Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 25 mars 2024)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi modifiant la loi sur l'organisation scolaire (LOS)
et la loi concernant les autorités scolaires (LAS)***La commission Éducation,*

composée de M^{mes} et MM. Sarah Blum, présidente, Mary-Claude Fallet, vice-présidente, Hugo Clémence, Yasmina Produit (*remplacée par M. Gautschi*), Roxann Durini, Monique Erard, Aurélie Gressot, Caroline Juillerat, Pascal Leutwiler, Rose Assamoi Lièvre, Manon Roux, Corine Schaffner et Mireille Tissot-Daguette,

*soutenue dans ses travaux par M^{me} Sandrine Wavre, assistante parlementaire,**fait les propositions suivantes au Grand Conseil :***Commentaire de la commission**

La commission s'est réunie à plusieurs reprises pour traiter de ce rapport, soit le 7 mai, le 4 juin, le 30 août et le 9 septembre 2024. La cheffe du Département de la formation, des finances et de la digitalisation (DFFD), son secrétaire général adjoint, le chef du service de l'enseignement obligatoire (SEEO) ainsi qu'une juriste ont participé aux travaux de la commission.

En préambule, il est important de souligner que le Conseil d'État ne souhaite en aucun cas interdire l'enseignement à domicile. Le passage d'un régime déclaratif à un régime d'autorisation est une évolution qui implique un renforcement des conditions pour pouvoir instruire ses enfants à la maison et répond aux éventuelles inquiétudes concernant les risques potentiels d'isolement des enfants et de manque de contrôle en l'absence de cadre institutionnel régulier.

L'enseignement à domicile désigne la situation dans laquelle les parents choisissent de ne pas scolariser leurs enfants dans un établissement traditionnel, mais de leur fournir une éducation à la maison. Cette démarche est motivée par diverses raisons, telles que des convictions philosophiques ou religieuses, des besoins éducatifs particuliers ou encore des préoccupations en lien avec le bien-être de l'enfant.

En Suisse, les règles relatives à l'enseignement à domicile varient considérablement d'un canton à l'autre. Dans les cantons de Zurich et de Genève, les parents doivent posséder un diplôme d'enseignement ou une qualification équivalente pour pratiquer l'enseignement à domicile. Plus strict encore, le canton de Lucerne n'autorise l'enseignement à domicile de manière que très limitée, voire le rend pratiquement impossible en raison des critères fixés.

À Neuchâtel, l'enseignement à domicile est soumis à une déclaration préalable : les parents qui souhaitent instruire leurs enfants à domicile doivent en informer les autorités éducatives du canton avant le début de l'année scolaire. Les parents ne doivent pas forcément avoir un diplôme d'enseignement, ni déterminer des grilles horaires pour pouvoir instruire leurs enfants à domicile, mais doivent respecter les objectifs du Plan d'études romand (PER), qui définit les compétences à atteindre pour chaque cycle scolaire. Les matières enseignées doivent correspondre aux exigences du socle commun, même si la

méthode d'enseignement est libre. Le canton de Neuchâtel souhaite aujourd'hui calquer ses exigences sur celles des autres systèmes romands, afin d'éviter le « tourisme » intercantonal des parents souhaitant pratiquer l'école à domicile. En effet, le service de l'enseignement obligatoire (SEEO) a pu constater, lors de contrôles des autorités scolaires, qu'une minorité de parents se domiciliaient officiellement dans le canton tout en scolarisant leurs enfants ailleurs. Toujours selon le SEEO, la situation actuelle pourrait désigner le canton de Neuchâtel comme un « eldorado » sans contrôle pour des parents voulant scolariser leurs enfants sous un régime plus souple que celui des cantons voisins.

Le rapport 24.019 a pour objectif de remplacer le régime déclaratif par un régime d'autorisation. Dans le régime déclaratif actuel, une déclaration des parents ou de la personne détentrice de l'autorité parentale suffit à retirer un enfant de l'école publique. L'enseignement à domicile doit rester un choix, tout en veillant à protéger les enfants. En cas de dysfonctionnement, le système déclaratif n'est pas optimal, contrairement au système d'autorisation, qui impliquera l'instauration d'une surveillance. En effet, la surveillance actuelle est considérée comme trop légère et le système de déclaration ne permet pas de contraindre les parents à renoncer à ce système d'enseignement.

Le passage d'un régime à l'autre nécessite des modifications législatives dans la loi sur l'organisation scolaire (LOS) et la loi concernant les autorités scolaires (LAS).

Depuis quelques années, si le nombre d'élèves scolarisés à domicile n'a cessé de croître (notamment depuis la crise sanitaire), la tendance s'inverse progressivement : les chiffres de la rentrée scolaire 2024 sont en baisse par rapport à l'année précédente. Bien que la majorité des enfants scolarisés à domicile proviennent du cycle 1, et principalement les années 1 et 2 HarmoS, une augmentation du nombre d'élèves scolarisés à domicile est également observée pour les cycles 2 et 3. Peut-être est-ce en réponse à une augmentation du harcèlement scolaire, malgré la mise en place par le canton de nombreux outils pour y faire face ?

Les adaptations des bases légales proposées dans ce rapport visent à respecter le droit fondamental défini par la Constitution fédérale garantissant aux enfants et aux jeunes le droit à un enseignement de base suffisant (suivi d'un projet pédagogique, activités de socialisation, intégration dans le monde), ce qui n'est pas systématiquement le cas avec le régime actuel. Sur ce point, certain-e-s député-e-s regrettent que les parents dispensant l'école à domicile n'aient pas accès aux moyens d'enseignement de l'école publique.

Les coûts de mise en œuvre du régime d'autorisation seront pris en charge dans le cadre du budget de fonctionnement ordinaire du service, sans nécessiter de crédit d'engagement.

La thématique particulière de l'enseignement à domicile pour les gens du voyage a également été abordée. Il a été expliqué que les enfants de cette communauté domiciliés dans le canton de Neuchâtel durant une partie de l'année (d'octobre à avril) accusent, pour de multiples raisons, deux années de retard en moyenne, mais acquièrent d'autres compétences.

Les enfants scolarisés à domicile dans le cycle 3 et souhaitant intégrer le lycée dans des filières à plein temps devront passer des examens organisés par des équipes pédagogiques. Il est toutefois regrettable, pour certains membres de la commission, que ces examens ne se déroulent pas systématiquement à chaque fin d'année scolaire, afin d'éviter du retard cumulé sur plusieurs années, et qu'il n'y ait pas de personnel à disposition pour suivre, soutenir et contrôler les élèves en question.

La commission Éducation a rencontré, lors de sa séance du 4 juin 2024, des représentant-e-s de l'association IEL-NE (Instruire en liberté). Cette rencontre a permis d'entendre leur point de vue sur le changement de régime envisagé. Les parents pratiquant l'enseignement à domicile se disent inquiets, estimant que soumettre une pratique à autorisation revient à l'interdire. L'enseignement à domicile suscite un certain regain d'intérêt, qui s'explique notamment par l'arrivée de nouvelles générations de parents, et du passage du principe

DINK (*double income, no kids*¹) vers celui du DIWK (*do it with the kids*²). Lesdits parents, et les mères en particulier, souhaiteraient renforcer les liens avec leurs enfants et ne plus être de simples spectatrices de l'éducation scolaire de leur progéniture. Au surplus, ces nouveaux parents seraient plus confiants que les générations précédentes dans leurs compétences parentales. Bien que la plupart des membres de l'association soient au bénéfice de qualifications professionnelles supérieures, ces dernières ne seraient pas indispensables pour assurer la réussite scolaire de l'enfant, selon la littérature scientifique. Il a été expliqué aux membres de la commission que les motivations des familles concernées sont dictées pour 70% des cas par un choix de vie. Pour les 30% restants, il s'agit de répondre à des difficultés d'apprentissage et relationnelles. Ces familles font également ponctuellement appel à des personnes tierces.

Sur le plan de l'évaluation, l'une des principales critiques d'IEL-NE réside dans le fait que le département n'ait pas mis en œuvre de manière claire les modalités du contrôle, ni consulté largement sur les besoins du présent projet de loi. Par ailleurs, aucune enquête statistique sur l'enseignement à domicile n'a été réalisée en Suisse romande. Ce que les membres d'IEL-NE regrettent, parce que cela permettrait aujourd'hui à l'État de se baser sur des constatations concrètes et non sur les seuls cas problématiques.

Il est à noter que seulement 40% des familles pratiquant l'école à domicile font partie de l'association IEL-NE. Or, ce sont les enfants dont les familles ne sont pas membres (60%) qui préoccupent l'État. Le passage d'un régime déclaratif à un régime d'autorisation répondrait ainsi au risque de voir des enfants complètement « oubliés », loin de toute surveillance de la part des autorités scolaires et politiques.

Selon le département, le régime déclaratif actuel ne propose pas de contrôle de l'enseignement à domicile. Ces contrôles ne seraient possibles qu'avec la mise en place d'un régime d'autorisation. Ils auraient pour but de détecter un éventuel retard scolaire, des maltraitances ou un isolement social.

Certains membres de la commission, bien que conscient-e-s de l'importance de cette thématique, restent perplexes, estimant que le rapport du Conseil d'État est lacunaire, puisqu'il n'évoque pas les risques liés au changement de système (par exemple, renoncement des familles en raison du fardeau des preuves à apporter).

L'enseignement à domicile fonctionne souvent par communautés (plusieurs familles qui mutualisent leurs compétences, par exemple). Celles-ci pourraient souffrir du durcissement de l'accès à ce type d'enseignement en raison de leur qualification comme écoles privées. De plus, une partie de la commission estime que cette loi limite trop strictement la pratique de l'enseignement à domicile. Dans le souci de trouver un compromis, des amendements aux articles 7a et 7b de la LOS ont été déposés par le groupe VertPOP, visant à intensifier les contrôles des enfants scolarisés à domicile. À la suite des critiques formulées par IEL, la commission invite le Conseil d'État à être plus actif dans le suivi et le contrôle de l'école à domicile. Ce suivi doit d'abord comprendre les acquis scolaires, mais aussi vérifier le respect de l'intégrité physique et morale des enfants.

Une proposition visait également à intégrer la notion de « convention » dans la loi sur l'organisation scolaire (LOS) et la loi concernant les autorités scolaires (LAS). Cette proposition a toutefois été écartée à la suite des explications du service juridique et du département. En effet, ce terme complique la procédure sans toutefois changer la pratique : les parents se voyant refuser l'autorisation par une décision administrative pourront recourir auprès du département et du Tribunal cantonal, alors que le recours est impossible si l'État refusait de signer la convention.

¹ DINK : Deux revenus, pas d'enfants.

² DIWK : fais-le avec tes enfants.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi, puis de le modifier comme suit :

Projet de loi et amendements

Loi sur l'organisation scolaire (LOS)	Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
	<p>Article 7a (nouveau) Scolarisation à domicile</p> <p>1. Principe</p> <p>¹La scolarisation à domicile d'un enfant, par un parent, une préceptrice ou un précepteur, est soumise à l'autorisation de l'autorité scolaire communale voire intercommunale du cercle scolaire de la commune qu'il habite.</p> <p>²L'autorisation est octroyée pour une année scolaire et peut être renouvelée.</p> <p>³Seuls les enfants qui partagent le même domicile légal peuvent y être scolarisés ensemble.</p> <p>⁴L'autorisation peut en tout temps être limitée, assortie de charges et contraintes ou retirée si l'une des conditions d'octroi n'est plus remplie.</p> <p>⁵La scolarisation à domicile est soumise à la surveillance du service cantonal en charge de l'enseignement obligatoire.</p>	<p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par le groupe VertPOP)</i></p> <p>Article 7a (nouveau), alinéa 1 Scolarisation à domicile</p> <p>1. Principe</p> <p>¹La scolarisation à domicile d'un enfant, par un parent, une préceptrice ou un précepteur, est soumise à l'autorisation de l'autorité scolaire communale, voire intercommunale, du cercle scolaire de la commune qu'il habite, <u>laquelle annonce la situation au service cantonal en charge de l'enseignement obligatoire.</u></p> <p>Accepté par 12 voix et 1 abstention.</p>

	<p>Article 7b (nouveau)</p> <p>2. Conditions</p> <p>L'octroi d'une autorisation de scolarisation à domicile est soumis aux conditions cumulatives suivantes :</p>	<p>Article 7a (nouveau), alinéa 6 (nouveau)</p> <p><u>Par un suivi régulier, le service cantonal en charge de l'enseignement obligatoire vérifie que les conditions cumulatives suivantes sont respectées :</u></p> <p>(...)</p> <p>Accepté à l'unanimité.</p> <p><i>Si cet amendement est accepté, l'article 7b (nouveau) du projet de loi du Conseil d'Etat est automatiquement supprimé et les lettres a à d sont reprises à la suite du présent amendement.</i></p>
	<p>(...)</p> <p>a) l'enfant est domicilié valablement dans le canton de Neuchâtel ;</p> <p>b) l'enseignement et l'éducation respectent les droits fondamentaux de la personne ;</p> <p>c) la personne chargée de la formation de l'enfant est au bénéfice des qualifications nécessaires à l'atteinte des objectifs d'apprentissage fixés par le plan d'études en vigueur et a une disponibilité suffisante pour garantir la mise en place effective et complète du programme présenté ;</p> <p>d) des mesures de socialisation suffisantes de l'enfant sont prises, afin de garantir l'acquisition des compétences sociales prévues par le plan d'études en vigueur.</p>	<p>Article x, lettre c (nouvelle teneur)</p> <p><i>Article à nommer en fonction du vote à l'article 7a (nouveau), alinéa 6 (nouveau)</i></p> <p>(...)</p> <p>a) l'enfant est domicilié valablement dans le canton de Neuchâtel ;</p> <p>b) l'enseignement et l'éducation respectent les droits fondamentaux de la personne ;</p> <p>c) <u>Le projet pédagogique présenté est cohérent et permet d'atteindre les objectifs d'apprentissage fixés par le plan d'études en vigueur et le temps consacré à la formation de l'enfant est suffisant pour garantir la mise en place effective et complète du programme présenté ;</u></p> <p>d) des mesures de socialisation suffisantes de l'enfant sont prises, afin de garantir l'acquisition des compétences sociales prévues par le plan d'études en vigueur.</p> <p>Accepté par 12 voix et 1 abstention.</p>

Amendements de la commission

L'article 7a (nouveau), alinéa 1, de la loi sur l'organisation scolaire précise la marche à suivre pour l'octroi de l'autorisation en exigeant que le service cantonal en charge de l'enseignement obligatoire soit informé de la démarche des parents via la commune.

Quant à l'article 7b (nouveau), il a été déplacé à l'article 7a (nouveau), alinéa 6 (nouveau), pour davantage de cohérence. Comme mentionné dans le tableau des amendements, l'acceptation de l'article 7a, alinéa 6, implique la suppression de l'article 7b du projet de loi du Conseil d'État. Quant à l'amendement à la lettre c, il parle de projet pédagogique que le parent doit pouvoir offrir à l'enfant et précise ainsi les critères pour atteindre les objectifs d'apprentissage fixés par le PER.

Vote final

Par 12 voix et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi amendé selon ses propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

La commission a adopté le présent rapport le 23 septembre 2024.

Neuchâtel, le 23 septembre 2024

Au nom de la commission Éducation :

La présidente,
S. BLUM

Le rapporteur,
M. GAUTSCHI