

Avis

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

Dossier parlementaire n°8588

L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (ci-après l'OKAJU) rend le présent avis relatif au projet de loi 8588 portant organisation de l'enseignement à domicile déposée le 24 juillet 2025 par le ministre de l'Éducation Nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse sur auto-saisine.

Introduction

Le droit à l'éducation est un droit fondamental de tout enfant à la rencontre de son besoin fondamental et essence vitale de grandir, de développer pleinement ses potentialités, habilités et compétences, de s'épanouir et d'intégrer la société comme citoyen actif et responsable. Ainsi, ce droit fondamental est précisé à l'article 28¹ et 29² de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (ci-après CRDE) quant aux obligations de l'Etat

¹ [CRDE] Article 28 : 1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances : a) **Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous**; b) Ils encouragent l'organisation **de différentes formes d'enseignement secondaire**, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin; c) Ils assurent à tous l'accès à l'enseignement supérieur, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés; d) **Ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles**; e) Ils prennent des mesures pour **encourager la régularité de la fréquentation scolaire** et la réduction des taux d'abandon scolaire. 2. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour veiller à ce que la discipline scolaire soit appliquée d'une manière compatible avec la **dignité de l'enfant** en tant qu'être humain et conformément à la présente Convention. 3. Les Etats parties favorisent et encouragent la coopération internationale dans le domaine de l'éducation, en vue notamment de contribuer à éliminer l'ignorance et l'analphabétisme dans le monde et de faciliter l'accès aux connaissances scientifiques et techniques et aux méthodes d'enseignement modernes. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

² [DRDE] Article 29: 1. Les Etats parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à : a) Favoriser **l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités**; b) Inculquer à l'enfant le **respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales**, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies; c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de **son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles**, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne; d) Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la **vie dans une société libre**, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone; e) Inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel. 2. Aucune disposition du présent article ou de l'article 28 ne sera interprétée d'une manière qui porte atteinte à la liberté des personnes physiques ou morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, à condition que les principes énoncés au paragraphe 1 du présent article soient respectés et que l'éducation dispensée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales que l'Etat aura prescrites.

dans ce domaine. De même, la constitution luxembourgeoise dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023 consacre ce droit à l'article 33 précisant la garantie d'accès, les formes de dispense, la liberté d'enseignement dans le respect des valeurs démocratiques et libertés publiques.³

Rappelant de parcours que la constitution luxembourgeoise a intégré les droits de l'enfant à l'article 15⁴ permettant la pondération des droits par rapport aux principes guideurs de la CRDE, notamment l'intérêt supérieur de l'enfant (Art. 3) et la protection, la provision favorisant son bien-être et son développement ainsi que la participation de l'enfant (art 12).

L'objectif d'une réglementation de l'enseignement à domicile est de garantir pour tout enfant, l'accès à l'éducation, de manière adaptée à ses besoins et potentialités, notamment pour ceux qui rencontrent des difficultés dans le système scolaire ordinaire. L'enseignement à domicile ne devrait pas se limiter ou contenter à transposer l'école traditionnelle au domicile de l'enfant, mais devrait reposer sur un cadre souple permettant une adaptation fine aux besoins spécifiques de l'enfant, ce qui en constituerait la principale valeur ajoutée son bien-être et le développement. Si les enfants enseignés à domicile pouvaient être pleinement pris en charge par le système classique ou conventionnel, ils n'auraient généralement pas recours à cette alternative, souvent motivée par une souffrance réelle. Il convient donc de trouver un équilibre entre le rôle de l'État — garant de l'accès à l'éducation et du contrôle des enseignements dispensés — et une approche centrée sur les droits, le bien-être et les besoins particuliers de l'enfant, en reconnaissant que le système éducatif actuel ne répond pas toujours à toutes les situations individuelles et complexes. Dans bien de cas, l'enseignement à domicile, et ne serait-ce que pour une période limitée ou transitoire, constitue une réelle alternative utile et bénéfique à une scolarisation conventionnelle.

Il est tout à fait clair que l'État doit veiller à ce que tout risque de dérive, de négligence ou de maltraitance soit écarté. Dans ce contexte, les mécanismes de contrôle doivent rester proportionnés, notamment en ce qui concerne les visites à domicile, et ne pas se confondre avec une logique de surveillance excessive. Par ailleurs, les situations de mise en danger de l'enfant relèvent d'autres cadres juridiques concernant la protection de l'enfance et l'aide à l'enfance et à la famille et ne devraient pas trop impacter la législation sur l'enseignement à domicile. Enfin, il est essentiel d'éviter de présumer des intentions des parents et de privilégier une évaluation centrée sur l'enfant lui-même, en valorisant ses progrès, même modestes, notamment lorsque des troubles psychiques rendent chaque avancée particulièrement significative.

³ [Constitution luxembourgeoise] Art.33. (1) Toute personne a droit à l'éducation. (2) L'État organise l'enseignement et en **garantit l'accès**. La durée de l'enseignement obligatoire est déterminée par la loi. L'enseignement public fondamental et secondaire est gratuit. (3) La **liberté de l'enseignement** s'exerce dans le respect des valeurs d'une société démocratique fondée sur les droits fondamentaux et les libertés publiques. L'intervention de l'État dans l'enseignement privé est déterminée par la loi. (4) Toute personne est libre de faire ses études au Luxembourg ou à l'étranger, de fréquenter les universités de son choix. Les conditions de la reconnaissance des diplômes sont déterminées par la loi.

⁴ [Constitution] Art.15: (5) Dans toute décision qui le concerne, **l'intérêt de l'enfant** est pris en considération de manière primordiale. Chaque enfant peut exprimer son opinion librement sur toute question qui le concerne. **Son opinion est prise en considération**, eu égard à son âge et à son discernement. Chaque enfant a droit à la **protection**, aux mesures et aux soins nécessaires à son **bien-être et son développement**.

Analyse des dispositions générales

(A.) L'OKAJU observe une incohérence terminologique avec le Code de l'éducation nationale, dans lequel **les notions de représentants légaux et de titulaires de l'autorité parentale** font l'objet d'une confusion récurrente, alors que le projet de loi vise exclusivement les titulaires de l'autorité parentale. Cette divergence est source d'insécurité juridique et nuit à la lisibilité du dispositif.

En droit luxembourgeois, l'autorité parentale constitue l'ensemble des droits et devoirs conférés aux parents à l'égard de la personne de l'enfant, incluant notamment les décisions relatives à son éducation et à son orientation scolaire. La qualité de représentant légal, en revanche, **désigne la personne habilitée à accomplir des actes juridiques au nom de l'enfant ; si elle est en principe exercée par les titulaires de l'autorité parentale, elle peut également être attribuée à un tiers, notamment dans le cadre d'un placement, et se limiter alors à certains actes déterminés dans l'intérêt de l'enfant**, sans emporter nécessairement l'exercice de l'autorité parentale.

En se limitant aux titulaires de l'autorité parentale pour l'introduction d'une demande d'enseignement à domicile, le projet de loi crée, par exemple, une incertitude quant à la situation des enfants placés en famille d'accueil. Ces dernières ne disposent pas nécessairement de l'autorité parentale, laquelle peut être exercée par les parents biologiques ou par une autorité judiciaire, même lorsque la famille d'accueil assume la prise en charge quotidienne de l'enfant. *Quid* alors de l'enfant qui se trouve en enseignement à domicile au moment de son placement dans une famille d'accueil ? *Quid* du contrôle et du renouvellement des autorisations ?

En l'état, le texte ne permet pas de déterminer de manière certaine si une famille d'accueil, en sa qualité éventuelle de représentant légal, est habilitée à introduire une demande d'enseignement à domicile. Cette lacune risque non seulement de porter atteinte au droit à l'éducation des enfants concernés, mais soulève également des questions d'égalité de traitement et de continuité de l'exécution des décisions administratives.

Il convient dès lors de clarifier expressément l'intention du gouvernement. Si ces enfants doivent être inclus dans le dispositif, le texte devrait prévoir la faculté pour leur représentant légal d'introduire une demande, sous le contrôle de l'autorité compétente. À l'inverse, toute volonté d'exclusion devrait être explicitement affirmée et motivée dans l'exposé des motifs, et consacrée par une disposition légale expresse.

(B.) Partant de la réalité sociale actuelle souvent transfrontalière des familles, l'OKAJU s'est demandé la question de savoir **si un enfant résidant à l'étranger peut solliciter des autorités luxembourgeoises une autorisation en vue de bénéficier d'un enseignement à domicile** dans le cadre de l'obligation scolaire, notamment dans l'hypothèse où ses parents exercent une activité professionnelle au Luxembourg et où d'autres membres de la fratrie y sont scolarisés, situation qui tend à se présenter de manière croissante dans un contexte où un nombre accru de familles s'établissent à l'étranger, notamment pour des raisons financières liées au niveau élevé des loyers au Luxembourg. Cette évolution sociologique, qui n'est pas sans incidence sur l'organisation de l'enseignement et le champ d'application des

règles relatives à l'obligation scolaire, ne semble toutefois pas avoir été pleinement prise en compte par le projet de loi sous examen.

À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'obligation scolaire est régie par le droit de l'État de résidence habituelle de l'enfant. Ainsi, lorsqu'un enfant réside, par exemple, en France, il relève de la législation française en matière d'instruction obligatoire, y compris en ce qui concerne les modalités d'enseignement à distance ou d'instruction en famille, lesquelles sont soumises à un régime d'autorisation préalable délivrée par les autorités compétentes françaises. Il s'ensuit que les autorités luxembourgeoises ne sauraient valablement accorder une quelconque dérogation à l'obligation scolaire applicable en France.

En principe, la circonstance que les parents exercent une activité professionnelle au Luxembourg, que la fratrie y soit scolarisée, voire même que l'élève y ait été scolarisé à un moment donné de son parcours scolaire, demeure sans incidence sur la détermination de la législation applicable, laquelle est exclusivement fonction du lieu de résidence effective de l'enfant

(C.) L'OKAJU s'est posé la question des modalités de pouvoir fournir un « certificat de scolarité » aux représentants légaux. Dans bien des cas, les familles ont besoin de certifier la scolarité de leurs enfants pour faire d'autres démarches administratives, notamment en relation avec des administrations publiques ou services médico-sociaux. Ainsi se pose la question de la nécessité de préciser ce cas de figure dans le texte sous avis et d'entrevoir par exemple l'introduction d'un « registre national » afin que le MENEJ puisse produire un tel certificat de scolarité.

(D.) Le texte sous avis ne prévoit pas une plateforme d'échange, de concertation ou d'évaluation de l'application du nouveau régime de l'enseignement à domicile. Ainsi, l'OKAJU plaide en faveur de compléter le dispositif actuel par une comité d'accompagnement à composition mixte dans lequel une délégation des élèves et une délégation des représentants légaux sont également prévues.

Analyse des articles

L'OKAJU relève que, contrairement au libellé de **l'article 2**, le commentaire de celui-ci exclut expressément les mineurs qui suivent un enseignement à domicile du bénéfice des mesures de prise en charge pouvant être décidées par les commissions compétentes, tout en leur permettant uniquement, « à l'instar des élèves inscrits dans des écoles privées », de solliciter un diagnostic des besoins.

Or, une telle exclusion soulève de sérieuses réserves. Elle crée une différence de traitement difficilement justifiable entre les enfants soumis à l'obligation scolaire, selon qu'ils sont inscrits dans un établissement d'enseignement ou instruits à domicile, alors même que leurs besoins éducatifs peuvent être identiques.

L'OKAJU rappelle néanmoins que les établissements d'enseignement privés peuvent, sur demande expresse auprès de la Commission nationale d'inclusion, bénéficier de moyens budgétaires leur permettant de mettre en place certaines mesures d'accompagnement en faveur des élèves à besoins éducatifs spécifiques. Il s'interroge dès lors sur les raisons pour

lesquelles un dispositif comparable ne serait pas prévu, au moins partiellement, pour les mineurs qui suivent un enseignement à domicile, afin de garantir l'effectivité de leur droit à une éducation adaptée à leurs besoins. Il importe également de préciser dans le projet ce qu'il en est des mesures pouvant être décidées par une commission d'aménagement raisonnable, notamment en ce qui concerne l'utilisation d'outils spécifiques, l'octroi de dispenses de matières ou toute autre adaptation pédagogique nécessaire.

Il est fort à parier que, pour de nombreux parents, le recours à l'enseignement à domicile sera motivé non seulement par la volonté d'adapter l'apprentissage aux besoins spécifiques de leur enfant, mais également par l'absence ou l'insuffisance de ressources disponibles au sein des écoles, en raison notamment d'un personnel surchargé, fatigué ou stressé. Dans certains cas, des parents pourront estimer pouvoir assurer un apprentissage plus individualisé et plus proche de l'enfant grâce à l'enseignement à domicile.

Cette situation suggère que les mineurs à besoins spécifiques risquent d'être particulièrement concernés par ce dispositif, non comme un choix purement pédagogique, mais comme un moyen de compenser un manque de ressources périodique dans l'enseignement en présentiel. Dès lors, l'OKAJU souligne l'importance cruciale de prévoir un mécanisme de réintégration clair et quasi automatique pour ces mineurs, afin que, lors de leur retour à l'école, ils puissent bénéficier immédiatement des mesures d'accompagnement nécessaires à leurs besoins éducatifs. Il s'agit en particulier d'éviter que leur réintégration se traduise par un placement dans des classes moins adaptées ou par des ajustements liés aux seules ressources de l'établissement, au détriment des besoins réels du mineur et de la continuité de son parcours scolaire.

Concernant **l'article 3**, paragraphe 1, point 2, l'OKAJU relève que le terme « récents » concernant les extraits du casier judiciaire pour les personnes non ressortissantes luxembourgeoises n'est pas défini dans l'article. Cette absence de précision crée une incertitude juridique et un risque d'interprétations divergentes selon les pays d'origine. L'OKAJU recommande de fixer un délai objectif, comparable à celui prévu pour les ressortissants luxembourgeois (moins de trente jours), afin de garantir transparence, prévisibilité et égalité de traitement pour toutes les personnes concernées.

Ainsi, cette obligation de fournir un extrait de casier judiciaire devrait être élargie à toute personne dispensant l'enseignement à domicile et préciser la nécessité de fournir le bulletin numéro 5 du casier judiciaire, à l'instar des professionnels travaillant avec des enfants et adolescents.

L'OKAJU relève que **l'article 7** du projet de loi sur l'enseignement à domicile dispose que toute personne ayant suivi un enseignement à domicile peut participer aux épreuves de l'examen de fin d'études secondaires organisées par un établissement visé à l'article 5, paragraphe 1er, points 1 à 3, de la loi du 20 juillet 2023 relative à l'obligation scolaire. Toutefois, cet article ne précise ni les conditions ni les procédures d'inscription à ces examens, ce qui crée un vide juridique et un risque d'arbitraire dans le processus. En effet, bien que le projet de loi ouvre la possibilité d'accéder aux examens de fin d'études, il n'indique pas explicitement comment une personne ayant suivi un enseignement à domicile doit procéder pour s'y inscrire. L'absence de référence à une procédure légale claire engendre une situation d'incertitude et d'inégalité, car les candidats qui suivent un enseignement à domicile peuvent

être contraints de se soumettre à une évaluation sur dossier, sans qu'il y ait de procédure formalisée ou d'égalités de traitement avec les autres candidats.

Il serait donc essentiel que le texte de loi fasse référence à la loi sur l'enseignement secondaire (en particulier les articles régissant l'admission des candidats libres aux examens de fin d'études secondaires), ou, à défaut, qu'une procédure spécifique, claire et égalitaire, soit définie dans le cadre de cette loi pour garantir un accès transparent et équitable aux épreuves. Une telle précision permettrait de sécuriser le droit des candidats ayant suivi un enseignement à domicile, et de s'assurer qu'ils puissent participer aux examens dans des conditions égales à celles des élèves scolarisés dans des établissements publics ou privés.

L'article 9 du projet de loi prévoit les modalités de contrôle pédagogique des élèves, lesquelles peuvent prendre la forme de visites d'inspection planifiées, de visites inopinées ou d'entretiens avec le mineur et les titulaires de l'autorité parentale. Ces mesures visent à garantir la qualité de l'enseignement et le respect de l'obligation scolaire.

L'OKAJU relève toutefois que l'emploi du terme « peut » est source d'incertitude juridique, en ce qu'il ne permet pas de déterminer la fréquence, les conditions de déclenchement ni le caractère cumulatif des contrôles, ouvrant ainsi la voie à une application potentiellement arbitraire.

Ainsi, l'article, en ce qu'il prévoit la possibilité de visites au domicile sans en encadrer de manière précise les conditions, est susceptible de porter atteinte au principe d'inviolabilité du domicile. Dans la mesure où elles impliquent un accès au domicile, ces visites pourraient être qualifiées de visites domiciliaires au sens constitutionnel.

Une telle habilitation générale ne répond pas aux exigences de prévisibilité et de proportionnalité requises. L'OKAJU insiste pour que le dispositif soit complété par un encadrement explicite des modalités d'intervention, ainsi que par l'introduction de garanties procédurales adéquates.

Par ailleurs, l'obligation de mettre « à disposition toutes pièces et tout dispositif informant sur la mise en œuvre de l'enseignement à domicile ainsi que sur l'assiduité à celui-ci » apparaît insuffisamment encadrée. En l'absence d'une liste limitative ou de critères objectifs, cette exigence est susceptible de revêtir un caractère subjectif et disproportionné. Le renouvellement de l'autorisation pourrait ainsi être refusé en raison de l'absence d'un document apprécié unilatéralement comme déterminant.

Afin de garantir la sécurité juridique et le respect des droits de l'enfant, il ne peut être fait l'économie d'encadrer expressément ces dispositions en prévoyant notamment :

- une fréquence minimale et maximale des contrôles, ainsi que les conditions justifiant le recours à des visites inopinées ;
- le caractère non cumulatif des mesures de contrôle, sauf circonstances exceptionnelles dûment motivées ;
- une liste précise et limitative des documents pouvant être exigés, ou, à tout le moins, des critères objectifs encadrant cette exigence ;
- l'obligation de motivation des décisions défavorables, en particulier en cas de refus ou de non-renouvellement de l'autorisation ;
- la mise en place de voies de recours effectives.

De telles précisions explicites dans la loi sont nécessaires afin d'assurer des procédures transparentes, proportionnées et prévisibles, conformes au principe de sécurité juridique et, dès lors, à l'intérêt supérieur de l'enfant.

L'OKAJU relève que **l'article 11** impose aux titulaires de l'autorité parentale une documentation quotidienne et détaillée de l'enseignement et de l'assiduité dans un agenda informatisé, ainsi que la consignation immédiate des motifs d'absence et la remise de justificatifs après trois jours consécutifs. Cette obligation crée une charge administrative importante pour les familles, ainsi qu'un volume de contrôle lourd pour l'administration, susceptibles de générer des erreurs ou omissions involontaires.

Or, l'enfant ne peut être pénalisé du fait d'erreurs matérielles ou d'omissions indépendantes de sa volonté, telles qu'un retard dans la saisie des informations ou un justificatif oublié, car cela ne traduit pas un manquement réel à son obligation scolaire. Ces manquements, même mineurs ou techniques, pourraient toutefois entraîner des sanctions disproportionnées au regard de l'article 12, notamment le retrait de l'autorisation d'enseignement à domicile. L'OKAJU recommande dès lors de simplifier et encadrer les obligations de documentation, de prévoir des délais et exceptions raisonnables, afin de réduire la lourdeur administrative et limiter les risques de sanctions pour des fautes involontaires, tout en assurant la continuité pédagogique de l'enfant dans son intérêt supérieur.

L'article 12 prévoit le retrait de l'autorisation d'enseignement à domicile en cas de manquement aux obligations légales, d'opposition au contrôle, de fraude ou de perte du droit de décider de l'éducation, avec des conséquences immédiates sur l'inscription de l'enfant dans un établissement scolaire public [ou privé si tel est le choix des parents].

En lien avec les articles 9 et 11, ce dispositif soulève une problématique de proportionnalité et de sécurité juridique, dans la mesure où des manquements matériels ou involontaires liés à la lourdeur administrative ou aux contrôles pédagogiques pourraient déclencher une sanction sévère au détriment de l'enfant. L'OKAJU recommande que, pendant l'examen des voies de recours, l'enfant reste dans son environnement habituel, sauf en cas de danger imminent dûment motivé par le ministre ou son représentant, et que la réintégration dans l'enseignement en présentiel ne soit, le cas échéant, envisagée que si l'école peut garantir la continuité des mesures adaptées dont l'enfant bénéficiait à domicile. Il s'agit ainsi de responsabiliser les adultes – parents et professionnels – afin que l'enfant ne soit pas pénalisé en raison de dysfonctionnements administratifs ou organisationnels, et que toute décision de retrait soit proportionnée et conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant.

À la lumière de l'analyse du projet de loi PL 8558, l'OKAJU formule les recommandations suivantes afin de garantir la sécurité juridique, la proportionnalité des mesures et le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant :

- harmoniser les termes « titulaire de l'autorité parentale » et « représentant légal » afin de sécuriser juridiquement la possibilité pour les familles d'accueil ou autres représentants légaux de demander un enseignement à domicile ;
- préciser la situation des enfants résidant à l'étranger afin de respecter l'obligation scolaire applicable dans leur État de résidence ;

- prévoir un dispositif d'accompagnement comparable à celui des écoles privées pour les enfants à besoins spécifiques instruits à domicile ;
- garantir, en cas de réintégration en présentiel, la continuité des mesures adaptées dont l'enfant bénéficiait à domicile ;
- encadrer avec précision les modalités de contrôle pédagogique notamment en incluant fréquence, conditions, caractère cumulatif, et listes ou critères objectifs de documents à fournir ;
- empêcher que l'enfant soit pénalisé dans son parcours scolaire pour des erreurs matérielles ou omissions involontaires liées à la lourdeur administrative ;
- prévoir que le retrait de l'autorisation doit faire l'objet d'une évaluation individualisée des manquements et que l'enfant doit rester dans son environnement pendant l'examen des voies de recours, sauf danger imminent dûment motivé ;
- définir clairement les procédures d'accès aux examens de fin d'études.
- clarifier la possibilité d'émettre des certificats de scolarité.
- prévoir un comité d'accompagnement mixte pour aviser et évaluer la mise en œuvre du nouveau régime de l'enseignement à domicile et de formuler, si nécessaire, des recommandations d'amélioration au ministre compétent.

Luxembourg, le 5 mai 2025