

**Projet de loi**

**portant création d'un Observatoire national de la qualité  
scolaire**

---

**Avis du Conseil d'État**

(9 mai 2017)

Par dépêche du 30 septembre 2016, 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. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 2 décembre 2016, 23 février 2017, 29 mars 2017 et 10 avril 2017.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous examen vise à créer un Observatoire national de la qualité scolaire, ci-après dénommé « Observatoire », et s'inscrit dans une politique éducative qui fait du développement de la qualité scolaire une des priorités.

Le projet de loi donne suite à l'accord signé en février 2016 entre le Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse (MENJE) et le Syndicat national des enseignants (SNE/CGFP), qui prévoit notamment qu'« [u]ne structure indépendante des directions et du ministère et nommée « Observatoire national de la qualité scolaire » sera instaurée avec pour mission principale d'évaluer de manière systémique la qualité du système scolaire et la mise en œuvre des politiques éducatives ».

Selon l'exposé des motifs, l'Observatoire « conférera un apport complémentaire au développement de la qualité scolaire » tel que pratiqué par le Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques, ci-après dénommé « SCRIPT ». En effet, celui-ci soutient les acteurs du système éducatif dans leur démarche pour le développement de la qualité scolaire, notamment par le biais de l'Agence pour le développement de la qualité de l'enseignement qui assure l'accompagnement scientifique et méthodologique des écoles et des lycées luxembourgeois. Ayant un « rôle d'expertise » et apportant « un regard externe sur le système scolaire », l'Observatoire est censé « contribuer à un débat serein et objectif ».

Or, l'article 7 de la loi modifiée du 7 octobre 1993 ayant pour objet a) la création d'un Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation

pédagogiques et technologiques ; b) la création d'un Centre de Gestion Informatique de l'Éducation ; c) l'institution d'un Conseil scientifique, prévoit également une « évaluation externe du système éducatif » et « un rapport descriptif de la qualité du système éducatif [...] élaboré tous les 5 ans par un groupe d'experts désignés par le ministre [ayant l'Éducation nationale dans ses attributions] en collaboration avec le Conseil scientifique ». En comparant ces missions à celles de l'Observatoire, à savoir établir « annuellement un rapport d'activités et au moins un rapport thématique » et « tri-annuellement un rapport national sur le système scolaire avec ses constats et ses recommandations », on peut se demander si les deux structures ne feront pas double emploi.

S'y ajoutent, par ailleurs, le « Luxembourg Centre for Educational Testing », ci-après dénommé « LUCET », ainsi que le « Luxembourg Centre for School-Development », ci-après dénommé « LuCS », attachés à l'Université du Luxembourg, dont le premier est chargé d'assurer le monitoring du système éducatif en mesurant les performances scolaires des élèves pour piloter le système éducatif dans son ensemble, alors que le second est censé élaborer les curricula pour l'école luxembourgeoise et collaborer avec le SCRIPT pour établir des rapports sur le système éducatif.

Aussi serait-il judicieux de clarifier la délimitation des missions et compétences entre l'Observatoire, le SCRIPT, le LUCET et le LuCS.

Le Conseil d'État constate qu'avec la création d'un Observatoire sous l'autorité du ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, composé de huit observateurs permanents choisis parmi les hauts fonctionnaires, le Gouvernement a opté pour la mise en place d'une structure « lourde ». Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont motivé ce choix de déroger au principe des observatoires fonctionnant avec une structure « légère », composés d'observateurs indépendants spécialisés en la matière, mais issus d'horizons variés et dotés d'un personnel réduit assurant le secrétariat, comme par exemple l'Observatoire de l'eau, l'Observatoire de l'environnement naturel ou encore l'Observatoire de la jeunesse. En effet, la démarche prévue par le projet de loi sous avis revient à créer une nouvelle administration au sein du ministère, qui ôte à l'Observatoire la flexibilité et l'ouverture indispensables au bon fonctionnement de celui-ci.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec les buts du projet de loi sous revue, à savoir le développement de la qualité scolaire à travers la mise en place d'un Observatoire de la qualité scolaire qui, selon l'exposé des motifs, « sera une structure externe et neutre ».

Pour le détail, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'examen des articles concernés.

Concernant la qualité scolaire, celle-ci est définie à l'article 1<sup>er</sup> comme « le développement des établissements scolaires axé sur la réponse aux besoins des élèves et de la société, et fondé sur trois piliers » et dont le premier est « le respect des droits individuels des élèves et l'équité de leur accès à l'éducation ». Derrière cette formulation se cache le défi majeur auquel le système éducatif luxembourgeois peine à trouver une réponse adaptée,

comme l'a démontré notamment le dernier rapport national PISA<sup>1</sup> qui constate que « le système scolaire national est extrêmement injuste et n'offre pas les mêmes chances d'éducation à l'ensemble des élèves. [...] Les écarts de performance engendrés par l'origine des élèves (c'est-à-dire leur contexte migratoire, leur langue maternelle, le niveau d'éducation et de revenus de leurs parents, tous ces facteurs étant fortement liés) ont un effet cumulatif ».

Il convient donc d'accorder une attention particulière à l'égalité des chances de tous les élèves scolarisés au Luxembourg et au respect de leurs droits individuels.

Le Conseil d'État constate encore que, selon l'exposé des motifs, « [l'Observatoire] n'est responsable ni de l'inspection des écoles ni de l'évaluation individuelle des enseignants, mais se concentre sur l'analyse de l'organisation et le fonctionnement des écoles et lycées, de leurs directions ainsi que des services du département du ministère en charge de l'Éducation nationale ». Cette délimitation traduit les termes de l'accord pré-mentionné entre le MENJE et le SNE/CGFP selon lequel « [l]es constats [de l'Observatoire] ne doivent en aucun cas avoir un caractère personnalisé ». S'il n'y a pas lieu de revenir à cet endroit sur la question de l'évaluation et l'appréciation spécifique des enseignants négociée dans le contexte de la réforme de la fonction publique, le Conseil d'État estime toutefois que l'Observatoire se doit d'évaluer les performances de l'enseignement dans le contexte de la relation entre les moyens substantiels investis dans le système scolaire et l'atteinte de ses objectifs.

## Examen des articles

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

Sans observation.

### Article 2

L'article 2 prévoit la création de l'Observatoire de la qualité scolaire et décrit ses missions.

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, la formulation « [i]l est créé auprès du ministre » est à remplacer par la formule « [i]l est créé sous l'autorité du ministre », formule plus appropriée en matière de la création d'une administration.

Selon le libellé de l'alinéa 2, l'Observatoire « a pour mission l'évaluation systémique de la qualité de l'enseignement dispensé dans le système éducatif afin de promouvoir le développement de la qualité scolaire au Luxembourg ».

Le dictionnaire de français Larousse définit l'adjectif « systémique » comme qualifiant « une approche scientifique des systèmes politiques, économiques, sociaux, etc., qui s'oppose à la démarche rationaliste en

---

<sup>1</sup> Voir Antoine Fischbach, Sonja Ugen, Romain Martin, « *Un bilan au terme de deux cycles complets d'évaluation* », in « *PISA 2015 : Rapport national Luxembourg* », MENJE / Université du Luxembourg, décembre 2016.

abordant tout problème comme un ensemble d'éléments en relations mutuelles ».

La Revue des sciences de l'éducation définit l'évaluation systémique comme « un processus organismique qui consiste à recueillir des informations significatives sur un système, en rapport avec chacune des étapes (perceptuelle, rationnelle et fonctionnelle) du processus, afin de permettre des rétroactions nécessaires pour son équilibre avec l'environnement »<sup>2</sup>.

Ainsi, il faut comprendre par « évaluation systémique » une évaluation se basant sur une approche scientifique, considérant tous les éléments du système et leurs relations mutuelles, respectant différentes étapes et ayant comme but de permettre des réactions pour rétablir ou améliorer l'équilibre du système avec son environnement.

Eu égard aux tâches dévolues à l'Observatoire, ainsi qu'aux démarches et procédures décrites aux articles 4 et 5 du projet de loi sous avis, le Conseil d'État se demande si les termes « évaluation systémique » sont appropriés en l'espèce.

À l'alinéa 3, le Conseil d'État propose de remplacer le terme « conclusions » par celui de « recommandations ».

Concernant l'alinéa 4, le Conseil d'État est à se demander ce qu'il faut entendre par les constats sur lesquels l'Observatoire « informe la Chambre des députés et le Gouvernement ainsi que la société civile luxembourgeoise » et s'il ne fait pas double emploi avec l'article 4, alinéa 2, du projet de loi sous avis, qui prévoit quant à lui un rapport national sur le système scolaire établi tri-annuellement et contenant les constats et recommandations de l'Observatoire. En effet, selon l'article 4, alinéa 3, ce rapport fait l'objet d'une communication à la Chambre des députés et au Gouvernement. Si les constats prévus à l'alinéa sous avis ne diffèrent pas des constats contenus dans le rapport national sur le système scolaire, la partie de phrase « [i]l informe la Chambre des députés et le Gouvernement ainsi que la société civile luxembourgeoise sur ses constats » est superfétatoire et donc à supprimer.

Toujours à l'alinéa 4, le Conseil d'État propose de supprimer le bout de phrase « et conseille le ministre », pour être superfétatoire, étant donné que la tâche de conseiller le ministre incombe de par sa nature à une administration.

### Article 3

L'article sous avis traite de la composition de l'Observatoire, des conditions d'accès à la fonction d'observateur, de la nomination de ses membres et de son président ainsi que des principes de fonctionnement de l'Observatoire.

Concernant la composition de l'Observatoire, les huit observateurs à la qualité scolaire sont, selon l'alinéa 2, « choisis parmi les fonctionnaires ayant appartenu pendant cinq ans au moins au personnel classé à la catégorie de traitement A, rubrique « Enseignement » ou rubrique « Administration générale » ».

---

<sup>2</sup> Voir André Ouellet, « *Besoin d'une approche systémique en évaluation* », Revue des sciences de l'éducation 52 (1979), pp. 271-279.

Afin de garantir une réelle indépendance de l'Observatoire, le Conseil d'État estime que celui-ci devrait être composé d'experts issus d'horizons variés, que ce soit du secteur public ou du secteur privé. Si cette possibilité est prévue implicitement à l'article 7, elle n'est en fait que théorique du fait de la condition prévue à l'alinéa 2.

À l'alinéa 5, les termes « selon le présent article pendant la durée du détachement » sont à supprimer pour être superfétatoires, puisque ce bout de phrase ne fait qu'énoncer une évidence qui n'a pas besoin d'être précisée.

Pour ce qui est de l'alinéa 6 ayant trait aux détails de fonctionnement de l'Observatoire, le Conseil d'État recommande de régler ceux-ci par voie de règlement grand-ducal, voire par règlement d'ordre intérieur.

#### Article 4

L'article sous avis traite des missions de l'Observatoire qui est notamment appelé à établir « une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière d'Éducation nationale ».

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées dans les considérations générales au sujet des missions du SCRIPT qui risquent, du moins en partie, de faire double emploi avec celles de l'Observatoire.

Pour ce qui est du rapport thématique annuel portant sur un ou des domaines prioritaires, ainsi que le double rôle attribué à l'Observatoire, il est renvoyé aux observations formulées à l'endroit de l'examen de l'article 2.

Le Conseil d'État constate encore que l'alinéa 3 dispose que « [l]e rapport est communiqué au Gouvernement et à la Chambre des députés » sans préciser s'il s'agit du rapport d'activités, du rapport thématique ou encore du rapport national sur le système scolaire. Étant donné que le Conseil d'État estime utile de prévoir la communication de tous les rapports au Gouvernement et à la Chambre des députés ainsi que de prévoir leur publication sur le site internet du département dont question, le Conseil d'État propose de formuler l'alinéa 3 de la manière suivante :

« Les rapports sont communiqués au Gouvernement et à la Chambre des députés. Ils sont publiés sur le site internet du ministère compétent ».

#### Article 5

Le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de fixer la démarche et les procédures de l'Observatoire dans un texte de loi.

#### Article 6

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 6 sous avis définit le cadre du personnel de l'Observatoire, alors que l'alinéa 2 prévoit que l'Observatoire peut s'adjoindre « l'aide d'experts, d'un institut de recherche ou d'un établissement universitaire ». Une convention avec les institutions ou personnes concernées est conclue « [s]i le ministre acquiesce ».

À l'alinéa 2, première phrase, le Conseil d'État propose de remplacer les termes « requérir du ministre » par « demander au ministre ».

En renvoyant à ses observations formulées dans les considérations générales, le Conseil d'État estime que l'Observatoire devrait être libre de choisir les experts et institutions avec lesquels il lui semble utile de collaborer.

En ce qui concerne l'alinéa 3, il y a lieu de noter que la dotation à charge du budget de l'État y prévue est superfétatoire. En effet, l'Observatoire, qui est une administration de l'État, sera doté des crédits budgétaires nécessaires à son fonctionnement. S'il était dans l'intention des auteurs de faire bénéficier l'Observatoire d'une dotation budgétaire globale à charge de l'État, le Conseil d'État se doit de constater qu'une telle approche est inconcevable, dans la mesure où l'affectation d'une telle dotation budgétaire globale est réservée aux institutions constitutionnelles.

### Article 7

L'article sous avis définit le statut et la rémunération de l'observateur ainsi que sa réintégration, ou son traitement à la fin de son mandat, selon qu'il est issu du secteur public ou du secteur privé.

Les dispositions sont inspirées des dispositions prévues tant pour le médiateur de la consommation<sup>3</sup>, que pour le médiateur en santé<sup>4</sup>.

Toutefois, le Conseil d'État donne à considérer que l'article sous avis est susceptible de faire en sorte que les observateurs, selon qu'ils sont issus du secteur public ou privé, touchent des rémunérations différentes. Par ailleurs, même entre les observateurs issus du secteur public, des différences au niveau de leur rémunération sont possibles considérant que ceux-ci sont rémunérés en fonction de leur traitement, indemnité ou salaire au moment de leur nomination à la fonction d'observateur.

Pour éviter une telle différenciation entre les membres de l'Observatoire, le Conseil d'État recommande aux auteurs de s'inspirer de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence. Celle-ci dispose que les conseillers du Conseil de la concurrence touchent une indemnité correspondant au traitement d'un fonctionnaire de l'État dont la fonction est classée au grade 16, de sorte que les membres se trouvent, à l'exception du président qui est classé au grade 17, sur un pied d'égalité au niveau de leur traitement.

### Article 8

L'article sous avis déroge à la procédure de nomination du président de l'Observatoire prévue à l'article 3, alinéa 4, et prévoit une procédure spécifique pour la nomination du premier président, choisi par le ministre avant même la nomination de tous les membres de l'Observatoire.

Étant donné que le président de l'Observatoire devrait être choisi parmi tous les observateurs nommés et sur proposition de tous les membres de

---

<sup>3</sup> Alinéas 4 et 5 de l'article L. 423-2 du Code de la consommation modifié par la loi du 17 février 2016 portant introduction du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation dans le Code de la consommation et modifiant certaines autres dispositions du Code de la consommation.

<sup>4</sup> Loi du 24 juillet 2014 relative aux droits et obligations du patient, alinéas 4 et 5 de l'article 23.

l'Observatoire, le Conseil d'État recommande de supprimer cet article qui n'a aucune raison d'être.

### Article 9

Sans observation.

## **Observations d'ordre légistique**

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

En ce qui concerne la définition de termes figurant dans un seul article, il est recommandé d'en faire abstraction en tête du dispositif et de reprendre les définitions des termes « école » et « directeur » à l'article 5 du projet de loi sous avis, et l'article sous examen est à libeller comme suit :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** Au sens de la présente loi, on entend par « qualité scolaire » le développement des établissements scolaires [...] et fondé sur trois piliers :

1° le respect des droits individuels [...] ;

2° leurs acquis scolaires [...] ;

3° leurs autres bénéfices [...]. »

### Article 3

En ce qui concerne l'alinéa 1<sup>er</sup>, la formulation ayant trait à la représentation équilibrée des femmes et des hommes dans la composition de l'Observatoire, est à remplacer par la formulation utilisée par le législateur dans d'autres textes de loi, à savoir :

« [...] le nombre d'observateurs du sexe sous-représenté ne peut être inférieur à trois. »

### Article 5

Suite à l'observation relative à l'article 1<sup>er</sup>, l'article sous avis est à reformuler comme suit :

« **Art. 5. (1)** Au sens du présent article, on entend par :

1° « école » : une école fondamentale publique ou privée, un lycée public ou privé, le Centre de logopédie, les centres de l'éducation différenciée et le centre socio-éducatif de l'État ;

2° « directeur » : le directeur de région, le directeur de lycée, le directeur ou chargé de direction du Centre de logopédie, des centres de l'éducation différenciée et du centre socio-éducatif de l'État.

(2) Pour remplir la mission de l'Observatoire [...].

Ils rencontrent les représentations [...].

[...] ».

### Article 6

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il faut lire :

« [...] des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues [...] ».

Toujours à l'alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte dont question, vu que celui-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

#### Article 7

À l'alinéa 3, il faut également insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte dont question, vu que celui-ci a déjà fait l'objet de plusieurs modifications depuis son entrée en vigueur.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 9 mai 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes