

## **Projet de loi instituant un service de médiation de l'Éducation nationale, instaurant un médiateur au Maintien scolaire, un médiateur à l'Inclusion scolaire et un médiateur à l'Intégration scolaire et portant modification de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire.**

### **Exposé des motifs**

Le programme gouvernemental (2013-2018) mis en place à la suite des élections législatives du 20 octobre 2013 définit des lignes directrices des efforts à effectuer pour prévenir le décrochage scolaire dont celles qui touchent au maintien scolaire des élèves en difficulté scolaire et familiale, des élèves en situation de handicap ou atteints d'une déficience les empêchant de suivre le programme scolaire normal ou encore des élèves en provenance de l'étranger qui peinent à suivre le programme scolaire luxembourgeois en trois langues. Ainsi, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse accorde une priorité au maintien scolaire.

### **Le décrochage, une réalité au Luxembourg**

Les dernières années, le taux de décrochage au Luxembourg, après une stabilisation de plusieurs années à 9%, a de nouveau augmenté à plus de 13%. Quelque 1.700 élèves quittent chaque année nos lycées et lycées techniques sans qualification. S'y ajoutent les jeunes qui, tout en continuant de fréquenter une école, ont intérieurement déjà renoncé aux apprentissages. Les causes directes du décrochage sont souvent l'échec répété, les transitions difficilement vécues, le manque d'offre scolaire adaptée aux besoins du jeune.

### **Une première conférence nationale sur le maintien scolaire**

#### **« Eng Schoul déi sech këmmert »**

La première conférence nationale sur le maintien scolaire, organisée le 11 décembre 2015 par le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a repris et développé les pistes présentées en conclusion du symposium européen « Staying on track : lutter contre le décrochage et promouvoir la réussite scolaire » qui fut organisé dans le cadre de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'UE<sup>1</sup> en juillet 2015.

*« L'objectif du système scolaire doit être la création de conditions favorables à la réussite scolaire, l'adaptation des approches pédagogiques et la poursuite des efforts pour développer la qualité scolaire »,* tels furent les grands défis lancés pour cette première conférence nationale à laquelle se sont ajoutés d'autres pour aboutir à sept pistes dont une fut l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre le décrochage scolaire<sup>2</sup>.

La création du médiateur de l'Éducation nationale s'inscrit dans cette piste ; elle est une pierre angulaire de la toile de fond du maintien scolaire.

### **La nécessité de créer un service de médiation de l'Éducation nationale**

Il est notoire que nombre d'élèves quittent notre système scolaire sans qualification. Les causes sont certainement liées au vécu de ces jeunes dont beaucoup sont désavantagés, provenant d'un milieu social défavorisé, pâtissant d'un handicap ou d'une déficience, ou

---

<sup>1</sup> [www.men.public.lu/fr/actualites/communiqués-conference-presse/2015/07/16-staying-track/index.html](http://www.men.public.lu/fr/actualites/communiqués-conference-presse/2015/07/16-staying-track/index.html)

<sup>2</sup> [www.men.public.lu/fr/actualites/articles/communiqués-conference-presse/2016/01/26-maintien-scolaire/index.html](http://www.men.public.lu/fr/actualites/articles/communiqués-conference-presse/2016/01/26-maintien-scolaire/index.html)

issus de l'immigration et dès lors dépourvus d'une maîtrise suffisante des langues d'enseignement de nos écoles et lycées. Mais il est vrai aussi que les écoles et lycées ne sont pas toujours suffisamment outillés ou motivés pour répondre aux multiples besoins des élèves concernés.

Les écoles et les lycées n'ont pas de tradition d'accueil de ce type d'élèves qui, naguère, quittèrent rapidement l'enseignement secondaire ou n'y arrivèrent jamais. Il est clair qu'il convient de fournir aux établissements scolaires les outils nécessaires pour s'adapter à leurs nouvelles missions de façon à permettre à tous les élèves d'accéder à une qualification.

C'est justement le but de l'implémentation du plan de développement d'établissement scolaire puisqu'il implique un degré certain d'autonomie aux écoles et lycées pour adapter leur démarche. La création d'un conseil national des programmes et d'un Observatoire national de la qualité scolaire permettra de veiller à l'évolution systémique des établissements scolaires et des services de l'Éducation nationale.

Or, cela n'est pas suffisant et il convient dès lors de prévoir une instance qui puisse prendre en charge des situations individuelles d'élèves dont le parcours scolaire est en péril et qui examine s'il s'agit de mises en œuvre inadéquates des ressources existantes ou de failles du système. Telle est la mission principale du médiateur de l'Éducation nationale qu'il est possible d'appréhender comme « médiateur interne » du système scolaire qui est saisi en premier lieu lorsque les démarches au sein de la communauté scolaire ne permettent pas d'apporter une solution adéquate à la situation d'un élève.

Au vu de la situation au Luxembourg et des analyses effectuées, il est clair que l'Éducation nationale est confrontée à trois grands problèmes :

1. la scolarisation d'enfants issus de l'immigration voire arrivant au pays en cours de scolarisation ; une situation aggravée par le fait que ces enfants doivent apprendre non pas une, mais trois langues du pays et de l'enseignement, en sus de leur langue maternelle, mais également, dans la mesure du possible, l'anglais ;
2. les besoins éducatifs spécifiques c.-à-d. les problèmes à l'école fondamentale ou au lycée auxquels se trouve confronté l'élève atteint d'un handicap ou d'une déficience ;
3. le décrochage des élèves qui, pour maintes causes, ne progressent plus dans leur apprentissage. Ce phénomène n'est pas nouveau – jadis, une part nettement moins importante des élèves obtenait une qualification – mais à notre époque, la détention d'une qualification est devenue la *conditio sine qua non* pour avoir son ticket d'entrée au marché du travail.

Ces problématiques ne sont nullement réservées à notre pays ; elles sont tout aussi graves, et parfois même pires, à l'étranger. Le chômage des jeunes est le fléau des pays européens. Il convient de noter cependant, que les exigences multilingues de la vie au Luxembourg risquent de pénaliser fortement les élèves qui, déjà, se voient moins facilement aptes à réussir leur parcours scolaire.

Pour apprécier ces trois problématiques dans toute leur étendue et envergure, il y a trois médiateurs qui sont chargés respectivement de l'intégration des enfants provenant de l'immigration, de la scolarisation inclusive des élèves à besoins éducatifs spécifiques et du maintien au lycée des élèves menacés par le décrochage scolaire.

**Projet de loi instituant un service de médiation de l'Éducation nationale instaurant un médiateur au Maintien scolaire, un médiateur à l'Inclusion scolaire et un médiateur à l'Intégration scolaire et portant modification de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire.**

**Art. 1<sup>er</sup>.** Au sens de la présente loi, on entend par :

1. école : une école fondamentale publique ou privée ou un lycée public ou privé ainsi que le Centre de logopédie et les centres de l'Éducation différenciée ou sociaux-éducatifs ;
2. service : un service d'une administration chargé de la scolarisation d'enfants ou de l'organisation des écoles ;
3. directeur : le directeur de région ou le directeur de lycée ainsi que le directeur ou chargé de direction du Centre de logopédie et des centres de l'Éducation différenciée ou sociaux-éducatifs ;
4. maintien scolaire : les actions et mesures visant à prévenir que des élèves décrochent, ou à réintégrer au lycée ou à une autre formation des élèves ayant décroché ;
5. décrocheur ou élève qui décroche : un adolescent ou jeune adulte de moins de 25 ans qui n'est plus en obligation scolaire et qui a quitté l'école sans qualification c.-à-d. sans avoir obtenu un diplôme de fin d'études secondaires, ni un diplôme de technicien, ni un diplôme d'aptitude professionnelle, ni un certificat de capacité professionnelle, ni une qualification équivalente à l'un de ces diplômes ou certificats ;
6. inclusion : la scolarisation dans les écoles fondamentales et les lycées des élèves à besoins éducatifs spécifiques ou particuliers ;
7. intégration sociale : l'intégration d'élèves d'une école fondamentale ou d'un lycée qui n'ont pas passé toute leur scolarité au Luxembourg et qui pâtissent de ce fait de déficits langagiers en allemand, en français ou en luxembourgeois qui entravent leur scolarisation ;
8. parents d'élève : personne(s) investie(s) de l'autorité parentale.

**Art. 2.** Il est institué un service de médiation de l'Éducation nationale.

Il est instauré un médiateur au Maintien scolaire, un médiateur à l'Inclusion scolaire et un médiateur à l'Intégration scolaire, dénommés ci-après « médiateur ».

**Art. 3.** Le médiateur a pour mission de :

1. recevoir, dans les conditions fixées par la présente loi, les doléances et réclamations d'élèves majeurs, de parents d'élèves mineurs ou d'agents de l'Éducation nationale des écoles, relatives à des situations où l'école soit n'offre pas de formation adéquate, soit n'a pas fonctionné conformément à la mission qu'elle doit assurer ou contrevient aux lois, règlements et instructions en vigueur ;
2. soutenir les élèves et les parents d'élèves dans leurs démarches ;
3. ouvrir une enquête relative à l'objet de la doléance ou réclamation ;
4. requérir auprès du service ou de l'école visé toutes les informations nécessaires à

son enquête ;

5. formuler des recommandations à l'endroit du service ou de l'école visé ;
6. formuler des recommandations suite à ses observations au ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, désigné ci-après par « le ministre », et à l'Observatoire national de la qualité scolaire ;
7. conseiller le ministre ;
8. collaborer avec l'Observatoire national de la qualité scolaire dans son domaine d'activité et contribuer avec celui-ci à l'analyse de problèmes et mesures à prévoir dans le système scolaire luxembourgeois, en fournissant des études de cas.

**Art. 4.** Tout parent d'élève, tout élève majeur ou agent de l'Éducation nationale se trouvant dans une situation telle que décrite à l'article 3, point 1 peut, par une réclamation individuelle écrite adressée au ministre, demander que l'affaire soit portée à la connaissance du médiateur compétent.

Cette réclamation ne porte pas préjudice aux droits du concerné de s'adresser à d'autres instances ou d'introduire un recours.

**Art. 5.** Le médiateur peut demander, par écrit ou oralement, au service ou à l'école visé par la doléance ou la réclamation tous les renseignements qu'il juge nécessaires pour ouvrir une enquête. Le directeur ou le responsable du service est obligé de remettre au médiateur dans les délais fixés par celui-ci tous les dossiers et informations concernant l'affaire. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande la consultation ne peut lui être opposé.

**Art. 6.** En vue d'assurer le respect des dispositions relatives au secret professionnel, le médiateur veille à ce qu'aucune mention permettant l'identification des personnes dont le nom lui aurait été révélé ne soit faite dans les documents établis sous son autorité ou dans ses communications.

**Art. 7.**

- (1) Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le médiateur conseille le réclamant et le service ou l'école et fait toutes les recommandations utiles au service ou à l'école, ainsi qu'au réclament, afin de permettre un règlement à l'amiable. Les recommandations peuvent notamment comporter des propositions visant à améliorer le fonctionnement du service ou de l'école visé.
- (2) Lorsqu'il apparaît au médiateur, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application d'une décision aboutit à une iniquité, il peut recommander, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires, au service ou à l'école mis en cause, toute solution permettant de régler en toute équité la situation du réclamant et suggérer les modifications qui lui paraissent opportun d'apporter aux textes législatifs ou réglementaires qui sont à la base de la décision.
- (3) Le médiateur est informé par le directeur ou le responsable du service des suites données à son intervention dans un délai qu'il fixe.

- (4) Le médiateur a l'obligation d'informer la personne qui se trouve à l'origine de la réclamation par écrit des suites y réservées. Lorsqu'une réclamation ne lui paraît pas justifiée, le médiateur en informe le réclamant en motivant sa décision.
- (5) A défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé ou en cas d'inaction du service ou de l'école suite à son intervention, le médiateur en informe le ministre.
- (6) La décision du médiateur de ne pas donner de suite à une réclamation n'est pas susceptible d'un recours devant une juridiction.

**Art. 8.** Le médiateur établit un rapport d'activités annuel concernant le domaine d'activités dans ses attributions. Ce rapport contient les recommandations que le médiateur juge utiles. Le rapport est communiqué au ministre et à l'Observatoire national de la qualité scolaire. Le rapport est publié par le ministre.

**Art. 9.** Le médiateur est choisi parmi les fonctionnaires ayant appartenu pendant cinq ans au moins au personnel classé à la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, rubrique « Enseignement » ou rubrique « Administration générale ».

Le ministre choisit parmi les médiateurs, et sur leur proposition, un responsable de service et le nomme pour un mandat renouvelable de trois ans et demi. Celui-ci est responsable du bon fonctionnement du service de médiation de l'Éducation nationale.

**Art. 10.** Le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse met à la disposition des médiateurs des locaux, des ressources financières, méthodologiques et humaines, dont un secrétaire administratif, adéquates.

**Art. 11.** À l'article 21 de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire sont apportées les modifications suivantes :

1. L'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé par l'alinéa suivant :

« Chaque année au mois de novembre, le ministre ou son délégué transmet aux bourgmestres le relevé des élèves de la commune qui sont inscrits dans les établissements scolaires de l'Éducation nationale. Il appartient au collège des bourgmestre et échevins de vérifier pour les résidents de la commune qui ne figurent pas sur cette liste, que l'obligation scolaire est respectée.

Si un élève en obligation scolaire quitte son établissement scolaire au courant de l'année scolaire et ne s'inscrit pas dans un autre lycée, le ministre ou son délégué en informe le bourgmestre.

Si le bourgmestre constate une infraction aux dispositions des articles 7, 13 et 14 ou s'il est informé par le président du comité d'école ou le directeur du lycée ou par un médiateur de l'Éducation nationale d'une telle infraction, il met les parents en demeure par écrit dans les huit jours de se conformer à la loi et leur rappelle les sanctions pénales encourues.»

2. L'alinéa 2 est complété par les mots « dans les quinze jours suivant la mise en demeure des parents ».

**Art.12.** Lorsque le médiateur 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 médiateur 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 le médiateur est issu du secteur privé, il touche une rémunération calculée par référence à la loi 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 de médiateur.

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

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

**Art.13.** La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de « loi du \* instituant un service de médiation de l'Éducation nationale ».

**Art.14.** La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017.

## Commentaire des articles

**Art 1<sup>er</sup>.** Dans le présent texte, le terme « école » comprend non seulement les écoles fondamentales et les lycées, mais toutes les institutions scolaires qui accueillent des élèves.

Le terme d'inclusion s'applique aux élèves atteints de handicaps ou de déficiences sensorielles ; celui d'intégration sociale aux élèves issus de l'immigration.

Le terme de décrocheur désigne l'adolescent de 17 ans ou le jeune adulte de 24 ans au plus qui n'obtient pas de certification finale sanctionnant une formation au lycée. Les élèves de 16seize ans au plus sont soumis à l'obligation scolaire qui s'étend jusqu'au terme de l'année scolaire comprenant le 16<sup>e</sup> anniversaire. Si l'élève en obligation scolaire a quitté l'école, il appartient aux autorités communales d'y remédier.

**Art 2.** Cet article ne nécessite pas de commentaire.

**Art. 3.** L'article précise les missions des médiateurs de l'Éducation nationale.

**Art. 4.** La saisine d'un médiateur se fait par une lettre au ministre. Le concerné peut évidemment saisir simultanément ou plus tard d'autre instances pour régler son problème.

**Art. 5.** Chaque médiateur a accès à toutes les informations qu'il demande.

**Art. 6.** Le médiateur est strictement tenu de veiller à l'anonymat des personnes concernées.

**Art. 7.** L'article précise les moyens d'action du médiateur et ses obligations d'information.

**Art. 8. à 10.** Ces articles ne nécessitent pas de commentaires.

**Art. 11.** Lorsqu'une infraction à l'obligation scolaire est signalée aux bourgmestre et échevins ou au bureau du syndicat scolaire, ceux-ci doivent mettre en demeure les parents et, s'il y a toujours infraction, saisir le parquet. Le présent texte précise que c'est également le cas si un médiateur signale l'infraction. Les délais sont précisés.

L'article 21 de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire prend la teneur suivante :

« Art. 21. Chaque année au mois de novembre, le ministre ou son délégué transmet aux bourgmestres le relevé des élèves de la commune qui sont inscrits dans les établissements scolaires de l'Éducation nationale. Il appartient au collège des bourgmestre et échevins de vérifier pour les résidents de la commune qui ne figurent pas sur cette liste, que l'obligation scolaire est respectée. S'il constate une infraction aux dispositions des articles 7, 13 et 14 ou s'il est informé par le président du comité d'école ou le directeur du lycée ou un médiateur de l'Éducation nationale d'une telle infraction, il met les parents en demeure par écrit dans les huit jours de se conformer à la loi et leur rappelle les sanctions pénales encourues.

À défaut des parents de se conformer à l'obligation scolaire dans un délai de huit jours à partir de la mise en demeure qui leur est adressée conformément à l'alinéa qui précède, le collège des bourgmestre et échevins, informé respectivement par le président du comité d'école ou le directeur du lycée, en informe le ministère public

territorialement compétent dans les quinze jours suivant la mise en demeure des parents.

Les infractions aux articles 7, 13 et 14 de la présente loi sont punies d'une amende de vingt-cinq à deux cent cinquante euros. »

**Art. 12.** Le médiateur de l'Éducation nationale est mis en congé pour la durée de son mandat s'il est agent de l'État, 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.

**Art.13. et Art. 14.** Ces articles ne nécessitent pas de commentaire.



## Fiche financière

Médiateurs, trois fonctionnaires de la catégorie de traitement A, rubrique « Administration générale » : 390.000 euros.

Un fonctionnaire de la catégorie de traitement A, rubrique « Administration générale » : 127.000 euros.

Un fonctionnaire de la carrière C1 : 70.000 euros.

Locaux : Dans l'hypothèse que les médiateurs bénéficieront de locaux dans les structures de l'Éducation nationale, il suffit de prévoir des frais de bureau de 250 euros par mois, c.-à-d. 3.000 euros par année.

Le ministère met à la disposition des médiateurs des locaux, des ressources financières, méthodologiques et humaines, dont un secrétaire administratif, adéquates. Les médiateurs disposeront à cette fin de 20.000 euros par année.

Coût supplémentaire total : **610.000 euros par année.**