

N° 7977²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

- 1° relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ;**
- 2° portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel ;
et**
- 3° portant abrogation de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(26.4.2022)

Par courrier du 24 février 2022, Monsieur Claude Meisch, ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Il prévoit d'accroître la durée de la scolarité obligatoire de deux années supplémentaires, de manière à ce qu'elle débute à l'âge de 4 ans et se terminerait à 18 ans. Cette réforme porterait la durée totale de l'obligation scolaire à 14 ans et placerait le Luxembourg immédiatement derrière la France (15 ans) et devant la Belgique (13 ans) et l'Allemagne (12-13 ans selon le *Land*) dans le palmarès des pays européens avec la scolarité obligatoire la plus longue.

Le droit à l'enseignement

2. L'article 2 du présent projet prévoit que tout mineur d'âge a le droit de bénéficier d'un enseignement « à partir du 1^{er} septembre de l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de trois ans ». Nous suggérons de revoir cette formulation qui risque de mener à une détérioration de la situation actuelle qui permet aux parents de demander, le cas échéant, l'admission de leur enfant au 2^{ème} ou 3^{ème} trimestre d'une année scolaire si le troisième anniversaire de l'enfant se situe après le 1^{er} septembre. L'ancienne loi stipulait en effet que « Tout enfant habitant le territoire du Grand-Duché âgé de trois ans ou plus a droit à une formation scolaire ». Nous estimons qu'il serait indiqué de revoir le texte en conséquence.

Le droit au retour à l'enseignement

3. Le projet de loi instaure un droit au retour à l'enseignement jusqu'à l'âge de 25 ans révolus pour toute personne majeure ayant quitté le système éducatif sans diplôme. Nous saluons que ce droit soit dorénavant consacré dans un texte de loi, même si l'Etat s'engageait déjà auparavant dans le cadre du plan « Garantie renforcée pour la jeunesse » de proposer aux jeunes une offre de qualité pour un emploi, une formation continue, un apprentissage, ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou la fin de leurs études.

4. Le droit au retour à l'enseignement permet au jeune de bénéficier, sur sa demande, d'une durée complémentaire de formation ayant pour but de lui permettre d'obtenir un diplôme ou une qualification. Or, il semblerait que ce droit peut uniquement s'exercer dans le cadre de types de scolarisation spéciaux

pour adultes, tels que l'École nationale pour adultes ou le Service de la formation des adultes, dans les limites des programmes d'enseignement y proposés. Nous estimons par conséquent qu'il convient d'élargir progressivement l'offre de formations qualifiantes au sein de ces structures, afin de conférer une portée réelle à ce droit. Nous soulignons par ailleurs que l'organisation et l'offre desdites formations doit rester une mission d'intérêt général publique et ne doit point s'inscrire dans une optique commerciale. Elle doit s'exercer sous le contrôle des pouvoirs publics.

5. Nous nous demandons par ailleurs si la période de formation supplémentaire octroyée au jeune peut s'étendre au-delà de l'âge de 25 ans ou si le droit s'éteint au 25^e anniversaire alors que la formation entamée est peut-être encore en cours.

L'accès à l'éducation et à la formation des adultes tout au long de la vie

6. Le projet établit en outre l'accès à l'éducation et à la formation des adultes tout au long de la vie pour toute personne majeure ayant sa résidence habituelle au Luxembourg. Nous nous réjouissons de ce principe, mais nous invitons le Gouvernement à aller plus loin et à garantir un véritable droit à la formation continue à tous les individus. Ce droit légal devrait être accompagné de mesures de soutien à la formation professionnelle continue conséquents (congrés payés, aides financières, services d'orientation...) et d'une offre de formations qualifiantes / diplômantes extensive, flexible et variée.

L'obligation scolaire

7. Le premier paragraphe de l'article 11 précise la durée de l'obligation scolaire qui débiterait pour chaque enfant « à partir du 1^{er} septembre de l'année au cours de laquelle il a atteint l'âge de quatre ans révolus ». Cette formulation nous paraît plus équivoque que celle utilisée dans l'ancien projet de loi qui spécifiait que l'enfant devait être « âgé de quatre ans révolus avant le premier septembre ». En effet, le texte pourrait être lu de manière à comprendre que les enfants qui fêtent leur anniversaire entre le 1^{er} septembre et le 31 décembre doivent également être scolarisés à partir du 1^{er} septembre. Si cette interprétation correspond à la volonté des auteurs du texte, nous nous opposons à cette disposition, car nous craignons que cette approche ne creuse des écarts d'âge et de maturité intellectuelle trop importants entre les élèves d'une même classe. Cela nous paraît d'autant plus important que le nouveau projet de loi ne confère plus aux parents le droit légal de demander que l'admission de leur enfant au 1^{er} cycle de l'enseignement fondamental soit différée d'une année, si l'état de santé ou de développement physique ou intellectuel de l'enfant le justifie.

8. Le mineur peut suffire à l'obligation scolaire en suivant un enseignement dans un établissement d'enseignement public luxembourgeois, une école européenne, un établissement privé agréé, un établissement à l'étranger ou sous forme d'un enseignement à domicile.

9. L'obligation scolaire se terminerait à 18 ans ou, avant 18 ans, à l'obtention d'un diplôme ou d'un certificat de fin d'études secondaires ou de la formation professionnelle ou d'un diplôme/certificat reconnu comme équivalent.

10. Notre chambre professionnelle salariale s'oppose à l'extension de l'obligation scolaire jusqu'à l'âge de 18 ans dans la mesure où elle **prive le jeune de 16 ans de la possibilité d'aller travailler et de cotiser en vue de sa retraite. Elle constitue dès lors une entrave à la liberté personnelle de l'individu.**

11. De plus, le fait de porter la scolarité obligatoire à 18 ans (respectivement au moment d'obtention d'un certificat / diplôme de fin d'études secondaires ou de la formation professionnelle) mettrait la législation relative à l'Éducation nationale en conflit avec le Code du Travail qui prévoit la possibilité de travailler à partir de l'âge de 15 ans. Est-ce que ces textes ne devraient pas être harmonisés afin d'éviter l'émergence de problèmes juridiques.

12. A titre subsidiaire, nous nous demandons, si un mineur qui a obtenu dans son pays d'origine un certificat ou diplôme lui conférant le droit d'aller travailler avant l'âge de 18 ans, aura le droit d'intégrer le marché du travail luxembourgeois tout en étant mineur ou s'il sera rescolarisé.

Le contrôle de l'obligation scolaire

13. Les modalités par lesquelles il est satisfait à l'obligation scolaire exposées aux articles 14 et 15 nous semblent confuses et incomplètes. D'après ces dispositions légales, le ministre informe les personnes titulaires de l'autorité parentale que leur enfant est soumis à l'obligation scolaire et l'inscrit d'office dans un établissement d'enseignement public luxembourgeois, à moins qu'il ait été préalablement informé d'une scolarisation conformément à l'article 15, paragraphe 2. La référence à cet article est erronée et devrait porter sur l'article 15, paragraphe 1, qui règle les cas de scolarisation dans une école européenne, privée ou à l'étranger.

14. Dans ces cas, un certificat d'inscription doit être communiqué au ministre au plus tard 8 jours après l'inscription, faute de quoi le ministre procède à l'inscription de l'enfant dans un établissement d'enseignement public. Nous nous demandons, si cette procédure ne risque pas de mener à un travail administratif considérable au niveau de l'enseignement secondaire (inscriptions, annulations, réinscriptions). En effet, les enfants seraient-ils inscrits dans un lycée de proximité et quels seraient les critères à la base du choix de l'établissement ? La planification des lycées ne serait-elle pas gravement perturbée si les inscriptions devaient varier considérablement par la suite ? L'ancienne loi prévoyait que les parents inscrivent leur enfant à un lycée à partir du moment où il remplissait les conditions d'admission. Ne serait-il pas opportun de revenir à cette procédure ?

15. Nous signalons en outre que le texte reste muet sur la procédure à suivre en cas d'enseignement à domicile, la disposition qui réglait ce cas particulier ayant été supprimée. Nous demandons qu'elle soit réintroduite en vue d'une meilleure sécurité juridique.

16. Le projet de loi compte transférer le contrôle du respect de l'obligation scolaire qui est exercé à ce jour par les administrations communales au Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Nous voyons d'un œil favorable ce changement de compétence qui devrait mener à une meilleure efficacité des contrôles. Nous saluons par ailleurs que la cadence des contrôles jusque-là annuels soit rapprochée et portée à 1 mois.

Les absences et dispenses

17. L'article 18 précise qu'en cas d'absence dépassant 3 jours d'enseignement consécutifs, une pièce justificative doit être remise au plus tard le quatrième jour de l'absence. Nous constatons que les modalités pratiques en lien avec une absence à l'école diffèrent de celles en vigueur en droit du travail où un certificat médical est requis le troisième jour d'absence au plus tard en cas d'une absence dépassant les deux jours. Par souci de cohérence et de simplicité, nous proposons d'aligner la procédure prévue dans le cadre du présent projet de loi sur les dispositions légales qui prévalent en droit du travail.

L'entrée en vigueur et les structures d'encadrement

18. Afin de permettre à l'Éducation nationale d'élaborer des concepts de scolarisation et de mettre en place des lieux d'apprentissage alternatifs, il est prévu que la clause sur l'extension de l'obligation scolaire à 18 ans (article 11, paragraphe 2) entre graduellement en vigueur 3 ans après la mise en vigueur des autres dispositions de la loi, soit au cours des années 2025 et 2026.

19. Nous sommes d'avis que le MENJE met la charrue devant les bœufs, en lançant la procédure réglementaire pour ce projet législatif, alors qu'il n'existe pas encore de concept clair quant à la prise en charge des jeunes menacés d'exclusion scolaire.

20. Notre chambre professionnelle voit également d'un œil critique qu'aucune association représentant les jeunes au Luxembourg n'ait été consultée en amont du projet, à part l'Union nationale des étudiants du Luxembourg, dont les ressortissants sont pourtant fort éloignés du public visé par le projet.

21. Les auteurs du texte entendent le projet comme un moyen de lutter contre le décrochage scolaire et le chômage des jeunes non-diplômés. Environ 800 personnes seraient concernées par les mesures,

estimation qui correspond au nombre moyen de jeunes âgés de 16 à 18 ans quittant l'école sans qualification. Ils bénéficieraient d'un encadrement psychosocial et d'un accompagnement individuel dans des structures d'apprentissage alternatives.

22. Nous nous demandons à qui sera confié la décision de placer un mineur dans une telle structure d'apprentissage alternative et sur base de quels critères. Est-ce que le conseil de classe, un membre du Service psycho-social et d'accompagnement scolaires (SePAS), le directeur de l'établissement sera compétent pour trancher cette question et quels arguments pourra-t-il invoquer pour justifier son choix : les mauvaises performances scolaires, les absences répétées, la santé physique ou mentale, les difficultés d'apprentissage du jeune ? Le mineur pourra-t-il s'opposer à l'intégration d'une structure d'insertion, sachant que celle-ci ne déploiera vraisemblablement pas les effets souhaités, si les jeunes y sont forcés.

23. L'exposé des motifs explique que certaines structures accueillant des jeunes faibles auraient comme « objectif premier la remotivation » et que l'évaluation et la certification devraient y « être repensées ». **Nous rappelons que l'objectif des voies de scolarisation alternatives doit rester la qualification des jeunes et leur réinsertion dans l'enseignement ordinaire.** Elles ne doivent en aucun cas juste servir à caser les jeunes de manière temporaire dans une mesure sociale. Dans le même ordre d'esprit, il importe de **veiller à la qualité des enseignements et des certifications délivrées.**

24. La mise œuvre d'un enseignement plus individualisé adapté aux besoins des jeunes menacés d'exclusion scolaire nécessitera des moyens considérables en ressources humaines et en infrastructures. Or le MENJE souffre depuis de nombreuses années d'une pénurie de personnel enseignant qualifié et d'infrastructures appropriées et cette situation risque de se dégrader face à la croissance de la population. Il convient dès lors de soulever la question si le MENJE peut assurer ce projet avec les moyens et ressources dont il dispose à l'heure actuelle et celles qu'il budgétise conformément à la fiche financière. En tout état de cause, nous nous opposons à ce que la gestion des structures alternatives de scolarisation ne soit sous-traitée à des organismes privés, faute de ressources étatiques suffisantes.

Conclusion

25. La dernière réforme de l'obligation scolaire remonte à 2009 et avait allongé la scolarité obligatoire de 11 à 12 années. A l'époque, tout comme aujourd'hui, un des objectifs déclarés avait été la diminution du nombre de décrocheurs scolaires. Or, l'extension de la durée n'a point abouti à la réduction du nombre de jeunes quittant prématurément l'école et ce malgré la mise en place d'un cadre facilitateur comprenant l'engagement de personnel éducatif supplémentaire. **Face à cet échec, nous nous demandons ce qui peut amener les auteurs du texte à conclure qu'un allongement de deux années supplémentaires réglerait le problème au-delà d'une édulcoration des statistiques.**

26. L'exposé des motifs évoque que les élèves faisant face à des retards scolaires bénéficieront grâce à l'extension de la scolarité obligatoire « de mesures d'aide supplémentaires et plus longues ». Or, il néglige de pointer que **des écarts scolaires substantiels existent déjà au milieu de l'école fondamentale**, comme de nombreuses études l'ont d'ailleurs démontré. Les problèmes scolaires qui poussent les jeunes à quitter l'enseignement à 16 ans ont souvent leur origine à l'enseignement fondamental. Partant, il nous paraît indiqué **d'investir plutôt dans la recherche de méthodes didactiques alternatives et de pédagogies préventives de l'échec scolaire** que d'entrevoir un allongement de la scolarité obligatoire. A nos yeux, il est incontournable d'agir en amont des problèmes d'échec et de démotivation scolaires et **se doter des ressources et des moyens nécessaires** pour maintenir les élèves dans l'enseignement jusqu'à l'obtention d'une qualification scolaire. Cela inclut l'engagement de personnel qualifié au niveau de l'enseignement fondamental.

27. Nous faisons également remarquer que les écarts socio-culturels qui existent dans la population scolaire et qui sont souvent à la base des écarts de performance entre les élèves de différentes strates sociales ne peuvent être comblés par la seule action de l'enseignement. Les inégalités sociales doivent être abolies par le biais de mesures sociales afin de garantir aux enfants les mêmes chances de départ et de développement dans l'enseignement.

28. Il convient en outre de **limiter également d'autres facteurs propices au décrochage.**

29. Ainsi le **système d'évaluation et de promotion dans le cycle inférieur** qui permet aux élèves de progresser, malgré des notes insuffisantes en langues ou mathématiques, en les faisant passer tout simplement du niveau avancé au niveau de base, **mène les enfants dans un cul-de-sac**. Ce n'est qu'en classe de 5e qu'ils découvrent que maintes voies de formation leur sont fermées faute de meilleures performances scolaires dans les classes précédentes. Une réforme du cycle inférieur pourrait certainement contribuer à endiguer l'abandon scolaire en élargissant le choix de formations éligibles et en réduisant l'échec scolaire après la 5e.

30. Le fait que le Luxembourg n'ait pas proposé de mesures d'appui conséquentes et globales à la suite de la crise sanitaire pour rattraper les retards scolaires engendrés par les fermetures d'école et le homeschooling, est à son tour susceptible de favoriser l'abandon scolaire sur le long terme. Ici encore il faut miser sur la prévention au lieu d'attendre que les enfants perdent les pédales. Nous réclamons par conséquent **que le MENJE renforce les activités d'appui et de rattrapage au niveau de l'école fondamentale**.

31. Un troisième chantier auquel il faut s'attaquer sans tarder est l'orientation scolaire.

32. En parallèle, il nous paraît essentiel d'offrir plus de perspectives aux jeunes qui ont quitté le système scolaire sans diplôme. En effet, qu'advient-il des jeunes qui quitteront définitivement l'école à 18 ans sans avoir décroché un certificat ou diplôme ? A nos yeux, il **faut promouvoir les voies de la 2ème chance et développer massivement les possibilités de qualification pour adultes** et ceci à la fois en formation plein temps, en formation continue et en cours d'emploi, de façon à pouvoir embrasser une grande diversité de biographies et parcours individuels.

33. En conclusion, nous jugeons que le projet de loi **n'est finalement qu'une tentative d'embellir les chiffres du décrochage scolaire**.

34. Compte tenu des remarques qui précèdent, la Chambre des salariés ne peut donner son accord au projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 26 avril 2022

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

