

Projet de loi

instituant un service de médiation de l'Éducation nationale, instaurant un médiateur au Maintien scolaire, un médiateur à l'Inclusion scolaire et un médiateur à l'Intégration scolaire et portant modification de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire

Avis du Conseil d'État

(23 mai 2017)

Par dépêche du 5 octobre 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, du Conseil supérieur des personnes handicapées, de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés ainsi que de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 2 décembre 2016, 20 janvier 2017, 23 février 2017, 20 mars 2017 et 10 avril 2017.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à instituer un service de médiation de l'Éducation nationale et entend, ce faisant, modifier la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire.

Les auteurs du projet de loi sous examen exposent à ce propos que le programme gouvernemental a défini les lignes directrices des efforts à fournir pour prévenir le décrochage scolaire. Au rang de ces lignes directrices figurent celles qui touchent au maintien scolaire des élèves en difficulté scolaire et familiale ainsi que des élèves en situation de handicap ou atteints d'une déficience qui les empêche de suivre le programme scolaire normal, ou encore des élèves en provenance de l'étranger qui éprouvent des difficultés à suivre le programme scolaire luxembourgeois en trois langues.

La création du médiateur de l'Éducation nationale s'inscrit, selon les auteurs du projet, dans la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le décrochage scolaire et constitue une pierre angulaire de la toile de fond du maintien scolaire. Il est alors précisé qu'outre les causes de décrochage scolaire liées au vécu des jeunes concernés, les écoles et lycées ne sont pas toujours suffisamment outillés ou motivés pour répondre aux multiples besoins desdits jeunes.

La mission principale du médiateur présentée par les auteurs du projet de loi amène le Conseil d'État à s'interroger, d'une part, sur l'articulation entre le rôle de l'Observatoire national de la qualité scolaire et le rôle du médiateur – lequel est censé également, selon les auteurs du projet, examiner si les difficultés proviennent « de mises en œuvre inadéquates des ressources existantes ou de failles du système » – et, d'autre part, des modalités de saisine dudit médiateur qui est « saisi en premier lieu lorsque les démarches au sein de la communauté scolaire ne permettent pas d'apporter une solution adéquate à la situation de l'élève ».

Aussi, le Conseil d'État estime qu'il serait judicieux, d'une part, de délimiter avec précision les missions et compétences du médiateur par rapport à l'Observatoire national de la qualité scolaire et, d'autre part, soit de préciser les cas dans lesquels le recours au médiateur est possible, soit d'indiquer clairement que le recours à ce dernier est conditionné par l'épuisement des recours qu'offre la communauté scolaire.

Les auteurs du projet de loi sous examen ajoutent, par ailleurs, qu'au regard de la situation du Luxembourg et des analyses effectuées, l'Éducation nationale est confrontée à trois grands problèmes, à savoir : (i) la scolarisation d'enfants issus de l'immigration ou qui arrivent au pays en cours de scolarisation (situation qui se complique avec l'enseignement dans les trois langues au moins), (ii) les besoins éducatifs spécifiques (notamment pour les élèves atteints d'un handicap ou d'une déficience), et (iii) le décrochage des élèves qui, pour diverses raisons, ne progressent plus dans leur apprentissage. Les auteurs du projet de loi sous examen estiment qu'afin d'assurer un traitement profond et étendu de ces problèmes, il y a lieu d'instaurer trois médiateurs qui seront chargés respectivement de l'intégration des enfants provenant de l'immigration, de la scolarisation inclusive des élèves à besoins éducatifs spécifiques et du maintien au lycée des élèves menacés par le décrochage scolaire.

Le Conseil d'État constate que l'instauration de trois médiateurs risque d'aboutir à une organisation assez lourde, risquant de résulter en une perte d'efficacité, celle-là même qui est recherchée par les auteurs du projet de loi sous avis. Le Conseil d'État recommande dès lors la désignation d'un médiateur unique de l'Éducation nationale, lequel s'entourerait en conséquence d'une équipe de collaborateurs experts ou spécialisés dans les trois domaines visés par le projet de loi sous examen.

Par ailleurs, afin de garantir une réelle indépendance au médiateur, le Conseil d'État estime que celui-ci pourrait être issu indifféremment du secteur public ou du secteur privé, seules son expertise et sa compétence devant dès lors prévaloir. De même, tant la durée du mandat du médiateur que les critères de recevabilité des recours qui lui sont adressés sont, selon le Conseil d'État, à préciser dans le projet de loi sous examen.

Examen des articles

Article 1^{er}

Dans le projet de loi sous avis, les termes « décrochent » et « ayant décroché » ont leur seule occurrence au point 4. Dès lors, le Conseil d'État

estime qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une définition distincte pour le concept du « décrochage scolaire » au point 5 et propose d'intégrer une description dudit concept sous le point 4.

Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État recommande de libeller le point 4 de la manière suivante :

« 4. « maintien scolaire » : les actions et mesures visant :

- a) à prévenir que des adolescents ou jeunes adultes de moins de 25 ans qui ne sont plus en obligation scolaire quittent l'école sans qualification, c'est-à-dire, sans avoir obtenu un diplôme de fin d'études secondaires, ni un diplôme de technicien, ni un diplôme d'aptitude professionnelle, ni un certificat de capacité professionnelle, ni une qualification équivalente à l'un de ces diplômes ou certificats ;
ou
- b) à réintégrer ces derniers au lycée ou à une autre formation ; ».

Les points suivants sont à renuméroter en conséquence.

Article 2

L'article 2 vise à instaurer et préciser le service de médiation de l'Éducation nationale.

Comme indiqué dans ses considérations générales, le Conseil d'État recommande, pour les raisons qu'il a évoquées, l'instauration d'un médiateur unique de l'Éducation nationale.

Article 3

L'article sous examen a pour objet la définition des missions du médiateur.

Le point 6 de l'article sous rubrique prévoit que le médiateur peut « formuler des recommandations suite à ses observations au ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions [...] et à l'Observatoire national de la qualité scolaire ». À noter que l'article 8 du projet de loi sous avis énonce que le médiateur établit un rapport d'activités annuel qui sera communiqué au ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, ci-après « le ministre », et à l'Observatoire national de la qualité scolaire.

Le point 7 prévoit que la mission du médiateur est de « conseiller le ministre », mission qui ressort déjà du point 6 précité.

Le Conseil d'État note que le point 8 de l'article sous revue prévoit encore que le médiateur doit « collaborer avec l'Observatoire national de la qualité scolaire dans son domaine d'activité et contribuer avec celui-ci à l'analyse de problèmes et mesures à prévoir dans le système scolaire luxembourgeois, en fournissant des études de cas ». Or, dans le même temps, l'exposé des motifs du projet de loi sous examen indique que la mission du médiateur consiste également à examiner, dans l'environnement scolaire, si les difficultés proviennent « de mises en œuvre inadéquates des ressources existantes ou de failles du système ».

Le Conseil d'État constate qu'en l'absence d'une délimitation claire dans le texte du rôle de ces deux instances, la collaboration postulée entre le

médiateur et l'Observatoire ne suffit pas à régler le double-emploi et le conflit potentiel entre ces deux instances.

Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État recommande de supprimer les points 7 et 8 de l'article sous examen.

Article 4

L'article sous revue vise à organiser la saisine du médiateur.

L'alinéa 1^{er} de cet article prévoit que la réclamation individuelle écrite est adressée au ministre pour demander que l'affaire soit portée à la connaissance du médiateur. Il ressort du commentaire de cet article que la saisine du médiateur se fait par une lettre au ministre. Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons de ce détour par le ministre et recommande que la réclamation soit adressée directement au médiateur qui l'instruit et la traite selon les dispositions de l'article 7 du projet de loi sous avis.

L'alinéa 2 de l'article sous examen dispose que la réclamation « ne porte pas préjudice aux droits du concerné de s'adresser à d'autres instances ou d'introduire un recours. » Il est précisé dans le commentaire de l'article que le requérant peut saisir simultanément ou plus tard d'autres instances pour régler son problème. Le Conseil d'État note dès lors que la saisine du médiateur n'est pas exclusive d'autres recours ou de la saisine d'autres instances. Il s'interroge ainsi sur l'articulation, voire l'interaction entre divers recours et, partant, sur l'efficacité d'un recours au médiateur.

Comme suggéré dans ses considérations générales, le Conseil d'État recommande qu'il soit clairement indiqué dans le texte de la loi en projet que le recours au médiateur n'intervient qu'après épuisement de tous les recours qu'offre la communauté scolaire. Ainsi par exemple, dans le contexte de l'enseignement fondamental tel que régi par la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, le médiateur ne devrait être saisi qu'après un premier et un second recours infructueux, introduits d'abord auprès du président du comité d'école et ensuite auprès du directeur de région.

Articles 5 à 7

Sans observation.

Article 8

Le Conseil d'État note qu'il est prévu que le rapport d'activités annuel établi par le médiateur soit publié par le ministre. Il recommande que les modalités de publication dudit rapport s'alignent sur celles proposées par le Conseil d'État dans son avis relatif au projet de loi n° 7075 précité. Il est dès lors indiqué de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 8.** Le médiateur établit un rapport d'activités annuel concernant le domaine d'activités dans ses attributions. Ce rapport contient les recommandations que le médiateur juge utiles. Le rapport est communiqué au Gouvernement et à la Chambre des députés. Il est publié sur le site du ministère compétent. »

Article 9

L'article sous revue prévoit les modalités de désignation du médiateur.

L'article 9, alinéa 1^{er}, énonce que « [l]e médiateur est choisi parmi les fonctionnaires ayant appartenu pendant cinq ans au moins au personnel classé à la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, rubrique « Enseignement » ou rubrique « Administration générale ». Or, dans le même temps, l'article 12 du projet de loi sous examen dispose en son alinéa 3 que « [l]orsque le médiateur est issu du secteur privé, il touche une rémunération calculée par référence à la loi du 25 mars 2015 déterminant le régime des indemnités des employés de l'État ».

Le Conseil d'État note une contrariété entre ces deux dispositions de sorte que la possibilité de choisir le médiateur dans le secteur privé prévue implicitement à l'article 12, alinéa 3, se trouve n'être que théorique, au regard de la condition posée à l'article 9, alinéa 1^{er}.

Par ailleurs, tandis que l'article 9, alinéa 2, fixe la durée du mandat du responsable de service que le ministre choisit parmi les médiateurs, la durée du mandat des autres médiateurs n'est nullement indiquée par le texte sous examen.

En conséquence, le Conseil d'État exige que la durée du mandat du médiateur et son renouvellement éventuel soient indiqués et que la possibilité de choisir ce dernier dans le secteur privé soit clairement formulée, si telle était l'intention des auteurs du projet de loi sous examen. Le Conseil d'État est d'avis qu'afin de garantir une réelle indépendance au médiateur, outre la définition de la durée de son mandat, celui-ci pourrait être issu indifféremment du secteur public ou du secteur privé, seules son expertise et sa compétence devant prévaloir.

Articles 10 et 11

Sans observation.

Article 12

L'article sous examen vise à définir le traitement ou la rémunération et le statut du médiateur, selon que celui-ci est issu du secteur public ou du secteur privé.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations sur l'article 9 ci-dessus, précisément quant à la possibilité de choisir un médiateur dans le secteur privé.

En ce qui concerne la rémunération du médiateur, le Conseil d'État constate que les dispositions de l'article sous examen sont susceptibles de créer des différences de rémunération selon que le médiateur est issu du secteur public ou du secteur privé. Bien plus, quand bien même le médiateur serait issu du seul secteur public, des différences de rémunération peuvent naître du fait que celui-ci est rémunéré en fonction de son traitement, indemnité ou salaire au moment de sa nomination à la fonction de médiateur.

Afin d'éviter une telle différenciation entre médiateurs, le Conseil d'État recommande aux auteurs du projet de loi sous avis de s'inspirer de la loi

modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence. Celle-ci prévoit en effet 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.¹

Articles 13 et 14

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Il y a lieu de laisser un espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Intitulé

L'intitulé ne formant pas une phrase, il n'est pas à faire suivre d'un point final.

Il faut écrire « maintien », « inclusion » et « intégration » respectivement avec des lettres « m » et « i » minuscules.

Article 1^{er}

L'article sous avis est à rédiger comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Au sens de la présente loi, 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° « service » : [...]

3° « directeur » : le directeur de région, le directeur de lycée, le directeur ou chargé de direction du Centre de logopédie, des centres de l'éducation différencie et du centre socio-éducatif de l'État ;

[...] ».

Par ailleurs, il y a lieu d'écrire au dernier point « personnes investies de l'autorité parentale. »

Article 2

Il faut écrire « maintien », « inclusion » et « intégration » respectivement avec des lettres « m » et « i » minuscules.

¹ Voir en ce sens l'avis du Conseil d'État du 9 mai 2017 relatif au projet de loi portant création d'un Observatoire national de la qualité scolaire (doc. parl. n° 7075/05).

Article 4

Il faut introduire une virgule suivie d'un espace entre les termes « point 1 » et « peut » pour lire :

« [...] à l'article 3, point 1, peut, par une réclamation individuelle écrite adressée au ministre, [...] ».

Article 5

À la deuxième phrase, les auteurs ont prévu que « [l]e directeur ou le responsable du service est obligé de remettre au médiateur dans les délais fixés par celui-ci tous les dossiers et informations concernant l'affaire ». Or, 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 les termes « est obligé de ». Dès lors, le Conseil d'État recommande aux auteurs d'écrire « [l]e directeur ou le responsable du service remet au médiateur dans les délais fixés par celui-ci tous les dossiers et informations concernant l'affaire ».

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, il faut écrire « [...] ainsi qu'au réclamant [...] ».

Au paragraphe 2, il faut lire « [...] les modifications qui lui paraissent opportunes d'apporter aux textes [...] ».

Article 10

Il convient de remplacer les termes « ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse » par ceux de « ministre ayant l'Éducation nationale, l'Enfance et la Jeunesse dans ses attributions ».

Article 11

Au point 1, le liminaire est à rédiger de la façon suivante :

« L'alinéa 1^{er} est remplacé par les alinéas suivants : [...] ».

Le point 2 doit se lire comme suit :

« L'ancien alinéa 2, devenu l'alinéa 4, est complété par les mots [...] ».

Article 12

À l'alinéa 3, 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 modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 13

L'article relatif à l'intitulé de citation est à rédiger comme suit :

« **Art. 13.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... instituant un service de médiation de l'Éducation nationale ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 mai 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes