

A-4277/25-35

Doc. parl. n° 8588



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 15 octobre 2025

sur

**le 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**

et sur

**le projet de règlement grand-ducal relatif à l'enseignement à
domicile**

Par deux dépêches du 14 juillet 2025, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Le projet de loi a pour but de compléter la réforme de la loi du 20 juillet 2023 sur l'obligation scolaire, qui a introduit une autorisation préalable pour tout enseignement à domicile. Le texte vise à poser un cadre juridique clair pour encadrer cette pratique, aussi bien au niveau de l'enseignement fondamental qu'au niveau de l'enseignement secondaire.

Historiquement, l'enseignement à domicile est reconnu depuis 1843 comme un droit des familles, mais il a été progressivement réglementé. Depuis 1912, il est soumis à un contrôle de l'État, et la loi de 2009 a renforcé cet encadrement en imposant une autorisation et en alignant les objectifs du « *homeschooling* » sur ceux de l'école publique.

Ces dernières années, le contexte a beaucoup évolué. Le développement des outils numériques, l'expérience de l'enseignement à distance pendant la pandémie, et les nouvelles attentes des familles ont contribué à redéfinir les pratiques éducatives. En parallèle, le nombre d'enfants scolarisés à domicile a augmenté, souvent pour des raisons liées à la santé, à des activités sportives ou à des choix pédagogiques personnels. Bien que l'exposé des motifs joint au projet de loi mentionne le nombre d'enfants ayant suivi un enseignement à domicile dans l'enseignement fondamental (par exemple 133 en 2022-2023), il ne fournit aucune information sur le nombre d'adolescents concernés au niveau de l'enseignement secondaire.

Le projet de loi prend aussi en compte les évolutions démographiques du pays. Avec une population en forte croissance et une grande part de familles étrangères, les parcours scolaires sont de plus en plus diversifiés. C'est pourquoi le texte prévoit la possibilité de suivre des programmes d'enseignement différents de ceux des écoles publiques, y compris ceux proposés par des établissements privés reconnus au Luxembourg.

Sur le fond, le droit à l'éducation reste au cœur du dispositif. Selon l'exposé des motifs, il est de la responsabilité de l'État de veiller à ce que chaque enfant bénéficie d'un enseignement adapté et de qualité, même à domicile. Cela justifie l'instauration d'un système d'autorisation, de contrôle pédagogique et de suivi régulier.



Le projet de loi s'appuie également sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui reconnaît aux États une large marge d'appréciation pour organiser leur système éducatif. Il rappelle que l'enseignement à domicile peut être limité ou soumis à conditions, tant que les droits fondamentaux sont respectés et que l'intérêt de l'enfant reste la priorité.

Enfin, une comparaison avec d'autres pays européens montre que l'encadrement strict du « *homeschooling* » est courant, avec des exigences en matière d'autorisation, de qualification et d'évaluation. Le projet de loi s'inscrit dans cette tendance, en cherchant à garantir une éducation conforme à la loi, tout en prenant en compte les évolutions actuelles.

Examen du projet de loi

Ad article 1^{er}

Selon le deuxième alinéa du paragraphe (2) de l'article 1^{er}, « *l'enseignement à distance est une forme d'enseignement à domicile au cours duquel le formateur et le mineur sont éloignés l'un de l'autre, et où les contacts entre le mineur et le formateur s'effectuent majoritairement par un échange régulier de communications numériques, sur papier, auditives, visuelles ou audio-visuelles* ». En ce qui concerne la fréquence des échanges entre le mineur et le formateur, la Chambre constate que le terme « *régulier* » laisse place à une interprétation particulièrement large. Dans l'extrême, une simple lettre mensuelle envoyée par le formateur au mineur pourrait suffire à satisfaire aux exigences de cette disposition. La Chambre recommande donc de définir plus précisément la notion d'« *échange régulier* ».

Le paragraphe (4) prévoit que « *l'enseignement à domicile ne peut regrouper en présentiel que les mineurs appartenant à un même ménage (...)* ». D'après le commentaire de cet article, cette mesure a pour but d'« *éviter la création de groupes d'enseignement privé en limitant l'enseignement à domicile présentiel aux seuls enfants appartenant à un ménage* ». Dans ce contexte, un « *ménage constitue un ensemble de personnes physiques partageant le même logement* ». Bien que la Chambre approuve expressément l'intention de cette disposition, elle attire l'attention sur le fait que, dans le cas d'un couple avec deux enfants se séparant, et où chaque enfant réside chez un parent différent, il ne serait pas permis aux deux enfants de bénéficier ensemble de l'enseignement à domicile dans le même groupe.

La Chambre accueille favorablement le fait que la limitation du regroupement en présentiel dans le cadre de l'enseignement à domicile aux seuls mineurs appartenant à un ménage ne s'applique pas aux domaines prévus à l'article 3, paragraphe 2, points 3^o et 5^o, de la loi du 20 juillet 2023 relative à l'obligation scolaire. Il est en effet essentiel que les enfants bénéficiant d'un enseignement à domicile puissent sortir du cadre familial pour prendre part, avec d'autres enfants, à des activités sportives, musicales, artistiques ou culturelles. Cette ouverture contribue à préserver et à développer leurs

contacts sociaux et à favoriser le développement de leurs compétences sociales, relationnelles et communicationnelles.

Ad article 2

Selon le commentaire de l'article 2, « *les mineurs qui suivent un enseignement à domicile ne peuvent pas profiter des mesures de prise en charge qui peuvent être mises 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 (...)* ». Cela signifie que les mineurs concernés ne peuvent notamment pas bénéficier de l'intervention spécialisée ambulatoire proposée par les Centres de compétences en psychopédagogie spécialisée aux élèves des écoles publiques. Or, cette restriction n'étant pas explicitement mentionnée dans le projet de loi sous avis, la Chambre émet des doutes quant au fait que tous les titulaires de l'autorité parentale en aient pleinement conscience au moment de prendre la décision de soumettre leur enfant à l'enseignement à domicile.

Par ailleurs, la Chambre exprime de sérieux doutes quant à la capacité des titulaires de l'autorité parentale à fournir dans tous les cas – sans l'appui de personnel spécialisé ni la mise en place d'aménagements adaptés – les aides nécessaires à l'élève, qu'elles soient liées à son état de santé ou à ses besoins éducatifs spécifiques. Même en présence d'un diagnostic des besoins ou d'un diagnostic spécialisé réalisés par les commissions d'inclusion de l'enseignement fondamental ou de l'enseignement secondaire, ou par la Commission nationale d'inclusion, la mise en œuvre de mesures appropriées demeure difficile pour les titulaires de l'autorité parentale. Dans ce contexte, la Chambre se demande dans quelle mesure le projet individualisé permet, le cas échéant, d'accorder à un élève une dispense d'enseignement dans une matière lorsque sa situation particulière le justifie.

Ad article 3

Selon le paragraphe (5) de l'article 3 « *l'autorisation accordée par le ministre prend fin au plus tard le 15 septembre suivant le début de la période sollicitée* ». Dans ce contexte, la Chambre s'interroge sur les raisons pour lesquelles l'autorisation d'enseignement à domicile ne prend pas fin au 15 juillet, sachant que la période allant du 16 juillet au 14 septembre ne correspond à aucune année scolaire déterminée. Les mineurs bénéficiant de l'enseignement à domicile n'auraient-ils pas droit, eux aussi, aux vacances d'été? De manière générale, la Chambre constate que le projet de loi sous avis demeure silencieux quant aux vacances et congés scolaires applicables aux élèves instruits à domicile. Pour des raisons d'équité, il serait important de préciser clairement que le calendrier des vacances et congés scolaires applicable à ces mineurs est identique à celui en vigueur pour les élèves des écoles publiques.

Ad article 6

L'article 6 dispose que « *les titulaires de l'autorité parentale fournissent les moyens nécessaires à la réalisation de l'enseignement à domicile* » et qu'« *ils garantissent l'encadrement pédagogique, consistant en des interactions pédagogiques régulières avec le mineur et s'assurent du développement de ses connaissances et de ses compétences* ».

Il est évident que la mise à disposition de moyens matériels et d'outils pédagogiques devient de plus en plus difficile à mesure que le niveau de scolarité s'élève. À titre d'exemple, il apparaît peu réaliste pour les titulaires de l'autorité parentale de fournir un laboratoire de chimie permettant à l'enfant de réaliser les travaux pratiques prévus dans les programmes en vigueur pour certaines classes de 4^e à 1^{re} de l'enseignement général et classique. Cette difficulté se manifeste de manière encore plus marquée dans le cadre de la formation professionnelle, où l'accès à des ateliers spécialisés, à du matériel technique complexe et à des encadrements qualifiés est indispensable. Il semble dès lors totalement irréaliste d'assurer, dans le cadre de l'enseignement à domicile, une formation professionnelle complète et conforme aux exigences pédagogiques et pratiques en vigueur.

Cette réalité pourrait expliquer pourquoi l'exposé des motifs ne fournit aucune information sur le nombre d'adolescents ayant suivi un enseignement à domicile au niveau de l'enseignement secondaire ces dernières années. L'enseignement à domicile se limite-t-il, dans les faits, essentiellement à l'enseignement fondamental? Dans la négative, la Chambre s'étonne de l'absence de données chiffrées à ce sujet dans les documents fournis par le Ministère de l'Éducation nationale. Par ailleurs, la Chambre souhaiterait obtenir les chiffres relatifs aux années scolaires 2023-2024 et 2024-2025, correspondant à la phase post-COVID, afin de pouvoir évaluer dans quelle mesure les effectifs restent stables, continuent d'augmenter ou, au contraire, connaissent une diminution par rapport à la situation d'avant la pandémie.

Ad article 7

Selon l'article 7, « *toute personne ayant suivi un enseignement à domicile peut participer aux épreuves de l'examen de fin d'études secondaires organisées par un établissement d'enseignement prévu à l'article 5, paragraphe 1^{er}, points 1 à 3, de la loi du 20 juillet 2023 relative à l'obligation scolaire, sans préjudice des conditions d'admissibilité aux examens et épreuves* ».

Dans ce contexte, la Chambre s'interroge sur les modalités d'orientation applicables à un mineur ayant suivi un enseignement à domicile au niveau de l'enseignement fondamental, lorsqu'il s'agit de passer à l'enseignement secondaire. En particulier, dans le cas où un tel enfant souhaite intégrer une école publique pour y poursuivre sa scolarité au niveau secondaire, la question se pose de savoir selon quels critères l'ordre d'enseignement (voie de préparation, voie d'orientation ou secondaire classique) sera déterminé, ou l'accès à quelle section de la division supérieure de l'enseignement

secondaire, et par conséquent aussi le droit à la participation aux épreuves de l'examen de fin d'études secondaires de quelle section spécifique de l'enseignement secondaire. La Chambre estime qu'une clarification à ce sujet serait nécessaire afin de garantir la transparence et l'égalité de traitement entre tous les élèves.

Ad article 9

La Chambre estime que le dispositif prévu pour assurer le contrôle pédagogique de l'enseignement à domicile est relativement complet. Elle approuve en particulier la possibilité offerte à l'agent chargé du contrôle pédagogique de procéder à des visites d'inspection inopinées, qui renforcent l'efficacité du mécanisme de suivi. Dans le même esprit, la Chambre accueille favorablement le fait qu'un entretien avec le mineur puisse avoir lieu en l'absence des titulaires de l'autorité parentale, ce qui permet d'assurer une évaluation plus indépendante et objective de la situation de l'enfant.

Toutefois, la Chambre s'interroge sur les qualifications requises dans les matières spécifiques de l'agent pour un contrôle adéquat d'un enseignement à domicile au niveau de l'enseignement secondaire, sachant qu'un professeur doit détenir un diplôme de bachelor voire de master dans une matière spécifique pour pouvoir enseigner et contrôler au niveau post-primaire, et en étant d'autant plus consciente que le tuteur légal en charge ne dispose pas non plus des qualifications nécessaires pour assurer et encadrer les programmes de 7^e à 1^{re} imposés par le Ministère de l'Éducation nationale (voir également les remarques ci-avant quant à l'article 6). Ne faudrait-il pas par conséquent limiter l'enseignement à domicile au niveau de l'enseignement fondamental (ou tout au plus au cycle inférieur de l'enseignement secondaire)?

Ad fiche financière

La fiche financière met en évidence l'impact significatif des coûts liés aux agents de contrôle chargés de veiller au bon déroulement de l'enseignement à domicile tout au long du parcours scolaire, jusqu'à la majorité de l'élève.

Remarques d'ordre général

La Chambre est d'avis que l'interaction régulière avec des jeunes du même âge et des professionnels du secteur de l'enseignement et de l'éducation est indispensable au bon développement des compétences sociales et des « *soft skills* » de chaque enfant en croissance et en phase de maturation pour assurer davantage le plein épanouissement de l'individu. En outre, le risque d'un endoctrinement à des vues particulières, voire intolérantes par un seul tuteur légal en charge ou limité au sein de la famille à son domicile en tant que bulle close pendant maintes années est d'ailleurs non négligeable. L'éducation aux valeurs, au respect et à la tolérance se fait surtout en groupe commun entre pairs par le « *learning by doing* » au sein des classes dans les écoles et lycées.

*

*

*

En ce qui concerne le projet de règlement grand-ducal relatif à l'enseignement à domicile sous avis, la Chambre marque son accord avec les démarches à effectuer et les documents à fournir pour solliciter l'accord d'un enseignement à domicile auprès du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 octobre 2025.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

La Présidente,

M. GUIRSCH