

**N° 7075<sup>8</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

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

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'EDUCATION NATIONALE,  
DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE**

(15.11.2017)

La Commission se compose de : M. Lex DELLES, Président, M. Claude LAMBERTY, Rapporteur; M. Claude ADAM, Mme Sylvie ANDRICH-DUVAL, M. Gilles BAUM, Mme Tess BURTON, M. Georges ENGEL, M. Claude HAAGEN, Mme Martine HANSEN, Mme Françoise HETTO-GAASCH, M. Fernand KARTHEISER, Mme Martine MERGEN et M. Laurent ZEIMET, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 19 octobre 2016 par Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a fait l'objet d'avis de plusieurs chambres professionnelles, à savoir :

- de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 21 novembre 2016,
- de la Chambre des Métiers le 15 février 2017,
- de la Chambre des Salariés le 17 mars 2017,
- de la Chambre de Commerce le 21 mars 2017.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 9 mai 2017.

Lors de sa réunion du 21 juin 2017, la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a désigné Monsieur Claude Lamberty comme rapporteur du projet de loi. Le même jour, elle a entendu la présentation générale du projet par Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, avant de procéder à l'examen du projet de loi, à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

Lors de sa réunion du 28 juin 2017, la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a procédé à l'adoption d'une série d'amendements parlementaires, qui ont fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'Etat, émis le 24 octobre 2017.

La Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 8 novembre 2017.

Le 15 novembre 2017, la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a adopté le présent rapport.

\*

## II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique a pour objet la création d'un Observatoire national de la qualité scolaire, appelé ci-après « l'Observatoire ».

Les tâches principales de l'Observatoire consistent à apporter un regard externe sur le système scolaire en assumant le rôle d'expertise, et à contribuer à un débat serein et objectif sur la situation du système scolaire luxembourgeois. La mission de l'Observatoire se limite donc à l'étude du système, d'une part, et à l'organisation et au fonctionnement des écoles et lycées, d'autre part. L'Observatoire n'est pas responsable de l'inspection des écoles ni de l'évaluation individuelle des enseignants.

L'Observatoire transmet ses observations et propose chaque année au ministre ayant l'Education nationale dans ses attributions des domaines prioritaires pour la politique éducative.

\*

## III. CONSIDERATIONS GENERALES

Le développement de la qualité scolaire a été un aspect crucial dans le programme gouvernemental :

*« Les mêmes chances de départ dans la vie, une éducation de qualité et le développement des capacités individuelles de chaque enfant doivent (...) être les points centraux de la politique en matière d'éducation nationale. »<sup>1</sup>*

### III.1 L'intérêt pour un développement de la qualité scolaire

De nos jours, le système éducatif n'a pas seulement pour but la transmission du savoir et des connaissances du monde, mais un établissement scolaire doit aussi former des citoyens éclairés et responsables dans une société qui devient de plus en plus complexe. Afin que les élèves accèdent à une meilleure qualification pour un marché de travail qui est plus exigeant que jamais, il faut responsabiliser d'avantage les différents acteurs du système éducatif.

Tout ceci se fait à partir d'une référence nationale qui est commune à tous les acteurs scolaires, ce qui garantit la cohérence de leurs actions et leur collaboration. On accorde donc une autonomie accrue aux écoles, qui, par cette référence nationale, deviennent des « établissements apprenants ». Elles doivent établir un plan de développement qui précise des objectifs à moyen terme et qui, pour ce faire, demandent de porter un regard réflexif sur les actions et sur l'évolution de l'école.

### III.2 Le développement de la qualité scolaire au Luxembourg

Afin d'élaborer le programme de développement de la qualité scolaire, le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse propose, avec le Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques (ci-après « SCRIPT ») des démarches nécessaires pour y arriver. Le SCRIPT accompagne méthodologiquement et scientifiquement les lycées et écoles. Le présent projet de loi confèrera un apport complémentaire au développement de la qualité scolaire, car l'Observatoire sera une structure neutre et indépendante.

### III.3 La création de l'Observatoire national de la qualité scolaire

Rappelons que l'idée de mettre en place un Observatoire national de la qualité scolaire était annoncée dans l'accord qui a été signé en février 2016 entre le Syndicat national des Enseignants et le Ministère. En effet, cet accord prévoit « une structure indépendante des directions et du Ministère et nommée « Observatoire national de la qualité scolaire » (qui) sera instaurée avec pour mission principale d'évaluer de manière systématique la qualité du système scolaire et la mise en œuvre des politiques éducatives. »<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Programme gouvernemental 2013-2018, p. 106

<sup>2</sup> Accord signé entre le Syndicat national des Enseignants et le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse en février 2016.

Il s'agit donc de différencier entre l'analyse de l'organisation et du fonctionnement des écoles, des lycées et des services du Ministère chargés de l'enseignement, d'une part, et l'évaluation du travail individuel des enseignants, d'autre part, qui ne figure pas dans les compétences de l'Observatoire.

### **III.3.1. Les missions de l'Observatoire**

L'Observatoire national de la qualité scolaire a deux missions principales :

Premièrement, l'Observatoire a un rôle d'expertise, en apportant une vision neutre sur l'état du système scolaire. Il est prévu que l'Observatoire analyse des études nationales et internationales afin de faire des constats sur les différentes dimensions de la qualité scolaire pour enfin donner des avis sur l'organisation et le fonctionnement des écoles.

Deuxièmement, il est prévu que l'Observatoire contribue à un débat serein et objectif sur la situation du système scolaire. Il est appelé à rédiger deux rapports : un rapport national sur le système scolaire tous les trois ans et un rapport thématique sur un domaine prioritaire, présenté chaque année. Ces rapports seront ensuite rendus publics et communiqués au Gouvernement et à la Chambre des Députés. Le domaine prioritaire est arrêté annuellement, sur proposition de l'Observatoire, par le Ministre.

### **III.3.2 Composition**

L'Observatoire est composé de huit membres, nommés par le Grand-Duc pour un mandat renouvelable de sept ans, dont au moins trois femmes et trois hommes. Les observateurs sont issus du secteur public ou du secteur privé.

Finalement, l'Observatoire a la possibilité de rencontrer les représentations nationales des parents, des élèves, des étudiants, des enseignants et des communes ainsi que les chambres professionnelles, afin d'entendre leurs points de vue sur l'état actuel du système scolaire.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé aux commentaires des articles.

\*

## **IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

### **IV.1 Avis du 9 mai 2017**

Le Conseil d'Etat a émis son avis relatif au projet de loi le 9 mai 2017. Dans cet avis, il se demande si l'Observatoire, d'une part, et le SCRIPT, de l'autre part, ne font pas double emploi. En effet, en comparant les missions du SCRIPT avec celles de l'Observatoire, le Conseil d'Etat remarque qu'il y a des similitudes. Il faudrait donc clarifier la délimitation des missions et compétences de l'Observatoire. De plus, selon la Haute Corporation, le Gouvernement a opté pour la mise en place d'une structure « lourde » (Observatoire sous l'autorité du Ministre), alors qu'une structure « légère » (Observatoire composé d'observateurs indépendants spécialisés en la matière) aurait été préférable.

Enfin, le Conseil d'Etat critique le fait que le président de l'Observatoire ne soit pas nommé par l'ensemble des observateurs.

### **IV.2 Avis complémentaire du 24 octobre 2017**

Dans son avis complémentaire du 24 octobre 2017, la Haute Corporation remarque que la plupart des observations formulées dans son avis du 9 mai 2017 ont fait partie d'amendements adoptés par la Commission. Néanmoins, elle regrette que son observation concernant les rémunérations des observateurs n'ait pas été prise en compte.

\*

## **V. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES**

### **V.1 Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics**

Dans son avis du 21 novembre 2016, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics salue le projet d'instaurer une institution neutre et objective chargée d'évaluer le système scolaire, d'autant plus que les écoles bénéficient de plus en plus d'autonomie. Elle salue le fait que le Ministère a respecté l'accord qui a été conclu entre le Gouvernement et le Syndicat national des Enseignants.

Concernant le recrutement du personnel, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics insiste sur le fait que seuls des fonctionnaires, employés et salariés de l'Etat doivent être embauchés, et que le recrutement d'employés privés est à déconseiller.

Enfin, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics souligne qu'il faut faire attention à ne pas trop bureaucratiser l'Education nationale.

Sous réserve des observations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi sous rubrique.

### **V.2 Avis de la Chambre des Métiers**

La Chambre des Métiers a émis son avis relatif au projet de loi sous rubrique le 15 février 2017. Dans cet avis, la Chambre des Métiers insiste sur la nécessité de garantir la neutralité et l'indépendance de la nouvelle structure. Concernant la composition, la Chambre des Métiers demande que les observateurs soient issus du monde de l'enseignement et du monde professionnel et que le nombre maximal d'observateurs soit limité à cinq personnes. Sous réserve de ces observations, la Chambre des Métiers marque son accord avec le projet de loi sous rubrique.

### **V.3 Avis de la Chambre des Salariés**

La Chambre des Salariés a émis son avis le 17 mars 2017. Elle attire l'attention sur le risque éventuel de classement (« *ranking* ») des écoles et, par conséquent, sur une stigmatisation potentielle des enseignants et des élèves. Concernant la protection des données à caractère personnel, la Chambre des Salariés propose que l'Observatoire se dote d'un cadre garantissant la confidentialité des données recueillies, conformément à la législation actuellement en vigueur dans ce domaine.

La Chambre des Salariés critique également le fait que les compétences de l'Observatoire ne soient pas assez délimitées par rapport aux compétences d'autres structures qui sont également chargées d'analyser un ou plusieurs volets du système scolaire.

De plus, la chambre professionnelle doute de la neutralité souhaitée, car le Ministère mandataire est à la fois juge et partie. Les méthodologies d'analyse retenues par l'Observatoire devraient être validées par l'Université du Luxembourg. Enfin, la Chambre des Salariés juge important de préciser que les recommandations de l'Observatoire ne doivent en aucun cas mener à des sanctions. La Chambre des Salariés marque donc son consentement avec le projet de loi sous rubrique, sous réserve des observations et recommandations susmentionnées.

### **V.4 Avis de la Chambre de Commerce**

Dans son avis du 21 mars 2017, la Chambre de Commerce montre sa déception envers le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, parce que ce dernier n'a pas respecté la procédure consultative.

Concernant la composition de l'Observatoire, la Chambre de Commerce juge nécessaire d'introduire des experts dans le groupe d'observateurs, et non seulement des fonctionnaires de l'Etat, et ce pour des soucis d'indépendance. La Chambre de Commerce approuve la création d'un Observatoire, pour autant que ce dernier agisse en parfaite neutralité et en concertation avec d'autres acteurs nationaux spécialisés dans ce domaine. De plus, la chambre professionnelle recommande que les rapports soient publiés biannuellement et pas triennuellement. Dernièrement, la Chambre de Commerce juge utile de prévoir un organigramme organisationnel, avec des indications précises concernant le cadre du personnel, ainsi qu'un tableau formalisant les principes de coopération avec les acteurs nationaux. Sous

réserve des recommandations formulées, la Chambre de Commerce approuve le projet de loi sous rubrique.

\*

## VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

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

La définition de l'établissement scolaire inclut les écoles fondamentales, les lycées et lycées techniques, les centres et instituts de l'Education différenciée ainsi que les écoles privées.

La qualité scolaire s'exprime surtout par un processus par lequel l'école s'adapte par ses propres moyens et par l'assistance de services ministériels aux évolutions des besoins de la société. Il est impératif que l'école respecte l'enfant individuel et garantisse l'accès de tous à l'enseignement. Le bilan proprement dit de l'école s'exprime, d'une part, par les performances parfaitement tangibles des élèves aux examens et autres épreuves qui sanctionnent la fin de leurs études et, d'autre part, par des acquis qui ne sont pas strictement scolaires et se situent sur le plan personnel et social de chaque élève.

Dans son avis du 9 mai 2017, le Conseil d'Etat estime que, du point de vue de la légistique formelle, il est recommandé, en ce qui concerne la définition de termes figurant dans un seul article, 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 rubrique. L'article sous rubrique 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 [...]. »

La Commission donne suite aux observations formulées par le Conseil d'Etat.

### *Article 2*

L'Observatoire est une entité indépendante. Il a pour mission de faire une analyse systémique du dispositif éducationnel et d'en rapporter aux pouvoirs exécutif et législatif.

Dans son avis du 9 mai 2017, le Conseil d'Etat signale qu'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 Conseil d'Etat signale que 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 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 organique 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 ».

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 rubrique, le Conseil d'Etat se demande si les termes « évaluation systémique » sont appropriés en l'espèce.

A ce sujet, la Commission estime qu'il y a lieu de préciser que l'Observatoire se concentre sur l'étude de l'organisation et du fonctionnement des écoles et des lycées, des directions d'établissement

ainsi que des services du Ministère en charge de l'Éducation nationale. L'Observatoire n'est pas en charge de l'inspection des écoles et ne procède pas à une évaluation individuelle des enseignants. L'Observatoire est appelé à porter une vue d'ensemble sur le système scolaire, basée sur une approche scientifique, et ayant comme objectif l'élaboration de recommandations en vue d'améliorer ledit système. L'on peut donc considérer que l'expression « évaluation systémique » est pertinente.

A l'alinéa 3, le Conseil d'Etat, dans son avis du 9 mai 2017, propose de remplacer le terme « conclusions » par celui de « recommandations ».

Concernant l'alinéa 4, le Conseil d'Etat 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 rubrique, qui prévoit quant à lui un rapport national sur le système scolaire établi triannuellement 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 rubrique 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 superflète et donc à supprimer.

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

Suite aux observations formulées par la Haute Corporation, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier l'article sous rubrique comme suit:

« **Art. 2.** Il est créé ~~après~~ sous l'autorité du ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, appelé ci-après « le ministre », un Observatoire national de la qualité scolaire, appelé ci-après « l'Observatoire ».

Il 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.

L'Observatoire travaille en toute indépendance en ce qui concerne ses outils d'observation, ses constats et ses ~~conclusions~~ recommandations. Le ministre arrête annuellement, sur proposition de l'Observatoire, les domaines qui sont prioritaires.

~~**Il informe la Chambre des députés et le Gouvernement ainsi que la société civile luxembourgeoise sur ses constats et conseille le ministre.**~~ »

L'alinéa 4 initial est supprimé. Les propositions de texte formulées par le Conseil d'Etat sont reprises.

Cette proposition d'amendement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 octobre 2017.

### Article 3

L'Observatoire est composé de huit personnalités de haut niveau nommés pour un mandat de sept ans.

Le mandat de trois ans et demi du président couvre la moitié d'un mandat d'observateur.

Il est prévu que les observateurs seront assistés par un secrétaire administratif.

Dans son avis du 9 mai 2017, le Conseil d'Etat constate que, 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 » ».

Afin de garantir une réelle indépendance de l'Observatoire, le Conseil d'Etat 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.

La Haute Corporation estime qu'à l'alinéa 5, les termes « selon le présent article pendant la durée du détachement » sont à supprimer pour être superflètes, 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'Etat recommande de régler ceux-ci par voie de règlement grand-ducal, voire par règlement d'ordre intérieur.

Du point de vue de la légistique formelle, la Haute Corporation estime qu'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. »

Reconnaissant la pertinence des observations formulées par le Conseil d'Etat, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier l'article sous rubrique comme suit :

« **Art. 3.** L'Observatoire comprend huit observateurs à la qualité scolaire, appelés ci-après « observateurs », dont au moins trois femmes et au moins trois hommes. Le nombre d'observateurs du sexe sous-représenté ne peut être inférieur à trois.

Les observateurs sont choisis soit 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 », **soit parmi les candidats du secteur privé titulaires d'un grade ou diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur reconnu par l'Etat du siège de l'établissement et sanctionnant l'accomplissement avec succès d'au moins un bachelor ou de son équivalent ou d'un brevet de maîtrise luxembourgeois ou étrangers, reconnus équivalents par le ministre.**

Les observateurs sont nommés par le Grand-Duc pour un mandat renouvelable de sept ans.

Le ministre choisit parmi les observateurs, et sur leur proposition, un président et le nomme pour un mandat renouvelable de trois ans et demi. Le président de l'Observatoire est responsable du bon fonctionnement de l'Observatoire.

Le président de l'Observatoire est le chef hiérarchique du personnel nommé, affecté ou détaché à l'Observatoire selon le présent article pendant la durée du détachement.

**Les observateurs se réunissent selon l'horaire arrêté par le président. Les votes sont pris à la majorité simple, celle du président l'emportant en cas de partage. Un compte rendu est dressé par le secrétaire administratif.**

**Les détails de fonctionnement de l'Observatoire sont réglés par règlement d'ordre interne.** »

Il est proposé de compléter l'alinéa 2 et d'ouvrir les conditions d'accès à la fonction d'observateur aux candidats du secteur privé.

Il est proposé de modifier le libellé de l'alinéa 6, en vue de régler les détails de fonctionnement de l'Observatoire par règlement d'ordre intérieur.

Les modifications proposées visent également à tenir compte des recommandations et des propositions de texte formulées par le Conseil d'Etat à l'endroit des alinéas 1<sup>er</sup> et 5.

Cette proposition d'amendement n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 octobre 2017.

#### *Article 4*

L'article sous rubrique détermine les rapports à publier par l'Observatoire, ainsi que la fréquence de leur publication.

Dans son avis du 9 mai 2017, le Conseil d'Etat constate que l'Observatoire est notamment appelé à établir « une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière d'Education nationale ».

Le Conseil d'Etat 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, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 2 ci-dessus.

Le Conseil d'Etat 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. Etant donné que le Conseil d'Etat 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'Etat 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 ».

Suite aux observations formulées par le Conseil d'Etat, la Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de modifier l'article sous rubrique comme suit :

« **Art. 4.** L'Observatoire établit annuellement un rapport d'activités et au moins un rapport thématique contenant ses constats et ses recommandations sur un ou des domaines qui ont été déterminés comme prioritaires.

L'Observatoire établit triennuellement un rapport national sur le système scolaire avec ses constats et ses recommandations, comprenant:

1. une description, une analyse et une évaluation de la situation scolaire existante au Grand-Duché de Luxembourg;
2. une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière d'Education nationale;
3. une description du développement prévu en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique suivant des hypothèses pertinentes.

Les rapports est sont communiqués au Gouvernement et à la Chambre des députés. Le ministre publie les rapports thématiques et les rapports nationaux sur le site Internet de son département Ils sont publiés sur le site internet du ministère compétent. »

Les modifications apportées à l'article sous rubrique visent à tenir compte des observations formulées par le Conseil d'Etat.

Cette proposition d'amendement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 octobre 2017.

#### Article 5

La démarche de l'Observatoire consiste en l'analyse d'études nationales et internationales ainsi que des visites dans les établissements scolaires et auprès des services en charge de l'Education nationale, par exemple le service de l'enseignement fondamental, le service de l'enseignement secondaire, le service de l'Education différenciée, le service de la Formation professionnelle, le service du personnel des écoles, le service des statistiques et analyses, le centre de gestion informatique de l'éducation.

Dans son avis du 9 mai 2017, le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de fixer la démarche et les procédures de l'Observatoire dans un texte de loi.

A ce sujet, la Commission se permet de préciser que le fait de régler la démarche et les procédures de l'Observatoire dans un texte de loi répond à une volonté politique.

Suite à l'observation d'ordre légistique relative à l'article 1<sup>er</sup>, le Conseil d'Etat estime que l'article sous rubrique 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'Etat ;
- 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'Etat.

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

Ils rencontrent les représentations [...].

[...] ».

La Commission donne suite aux recommandations formulées par le Conseil d'Etat. Elle propose par ailleurs, par voie d'amendement parlementaire, de modifier l'article sous rubrique comme suit :

« **Art. 5. (1)** Au sens de la présente loi du présent article, il y a lieu d'entendre on entend par :

- 1° « école »: une école fondamentale publique ou privée, ou un lycée public ou privé, ainsi que le Centre national de la formation professionnelle continue, le Centre de logopédie, et les centres de l'éducation différenciée ou sociaux-éducatifs et le centre socio-éducatif de l'Etat;

2. ° « directeur »: le directeur de région, ~~ou le directeur de lycée, ainsi que le directeur ou chargé de direction~~ **du Centre national de formation professionnelle continue**, du Centre de logopédie, ~~et des centres de l'éducation différenciée ou sociaux-éducatifs et du centre socio-éducatif de l'État;~~

(2) Pour remplir la mission de l'Observatoire, les observateurs analysent les études et les résultats des évaluations nationales ou régionales relatives à l'éducation et à la situation des enfants ainsi que les études internationales concernant le Grand-Duché de Luxembourg.

Ils rencontrent les représentations nationales des parents, des élèves, des étudiants, des enseignants et des communes ainsi que les chambres professionnelles.

L'Observatoire analyse l'organisation et le fonctionnement des écoles, de leurs directions ainsi que des services dépendant du département du ministre chargés de l'enseignement.

L'Observatoire arrête par écrit sa démarche et la communique avant sa visite à l'école ou au service concerné.

Dans les écoles, les observateurs rencontrent le directeur, le comité d'école ou le conseil d'éducation ou autre représentation du personnel ainsi que d'autres membres de la communauté scolaire. Ils se concertent avec le directeur pour assister à des cours d'enseignement ou à des situations d'apprentissage des élèves servant à illustrer la pratique pédagogique de l'établissement scolaire.

La visite porte sur les constats et recommandations de l'Observatoire concernant la démarche et le développement de l'école ou du service sans porter sur le travail individuel des membres du personnel. Les écoles et lycées ainsi que les services du ministère qui ont fait l'objet d'une visite par des observateurs reçoivent à leur demande des explications quant aux constats. »

Les modifications proposées visent à compléter les définitions, prévues au paragraphe 1<sup>er</sup> nouveau, par l'ajout du Centre national de formation professionnelle continue. Il s'agit, en l'espèce, de redresser un oubli pour ce qui est des établissements scolaires visés au paragraphe 1<sup>er</sup>.

Dans son avis complémentaire du 24 octobre 2017, le Conseil d'Etat se doit de soulever que les textes légaux en la matière emploient la dénomination de « Centre national de formation professionnelle ». Partant, au paragraphe 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, il y a lieu d'employer la dénomination correcte en supprimant le terme « la ».

La Commission adopte cette recommandation.

#### Article 6

L'article sous rubrique précise les ressources de l'Observatoire.

Dans son avis du 9 mai 2017, le Conseil d'Etat constate que l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article sous rubrique 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 ».

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

En renvoyant à ses observations formulées dans les considérations générales de l'avis du 9 mai 2017, le Conseil d'Etat 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'Etat y prévue est superfétatoire. En effet, l'Observatoire, qui est une administration de l'Etat, sera doté des crédits budgétaires nécessaires à son fonctionnement. S'il est dans l'intention des auteurs de faire bénéficier l'Observatoire d'une dotation budgétaire globale à charge de l'Etat, le Conseil d'Etat 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.

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat signale qu'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.

La Commission fait siennes les observations formulées par le Conseil d'Etat.

### *Article 7*

L'observateur à la qualité scolaire est mis en congé pour la durée de son mandat s'il est agent de l'Etat, ou rémunéré s'il est issu du secteur privé, à l'instar de ce qui est prévu pour le Médiateur de la consommation par l'article 423-2 de 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.

Dans son avis du 9 mai 2017, le Conseil d'Etat constate que l'article sous rubrique 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, conformément aux alinéas 4 et 5 de l'article L. 423-2 du Code de la consommation, que pour le Médiateur en santé, conformément aux alinéas 4 et 5 de l'article 23 de la loi du 24 juillet 2014 relative aux droits et obligations du patient.

Toutefois, le Conseil d'Etat donne à considérer que l'article sous rubrique 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'Etat 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'Etat 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.

La Commission propose de maintenir l'article 7 dans sa teneur initiale. En effet, il s'avère que le classement uniforme des observateurs au grade 16, hormis le président, risquerait de mettre sérieusement en question l'attractivité du poste d'observateur pour certains fonctionnaires, les directeurs et inspecteurs, en l'occurrence, classés au grade 17. Vu l'expérience de ces derniers dans le domaine de la qualité scolaire au niveau de l'enseignement secondaire, il est d'une importance cruciale pour le fonctionnement de l'Observatoire que l'un ou l'autre directeur ou inspecteur en fasse partie. De plus, l'article en question a été repris de la loi du 24 juillet 2014 relative aux droits et obligations du patient.

Dans son avis complémentaire du 24 octobre 2017, le Conseil d'Etat tient à rappeler ses observations au sujet des dispositions de l'article sous rubrique, qui sont susceptibles de créer des disparités au niveau des rémunérations des différents observateurs, selon qu'ils sont issus du secteur public ou du secteur privé, ou, même entre les observateurs issus du secteur public, selon le niveau de leur traitement, indemnité ou salaire au moment de leur nomination à la fonction d'observateur.

Le Conseil d'Etat prend note que la Commission n'a pas donné suite aux observations précitées, en arguant qu'un classement uniforme des observateurs, tel que recommandé par le Conseil d'Etat, pourrait avoir des effets négatifs en termes d'attractivité du poste d'observateur alors qu'« il est d'une importance cruciale pour le fonctionnement de l'Observatoire que l'un ou l'autre directeur ou inspecteur en fasse partie », étant donnée l'expérience de ces derniers dans le domaine de la qualité scolaire.

La Commission prend note des observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 octobre 2017. Elle propose de maintenir l'article sous rubrique dans sa teneur initiale.

Du point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat, dans son avis du 9 mai 2017, considère qu'à l'alinéa 3, il faut 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.

La Commission donne suite à cette recommandation.

### *Article 8*

Cet article définit une disposition transitoire afin que le Ministre puisse choisir un président chargé de la formation de l'Observatoire sans qu'il doive attendre que tous les observateurs soient nommés.

Dans son avis du 9 mai 2017, le Conseil d'Etat note que l'article sous rubrique 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.

Etant donné que le président de l'Observatoire devrait être choisi parmi tous les observateurs nommés et sur proposition de tous les membres de l'Observatoire, le Conseil d'Etat recommande de supprimer cet article qui n'a aucune raison d'être.

La Commission propose le maintien de l'article sous rubrique. En effet, il s'avère d'une importance cruciale que le premier président puisse entamer les travaux préparatifs à la mise en place de l'Observatoire, tant au niveau organisationnel que conceptuel, avant la nomination de tous les observateurs, afin que l'Observatoire puisse commencer à fonctionner dans un délai raisonnable après le vote de la loi. La disposition transitoire réglée par cet article s'applique exclusivement à la nomination du premier président, chargé de la mise sur pied de l'Observatoire.

Cette explication n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 octobre 2017.

*Article 9 initial (supprimé)*

L'article sous rubrique fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis du 9 mai 2017.

La Commission propose, par voie d'amendement parlementaire, de supprimer l'article sous rubrique. En effet, la progression du travail législatif fait que la date d'entrée en vigueur initialement prévue ne peut être maintenue. Dès lors, il est proposé de supprimer l'article sous rubrique et de s'en tenir aux règles du droit commun qui disposent que la loi entre en vigueur quatre jours après sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Cette proposition d'amendement ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 24 octobre 2017.

\*

**VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION  
DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE**

Au vu des observations qui précèdent, la Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit :

\*

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

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

- 1° le respect des droits individuels des élèves et l'équité de leur accès à l'éducation ;
- 2° leurs acquis scolaires en connaissances et compétences ;
- 3° leurs autres bénéfices personnels, culturels et sociaux.

**Art. 2.** Il est créé sous l'autorité du ministre ayant l'Education nationale dans ses attributions, appelé ci-après « le ministre », un Observatoire national de la qualité scolaire, appelé ci-après « l'Observatoire ».

Il 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.

L'Observatoire travaille en toute indépendance en ce qui concerne ses outils d'observation, ses constats et ses recommandations. Le ministre arrête annuellement, sur proposition de l'Observatoire, les domaines qui sont prioritaires.

**Art. 3.** L'Observatoire comprend huit observateurs à la qualité scolaire, appelés ci-après « observateurs ». Le nombre d'observateurs du sexe sous-représenté ne peut être inférieur à trois.

Les observateurs sont choisis soit 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 », soit parmi les candidats du secteur privé titulaires d'un grade ou diplôme délivré par un établissement d'enseignement supérieur reconnu par l'Etat du siège de l'établissement et sanctionnant l'accomplissement avec succès d'au moins un bachelors ou de son équivalent ou d'un brevet de maîtrise luxembourgeois ou étrangers, reconnus équivalents par le ministre.

Les observateurs sont nommés par le Grand-Duc pour un mandat renouvelable de sept ans.

Le ministre choisit parmi les observateurs, et sur leur proposition, un président et le nomme pour un mandat renouvelable de trois ans et demi. Le président de l'Observatoire est responsable du bon fonctionnement de l'Observatoire.

Le président de l'Observatoire est le chef hiérarchique du personnel nommé, affecté ou détaché à l'Observatoire.

Les détails de fonctionnement de l'Observatoire sont réglés par règlement d'ordre interne.

**Art. 4.** L'Observatoire établit annuellement un rapport d'activités et au moins un rapport thématique contenant ses constats et ses recommandations sur un ou des domaines qui ont été déterminés comme prioritaires.

L'Observatoire établit triannuellement un rapport national sur le système scolaire avec ses constats et ses recommandations, comprenant :

- 1° une description, une analyse et une évaluation de la situation scolaire existante au Grand-Duché de Luxembourg ;
- 2° une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière d'Education nationale ;
- 3° une description du développement prévu en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique suivant des hypothèses pertinentes.

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

**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 national de formation professionnelle continue, le Centre de logopédie, les centres de l'éducation différenciée et le centre socio-éducatif de l'Etat ;
- 2° « directeur » : le directeur de région, le directeur de lycée, le directeur ou chargé de direction du Centre national de formation professionnelle continue, du Centre de logopédie, des centres de l'éducation différenciée et du centre socio-éducatif de l'Etat.

(2) Pour remplir la mission de l'Observatoire, les observateurs analysent les études et les résultats des évaluations nationales ou régionales relatives à l'éducation et à la situation des enfants ainsi que les études internationales concernant le Grand-Duché de Luxembourg.

Ils rencontrent les représentations nationales des parents, des élèves, des étudiants, des enseignants et des communes ainsi que les chambres professionnelles.

L'Observatoire analyse l'organisation et le fonctionnement des écoles, de leurs directions ainsi que des services dépendant du département du ministre chargés de l'enseignement.

L'Observatoire arrête par écrit sa démarche et la communique avant sa visite à l'école ou au service concerné.

Dans les écoles, les observateurs rencontrent le directeur, le comité d'école ou le conseil d'éducation ou autre représentation du personnel ainsi que d'autres membres de la communauté scolaire. Ils se concertent avec le directeur pour assister à des cours d'enseignement ou à des situations d'apprentissage des élèves servant à illustrer la pratique pédagogique de l'établissement scolaire.

La visite porte sur les constats et recommandations de l'Observatoire concernant la démarche et le développement de l'école ou du service sans porter sur le travail individuel des membres du personnel. Les écoles et lycées ainsi que les services du ministère qui ont fait l'objet d'une visite par des observateurs reçoivent à leur demande des explications quant aux constats.

**Art. 6.** Le cadre du personnel de l'Observatoire comprend des fonctionnaires des différentes catégories de traitement telles que prévues par la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat. Le cadre du personnel de l'Observatoire peut comprendre en outre des stagiaires-fonctionnaires, des employés de l'Etat et des salariés de l'Etat suivant les besoins de l'administration et dans la limite des crédits budgétaires.

Dans l'accomplissement de sa mission, l'Observatoire peut demander au ministre l'aide d'experts, d'un institut de recherche ou d'un établissement universitaire. Si le ministre acquiesce, l'Etat établit une convention avec les institutions ou personnes concernées.

**Art. 7.** Lorsque l'observateur est issu du secteur public, il est mis en congé pour la durée de son mandat de son administration d'origine avec maintien de tous les avantages et droits découlant de son statut respectif. Il continue notamment à jouir de son traitement, indemnité ou salaire suivant le cas, ainsi que du régime de sécurité sociale correspondant à son statut.

En cas de cessation du mandat avant l'âge de la retraite, il est réintégré sur sa demande dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons se rapportant aux années de service passées comme observateur jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade. A défaut de vacance, il peut être créé un emploi correspondant à ce traitement. Cet emploi est supprimé de plein droit à la première vacance qui se produit dans une fonction appropriée.

Lorsque l'observateur est issu du secteur privé, il touche une rémunération calculée par référence à la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat.

Il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation. En cas de cessation du mandat, il touche pendant une durée maximale d'un an une indemnité d'attente mensuelle correspondant au salaire ou traitement mensuel moyen du dernier revenu professionnel cotisable annuel mis en compte au titre de sa carrière d'assurance en cours avant le début de sa fonction d'observateur.

Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle.

L'observateur peut bénéficier d'une indemnité spéciale tenant compte de l'engagement requis par les fonctions, à fixer par règlement grand-ducal.

**Art. 8.** Le ministre choisit et nomme le premier président de l'Observatoire de la qualité scolaire parmi les observateurs déjà nommés par le Grand-Duc sans qu'il doive attendre la nomination de tous les membres de l'Observatoire.

Luxembourg, le 15 novembre 2017

*Le Rapporteur,*  
Claude LAMBERTY

*Le Président,*  
Lex DELLES

