



Commission de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Procès-verbal de la réunion du 03 juin 2015

Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 20 mai 2015
2. 6788 Projet de loi portant approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, signé à Genève le 28 février 2012
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum, M. Eugène Berger, Mme Tess Burton, M. Lex Delles, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Fernand Kartheiser, Mme Martine Mergen, M. Roger Negri remplaçant M. Georges Engel, M. Laurent Zeimet
M. David Wagner, observateur

M. Claude Meisch, Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

M. Nico Meisch, du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Mme Christiane Huberty, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Georges Engel

*

Présidence : M. Lex Delles, Président de la Commission

*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 20 mai 2015

Le projet de procès-verbal susmentionné est adopté.

La représentante du groupe politique CSV relève qu'en relation avec la conversion d'une des décharges d'âge dues entre 45 et 60 ans en une leçon d'encadrement, il a été affirmé, lors de la réunion du 20 mai 2015, « qu'en principe, un enseignant qui le souhaite pourrait aussi assurer une leçon d'enseignement direct, plutôt qu'une leçon d'encadrement, pour le compte d'une des décharges d'âge » (cf. procès-verbal page 5). Or, selon les syndicats d'enseignants, tel ne semble pas être le cas.

M. le Ministre estime qu'il s'agit d'une discussion plutôt théorique, dans la mesure où la plupart des enseignants assument de toute façon des leçons supplémentaires. Il s'agit alors seulement de déterminer si une leçon d'enseignement direct est considérée comme décharge d'âge convertie ou comme leçon supplémentaire.

2. 6788 Projet de loi portant approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, signé à Genève le 28 février 2012

• Désignation d'un rapporteur

La Commission désigne son président, M. Lex Delles, comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

• Présentation du projet de loi

Le présent projet de loi vise à porter approbation du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications, signé à Genève le 28 février 2012. Ce troisième Protocole facultatif à ladite Convention permet aux mineurs, après avoir épuisé les voies de recours internes, de soumettre au Comité des droits de l'enfant, institué auprès de l'ONU, des plaintes s'ils considèrent être victimes d'une violation, par un Etat partie, de la Convention ou d'un des protocoles facultatifs. En cas de violations graves ou systématiques, le Comité des droits de l'enfant peut effectuer une enquête sur place et vérifier les mesures que prend l'Etat en question pour remédier aux problèmes constatés. En créant une procédure de plainte, le Protocole facultatif précité comble ainsi une lacune normative d'un instrument international qui était jusque-là dépourvu d'un tel mécanisme.

Par ailleurs, le Protocole établit une procédure de communications interétatiques, qui doit expressément être reconnue par les Etats parties. Le Luxembourg s'engage dans cette voie, dans la mesure où il déclare reconnaître la compétence du Comité des droits de l'enfant pour recevoir et examiner les communications dans lesquelles un Etat affirme qu'un autre Etat ne s'acquitte pas de ses obligations au titre d'un des instruments auquel cet Etat est partie en matière de droits de l'enfant, au sens de l'article 12 du Protocole facultatif.

Echange de vues

- Il est constaté qu'en vertu de l'article 5 du Protocole facultatif, des communications peuvent être présentées au Comité des droits de l'enfant par « des particuliers ou des groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou de groupes de particuliers relevant de la juridiction

d'un Etat partie ». Cette disposition permet donc une interprétation plutôt vaste quant à la question de savoir qui peut introduire des plaintes auprès du Comité des droits de l'enfant. Il ne doit pas forcément s'agir d'associations effectivement constituées. L'article 5 précité précise toutefois qu'une « communication ne peut être présentée au nom de particuliers ou de groupes de particuliers qu'avec leur consentement, à moins que l'auteur puisse justifier qu'il agit en leur nom sans un tel consentement ».

- Suite à un questionnement afférent, il est précisé que dans ses observations au sujet des derniers rapports périodiques du Luxembourg, le Comité des droits de l'enfant n'avait pas encore recommandé la ratification du troisième Protocole facultatif.

- **Examen de l'avis du Conseil de l'Etat**

La Commission procède à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat émis le 5 mai 2015. Elle constate qu'en général, la Haute Corporation approuve la ratification du Protocole facultatif, dans la mesure où celui-ci renforce le contrôle de l'application de la Convention des droits de l'enfant et des protocoles facultatifs en les assortissant d'une procédure de plaintes.

Echange de vues

Le Conseil d'Etat relève qu'en vertu de l'article 17 du Protocole facultatif, « [c]haque Etat partie s'emploie à faire largement connaître et à diffuser le présent Protocole, ainsi qu'à faciliter l'accès des adultes comme des enfants, y compris ceux qui sont handicapés, aux informations sur les constatations et les recommandations du Comité, en particulier en ce qui concerne les affaires impliquant l'Etat partie, par des moyens actifs et appropriés et sous une forme accessible ». La Haute Corporation donne à penser qu'il faudra partant veiller à ce que les services et administrations concernés, et notamment l'ORK, disposent des moyens adaptés pour pouvoir satisfaire à leurs missions.

Interpellé sur cette observation, M. le Ministre estime que si l'ORK se voit effectivement attribuer de nouvelles missions dans le cadre de l'application du Protocole facultatif, il conviendra de le doter des ressources nécessaires.

Examen des articles

Article 1^{er}

Cet article est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat et est adopté par la Commission dans la version gouvernementale proposée.

Article 2

Par souci de respecter les prescriptions institutionnelles de l'article 37 de la Constitution, le Conseil d'Etat propose de remplacer l'article sous avis par le texte suivant :

« **Art. 2.** L'approbation est assortie de la déclaration suivante :

Le Grand-Duché de Luxembourg reconnaît la compétence du Comité des Droits de l'enfant des Nations Unies pour recevoir et examiner les communications émanant d'un Etat partie dans les conditions prévues à l'article 12 du Protocole ».

La Commission adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat. Par analogie avec la graphie retenue dans le Protocole facultatif, il convient toutefois d'écrire dans la mention du « Comité des Droits de l'enfant » le mot « Droits » avec une lettre initiale minuscule.

Article 3 initial

Le Conseil d'Etat signale que contrairement aux actes à caractère réglementaire, les textes législatifs ne contiennent pas de formule exécutoire. En l'espèce, il y a lieu de faire abstraction de l'article sous examen.

Reconnaissant la pertinence de cette observation, la Commission fait sienne la recommandation du Conseil d'Etat et propose de supprimer l'article sous rubrique.

La Commission adopte par ailleurs la recommandation du Conseil d'Etat concernant la présentation de la numérotation des articles.

L'instruction du projet de loi sous rubrique étant terminée, M. le Rapporteur se propose de soumettre prochainement à la Commission un projet de rapport.

3. Divers

- ***Projets de loi 6773 (IFEN) et 6774 (formation professionnelle)***

M. le Ministre informe qu'au sujet du **projet de loi 6774** portant modification 1) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant **réforme de la formation professionnelle**, 2) de la loi du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers, 3) de l'article L.222-4 du Code du Travail, le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) s'est vu signaler par le Conseil d'Etat qu'à l'instar de ce qui vaut pour le projet de loi 6573 portant sur l'enseignement secondaire, bon nombre de dispositions du projet de loi précité risquent de ne pas être conformes aux principes constitutionnels qui sont d'application en relation avec les matières réservées à la loi formelle et donc de faire l'objet d'oppositions formelles. De fait, suite à l'arrêt n°108/13 du 29 novembre 2013, dans lequel la Cour constitutionnelle a rappelé que « dans les matières réservées par la loi fondamentale à la loi, l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc », il est devenu autrement plus difficile de légiférer de façon efficace dans le domaine de l'enseignement. Concrètement, pour le projet de loi 6774, cette interprétation très stricte de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution impliquerait la nécessité d'inscrire dans la loi les contenus de l'ensemble des programmes de la formation professionnelle. Outre le fait que la loi prendrait alors une dimension excessive, cette obligation impliquerait que le moindre changement au niveau d'un programme devrait faire l'objet d'une modification législative.

Il en résulte que contrairement à ce qui était prévu, le projet de loi 6774 ne pourra en aucun cas entrer en vigueur pour la rentrée scolaire 2015-2016. Pour cette raison, il est prévu de régler également pour l'année 2015-2016 les questions qui se posent en termes de progression des élèves dans leur parcours de formation professionnelle par le biais d'une instruction ministérielle. Cette instruction sera plus ou moins identique à celle qui a été diffusée le 24 avril 2014 et qui visait à éviter que bon nombre d'élèves ne soient bloqués dans leur parcours en raison des retards qu'ils avaient accumulés dans les modules.

La problématique de l'interprétation stricte de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution a également des répercussions sur le **projet de loi 6773 portant création d'un Institut de formation de l'Education nationale**. Des amendements gouvernementaux y relatifs seront soumis le 5 juin 2015 à l'approbation du Gouvernement en conseil. Ces amendements visent

à satisfaire aux principes constitutionnels précités, afin que le projet puisse entrer en vigueur pour la rentrée scolaire 2015-2016.

Au-delà des projets de loi précités, l'état de fait évoqué ci-dessus constitue un problème général qui se pose pour toutes les matières réservées à la loi formelle, étant entendu qu'il a des répercussions particulièrement importantes dans le domaine de l'enseignement, où il porte entrave à la flexibilité qui est nécessaire pour pouvoir réagir de façon efficace aux nouveaux besoins qui se présentent continuellement dans ce domaine. Il ne faut pas oublier non plus qu'il se pose aussi la question de la constitutionnalité des textes législatifs existants concernant une matière réservée à la loi formelle.

Des pourparlers interinstitutionnels viennent d'être engagés, afin de dégager des pistes pour résoudre ce problème constitutionnel. Une solution envisageable consisterait à prévoir dans la Constitution que seules les fins et les conditions selon lesquelles des éléments peuvent être réglés par des règlements grand-ducaux devront désormais être inscrites dans la loi et donc à renoncer à la disposition constitutionnelle selon laquelle la loi doit également spécifier les modalités.

Echange de vues

- En relation avec le projet de loi 6774 précité visant notamment à modifier la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, il est soulevé la question de savoir si, en attendant que les problèmes constitutionnels puissent être résolus, il ne serait pas opportun de fixer dès lors des lignes directrices à l'intention des équipes curriculaires concernant le nombre de modules et de compétences ainsi que le nombre de modules et de compétences obligatoires, étant donné qu'à l'heure actuelle, ces nombres varient fortement en fonction des formations. Tant que le nombre seuil, c'est-à-dire le nombre maximum de modules obligatoires non réussis avec lesquels l'élève est autorisé à progresser, est exprimé en pourcentages, cette disparité ne devrait en principe pas poser de problèmes majeurs. Or, dans le projet de règlement grand-ducal afférent, ce nombre est aussi, dans un seul passage, exprimé en chiffres absolus, ce qui risque de poser problème en termes d'égalité de traitement.

M. le Ministre estime qu'en principe, il serait effectivement souhaitable d'harmoniser davantage les modalités d'organisation des différentes formations professionnelles. Or, les équipes curriculaires se montrent plutôt réticentes à accepter de telles prescriptions de la part du MENJE.

En réaction, il est fait valoir que l'on pourrait alors du moins faire certaines adaptations au niveau des modules qui sont élaborés par le MENJE lui-même (cf. langues, enseignement général).

- Il est retenu que la nouvelle instruction ministérielle qui sera émise pour l'année scolaire 2015-2016 sera mise à la disposition des membres de la Commission, une fois qu'elle aura été finalisée.

• **Projet de loi 6593 (UNISEC)**

La Commission décide de publier sous forme de documents parlementaires les avis suivants, relatifs au projet de loi 6593 portant modification 1. de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'Etat ; 2. de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ; 3. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ; 4. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l'organisation militaire :

- avis de l'Association nationale des communautés éducatives et sociales (ANCES) (20 mai 2014),
- avis de l'Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand (ORK) (29 août 2014).

Il est rappelé que le Conseil d'Etat a émis son avis le 11 novembre 2014. Dans cet avis, il soulève un certain nombre de problématiques fondamentales concernant notamment la question de savoir si le placement de jeunes dans la nouvelle Unité de sécurité (UNISEC) s'inscrit dans la logique de l'exécution des peines ou plutôt dans l'esprit de la protection de la jeunesse. Cette question revêt par exemple une importance non négligeable en matière de recours à prévoir contre les décisions disciplinaires ou les mesures d'éducation. Au Ministère de la Justice, un groupe de travail *ad hoc* se penche actuellement sur ces questionnements de principe qui doivent être résolus avant l'ouverture de l'UNISEC.

- **Calendrier**

La prochaine réunion de la Commission aura lieu le **lundi 8 juin 2015, à 10.30 heures**. Elle sera consacrée au projet de loi 6804 portant modification de la loi modifiée du 13 mai 2008 portant création d'une Ecole préscolaire et primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive.

Une autre réunion est en principe prévue pour le **mercredi 10 juin 2015, à 9 heures**. Cette date reste toutefois encore à confirmer.

Luxembourg, le 8 juin 2015

Le Secrétaire-administrateur,
Christiane Huberty

Le Président,
Lex Delles