditions à remplir par les professeurs et les instituteurs, en vue de pouvoir exercer une des fonctions visées, ne découlent pas nécessairement et de façon univoque de la législation en vigueur. Il n'est, par ailleurs, pas nécessaire de préciser que les instituteurs et les professeurs sont affectés au Centre ou à l'agence, les instances concernées ayant à leur disposition l'ensemble des techniques prévues au chapitre 4 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, parmi lesquelles l'affectation directe ou le détachement. Le Conseil d'État attire enfin l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait qu'ils n'ont pas prévu l'affectation des professeurs à l'agence.

Article 56

L'article 56 précise la façon dont se déroulent les entretiens individuels avec les membres du personnel enseignant, socio-éducatif et administratif, entretiens qui se feront sous forme d'entretien collectif avec le directeur du Centre.

Articles 57 à 59

Les articles 57 à 59 ont trait à la planification des besoins en personnel des Centres et de l'agence. Le dispositif qu'il est proposé de mettre en place est inspiré de la planification quinquennale des besoins en personnel telle qu'elle est pratiquée au niveau des lycées et des écoles de l'enseignement fondamental. Le Conseil d'État renvoie à ses observations concernant l'article 49 du projet de loi sous examen.

Articles 60 à 62

Sans observation.

⁴ Avis n° 51.868 du Conseil d'État du 14 juillet 2017 sur le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police ; Avis n° 52.416 du Conseil d'État du 6 mars 2018 sur le projet de loi portant création du Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État, portant modification 1) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 2) de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois ; 3) de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ; 4) de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État ; 5) de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant les conditions et modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'État peut changer d'administration et portant abrogation de la loi du 1er février 1984 portant création d'une administration du personnel de l'État.

Article 63

L'article 63 prévoit la reprise dans les cadres du personnel nouvellement créés par la future loi des agents nommés, engagés, affectés, détachés ou transférés dans les services de l'Éducation différenciée ou au Centre de Logopédie avant l'entrée en vigueur de la loi, avec maintien de leur grade, de leur échelon et de leur expectative de carrière. Le dispositif ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

L'avant-dernier alinéa de l'article 63 fixe l'état des effectifs de l'ensemble des Centres créés par la loi en précisant qu'il ne peut pas être inférieur au nombre de postes revenant à l'Éducation différenciée et au Centre de Logopédie avant l'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil d'État estime qu'il s'agit en l'occurrence d'une mesure d'organisation interne de l'administration et de ses services qui n'a pas sa place dans une loi et qu'il propose, partant, de supprimer.

Article 64

L'article 64 introduit une série de mécanismes permettant d'intégrer, avec maintien de leurs droits, les cadres dirigeants des services actuellement en place dans les directions des nouveaux Centres et de l'agence. Le Conseil d'État note au passage que, pour les chargés de direction, le texte prévoit des dérogations aux conditions qui sont fixées à l'article 52, paragraphes 1^{er} et 2, du projet de loi pour pouvoir prétendre à un poste de directeur ou de directeur adjoint. En l'absence d'explications supplémentaires au commentaire des articles, qui ne fait, en définitive, que paraphraser le texte du projet de loi, le Conseil d'État ne peut pas se prononcer sur le bien-fondé des mesures proposées.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autre observation.

Article 65

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Les subdivisions en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Intitulé

Lorsqu'un acte vise à modifier un ou plusieurs autres actes, ceux-ci doivent tous être évoqués de manière précise dans l'intitulé afin de mieux les déceler à la lecture du sommaire des fascicules du Journal officiel. Les

actes destinés à être modifiés sont énoncés à l'intitulé dans l'ordre dans lequel ils figurent au dispositif. S'il y en a plusieurs, chaque acte référé est à faire précéder d'un chiffre arabe, suivi d'un point ou de préférence du symbole « ° ». L'intitulé de la loi en projet se lira dès lors comme suit :

« Projet de loi portant création de Centres de compétences en psycho-pédagogie spécialisée en faveur de l'inclusion scolaire et modification de

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

2° la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers ».

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il est indiqué d'insérer une virgule entre les termes « loi » et « on ».

Au point 1°, il y a lieu d'insérer, dans un souci de cohérence, le terme « scolaire » entre les termes « inclusion » et « de l'enseignement ». Par ailleurs, il faut insérer le terme « la » entre les termes « et » et « commission » pour lire « la commission d'inclusion scolaire de l'enseignement fondamental et la commission d'inclusion scolaire de l'enseignement secondaire ».

Article 2

Il est indiqué de remplacer les termes « Il est créé » par « Sont créés ».

Article 3

À l'alinéa 3, le terme « leurs » est à écrire au singulier.

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, point 2, lettre c), il convient d'insérer une virgule après le terme « désigner ».

À l'alinéa 1^{er}, point 3, lettre b), il faut lire « dans le cadre du point 1°, lettres e) et f), visé ci-dessus ; ».

À l'alinéa 1^{er}, point 3, lettres c) et e), il y a lieu de remplacer les termes « institutions visées au point 3 » par « écoles et lycées ».

À l'alinéa 1^{er}, point 4, lettre a), il y a lieu de remplacer les termes « domaines et disciplines mentionnées au point 4 » par « domaines de la psycho-pédagogie spécialisée et des disciplines adjuvantes ».

Article 9

Conformément à l'arrêté grand-ducal du 28 janvier 2015 portant constitution des Ministères, il y a lieu de faire référence, aux alinéas 1^{er} et 2, au « ministre ayant les Transports dans ses attributions ».

Article 12

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « charge » au singulier.

Article 21

Il y a lieu de remplacer le terme « créée » par « visée ».

Article 23

Il est préférable d'écrire « un organisme agréé œuvrant dans le domaine social, familial et thérapeutique agréé ».

Article 25

À l'alinéa 2, il y a lieu d'accorder le participe passé du verbe désigner au féminin.

Article 27

À l'alinéa 2, il est indiqué d'écrire « commission d'inclusion » avec une lettre « c » minuscule.

Article 30

À l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il est recommandé d'écrire « ce cas » au singulier.

À l'alinéa 2, il est préférable d'écrire « soumet annuellement au moins un rapport à la CNI ».

Article 31

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, première phrase, il est indiqué de supprimer les termes « au Centre ou ».

Toujours au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il est recommandé de supprimer les termes « le ou ».

Finalement, au paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu d'accorder le participe passé du verbe désigner au féminin.

Article 32

À l'alinéa 1^{er}, troisième phrase, il est préférable d'écrire « est transmise à la direction des Centres compétents ».

Article 33

Il y a lieu de supprimer les termes « du Centre ou ».

Article 36

À l'alinéa 2, point 4, il est indiqué d'écrire, dans un souci de cohérence, « de soumettre à la direction des propositions [...] ».

Article 41

À l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer le terme « garantissent » par « garantit ».

Article 43

Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Par ailleurs, il y a lieu d'écrire « Au niveau » avec une lettre initiale majuscule à chaque occurrence.

Par ailleurs, afin d'éviter l'introduction d'une énumération avec un seul élément, le Conseil d'État propose de libeller les points 3 et 4 comme suit :

« 3° Au niveau de recommandations et de lignes directrices ministérielles, la coordination de la mise en œuvre de recommandations et de lignes directrices ministérielles en matière de prise en charge en faveur des enfants ou jeunes à besoins éducatifs spécifiques.

4° Au niveau de la communication et des relations publiques, la coordination et développement de sites web et de publications des Centres. »

Article 46

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, à la phrase liminaire, il y a lieu d'employer la forme abrégée « CNI » et de supprimer les termes « , dénommée ci-après « CNI » », étant donné que celle-ci a déjà été introduite par l'article 21 du projet de loi sous avis.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est indiqué d'écrire « personnes visées à l'alinéa 1^{er}, points 12° à 15° ». À l'alinéa 3, il est recommandé d'écrire « prévu à l'alinéa 1^{er}, point 1°, [...] ». Finalement, à l'alinéa 4, il est conseillé d'écrire « prévu à l'alinéa 1^{er}, point 2°, [...] ».

Au paragraphe 2, il est indiqué d'écrire « prévus au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, points 1° à 5°, [...] ».

Article 47

Au point 8, il faut lire « commission d'experts ».

Article 54

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte dont question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 55

Le Conseil d'État renvoie à son observation ci-dessus et demande d'insérer le terme « modifiée » entre les termes « loi » et « du 30 juillet 2015 ».

Par ailleurs, il y a lieu de supprimer le terme « de » avant les termes « celles fixées » pour lire « et celles fixées ».

Article 57

À l'alinéa 2, il y a lieu d'insérer une virgule entre les termes « la composition » et « le fonctionnement ».

Article 60

Au point 1 introduisant un nouvel alinéa 4, il y a lieu d'écrire au point 7 « agréée » au singulier.

Au point 2 introduisant un nouvel alinéa 6, il faut lire :
« Dans les cas visés aux points 4° à 7°, le dossier [...] ».

Article 62

Aux points 1 à 3, les lettres initiales sont à écrire en minuscules.

Au point 2, le point final est à remplacer par un point-virgule.

Au point 3, le terme « modification » est à écrire, à chaque occurrence, avec une lettre initiale minuscule.

Article 63

Aux alinéas 1^{er} et 6, il est recommandé d'écrire « Centre de logopédie » avec une lettre « l » minuscule.

Article 65 (selon le Conseil d'État)

Suite à l'observation relative à l'intitulé, le Conseil d'État demande d'insérer un article relatif à l'introduction d'un intitulé de citation qui se lira comme suit :

« **Art. 65.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] portant création [...] ». »

L'actuel article 65 est à renuméroter en article 66.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 30 mars 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes