

Projet de loi

portant création d'un Institut national des langues et portant modification

- a) de la loi du 19 juillet 1991 portant création d'un Service de la formation des adultes et donnant un statut légal au Centre de langues Luxembourg;**
- b) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat;**
- c) de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat.**

Avis du Conseil d'Etat

(3 mars 2009)

Par dépêche du 20 mai 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, élaboré par la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, étaient joints l'exposé des motifs, le commentaire des articles et la fiche financière.

En date du 20 juin 2008, est parvenu au Conseil d'Etat l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

En application de l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat par dépêche du 17 octobre 2008 d'une série d'amendements, ensemble avec une version coordonnée du projet de loi.

Considérations générales

Actuellement le Centre de langues est régi par la loi du 19 juillet 1991 portant création d'un Service de la formation des adultes et donnant un statut légal au Centre de langues Luxembourg. Au terme de l'article 10 de cette loi le Centre de langues est placé sous l'autorité du ministre et le directeur du Service de la formation des adultes et il est « chargé du bon fonctionnement du centre dont il est le chef ... Le directeur adjoint du Service de la formation des adultes est chargé de la direction du centre. » (article 18).

Dans l'exposé des motifs détaillé, le « Centre de langues Luxembourg », appelé dans le contexte du projet de loi sous avis à devenir l'« Institut national des langues », est décrit depuis sa création jusqu'à nos jours. Il est indéniable que le Centre a été un franc succès, documenté par le nombre croissant de candidats adultes voulant apprendre ou approfondir l'une ou l'autre langue pour des raisons diverses et par le nombre croissant de langues différentes dont l'enseignement est demandé.

Les auteurs du projet de loi omettent d'expliquer pourquoi ils veulent recourir à la structure d'une nouvelle administration pour gérer l'enseignement des langues aux adultes. Le Conseil d'Etat rappelle son attitude de principe de ne pas soutenir une prolifération de petites administrations. Il ne voudrait aucunement s'opposer à l'engagement d'un bibliothécaire-documentaliste ou d'un informaticien, voire d'enseignants pour l'enseignement de langues déjà enseignées ou à enseigner. Cependant il se demande si la solution de problèmes d'ordre factuel justifie la création d'une administration nouvelle.

Le Conseil d'Etat comprend que, vu la structure de la loi de 1991 subcitée, vu la croissance incessante des candidats aux cours de langues et vu le besoin de certification des langues, les auteurs du projet de loi veulent apporter des modifications au contexte législatif et créer une structure jouissant d'une autonomie certaine. En considérant l'article 2 de la loi en projet, l'organe à créer aura deux missions essentielles consistant l'une dans l'enseignement des langues et l'autre dans la certification des tests de langues.

Comme, il s'agit de deux missions indépendantes l'une de l'autre le Conseil d'Etat en est à se demander si au lieu de créer une administration, qui de toute façon ne jouit pas d'une personnalité juridique propre, alors que placée sous l'autorité ministérielle, il n'aurait pas été préférable de créer un lycée des langues réservé à l'enseignement aux adultes et un service interne du Ministère qui se serait chargé de la certification des tests de langues, tel le service des homologations des diplômes.

Dans le projet de loi sous avis, une place particulière est accordée à la langue luxembourgeoise prise sous toutes ses facettes. Les auteurs du projet de loi, suivis par la Chambre des députés aux termes des amendements du 17 octobre 2008, entendent que le nouvel organe à créer offre non seulement des cours de langues aux adultes, mais qu'il soit avant tout appelé à jouer un rôle essentiel dans l'enseignement de la langue luxembourgeoise et la certification de la connaissance de celle-ci. Le Conseil d'Etat relève que le projet de loi ne prévoit pas une délimitation stricte entre les compétences accordées à l'Université et celles accordées à l'Institut dans l'enseignement de la langue luxembourgeoise, dans la création d'une formation de professeur de langue luxembourgeoise ou encore

dans la certification de la connaissance de la langue luxembourgeoise.

Accorder le monopole de l'enseignement de la langue luxembourgeoise à l'Institut n'est, de son avis, guère envisageable. Si on voulait lui accorder le monopole de la certification de la langue luxembourgeoise, le projet de loi sous avis devrait le prévoir expressément.

Dans cette dernière hypothèse, cela dit en passant, il faudrait absolument veiller à ce que les candidats aux cours de langues dispensés au Luxembourg, entre autres dans le cadre du projet de loi n° 5886 portant 1. introduction du congé linguistique, 2. modification du Code de travail, 3. modification de la loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche, soient informés à l'avance de la valeur des cours dans lesquels ils veulent s'inscrire. Voudront-ils s'inscrire aux cours pour connaître la langue luxembourgeoise pour des besoins privés ou professionnels ou voudront-ils s'inscrire dans le but de demander ultérieurement la nationalité luxembourgeoise ? Cette information est essentielle alors que dans le dernier cas de figure, les cours comportent une autre finalité et partant une autre méthodologie.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que le texte lui soumis est muet quant à la situation des chargés de cours actuels du Centre de Langues dans l'Institut à créer. L'exposé des motifs soulève la problématique sans que le texte de loi sous avis donne une réponse claire. Dans l'optique de la création d'un lycée, il suffirait de se référer entre autres au projet de loi n° 5787 portant 1. fixation des conditions d'engagement et de travail des chargés d'éducation à durée déterminée et à tâche complète ou partielle des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique, 2. fixation des modalités, du programme et du déroulement de la formation spécifique des chargés d'éducation à durée indéterminée et à durée déterminée et à tâche complète ou partielle, 3. création d'une réserve nationale de maîtres-auxiliaires pour les établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique, 4. fixation de la rémunération des chargés d'éducation à durée déterminée et à tâche complète ou partielle ainsi que des maîtres-auxiliaires à tâche complète ou partielle, 5. modification de la loi du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique.

Examen des articles

Article 1^{er}

La deuxième phrase du deuxième alinéa est à supprimer de l'avis du Conseil d'Etat, alors qu'il suffit de prévoir dans la loi sous

avis l'abrogation des articles relatifs au Centre de langues, tel que cela résulte à suffisance de l'article 16 de la loi en projet. Aussi le Conseil d'Etat tient-il à rappeler que ni le Centre des langues ni l'Institut à créer, n'ont des personnalités juridiques propres, de sorte que l'on ne peut pas parler de « succession juridique ».

Article 2

Mis à part le fait que l'« Institut » devrait s'écrire avec une lettre « I » majuscule, le Conseil d'Etat constate en comparant les points c) et d) une notable différence de traitement entre le luxembourgeois et les autres langues, et qui de l'avis du Conseil d'Etat ne jouera pas nécessairement en faveur de la langue luxembourgeoise. En effet au terme du point c) une interprétation a contrario se lit en ce que pour la langue luxembourgeoise, l'intervention de l'Université dans le développement des ressources didactiques est exclue. De même le point d), lu a contrario, signifie que seul l'Institut pourra offrir des cours en didactique des langues pour l'enseignement du luxembourgeois à des adultes. La différence de traitement de la langue luxembourgeoise par rapport aux autres langues n'est pas justifiée et difficilement justifiable. Le Conseil d'Etat n'ignore pas les efforts et succès accumulés par le Centre des langues dans l'enseignement de la langue luxembourgeoise. Néanmoins, depuis la création de l'Université, le pays possède une Institution appelée à faire de la recherche et à enseigner des matières précises. Pourquoi l'exclure alors que sa dynamique serait un atout non négligeable pour l'élaboration du matériel didactique dans l'enseignement de la langue luxembourgeoise. Sans vouloir pour le moins du monde minimiser le travail effectué par le Centre de langues, le Conseil d'Etat estime que le rôle de la formation des formateurs ainsi que de la recherche sur la langue luxembourgeoise devrait être intégré dans l'Université du Luxembourg. Afin d'éviter que cette collaboration se limite uniquement à l'élaboration du matériel didactique pour l'élaboration des langues étrangères, le Conseil d'Etat propose de biffer le terme « étrangères » au point c) de l'article 2 du présent projet de loi.

Le Conseil d'Etat est préoccupé par la teneur du deuxième alinéa. Le Centre de Langues a indéniablement acquis de l'expertise en matière de certification des langues. D'après le commentaire des articles par les auteurs du projet de loi, l'Institut national des langues à créer, veut faire consolider ce rôle. Le commentaire retient en effet que « si l'apprentissage des langues constitue la première mission de l'institut, le volet évaluation-certification est appelé à devenir un pilier tout aussi essentiel ».

Cet alinéa suscite les critiques du Conseil d'Etat qui exige que le rôle que jouera l'Institut à créer dans la certification et l'évaluation de la langue luxembourgeoise soit fixé de façon précise. Le Conseil d'Etat rappelle que le législateur a accordé un poids

important à la langue luxembourgeoise dans le contexte d'une série de lois récentes, à savoir celles sur l'immigration, l'intégration et la nationalité luxembourgeoise. Surtout cette dernière prévoit une exigence précise quant au niveau du luxembourgeois à atteindre par celui qui demande l'obtention de la nationalité luxembourgeoise. Différents formateurs agissent d'ores et déjà dans l'enseignement de la langue luxembourgeoise. Le Conseil d'Etat note que dans le projet de loi n° 5886 portant 1. introduction du congé linguistique, 2. modification du Code de travail, 3. modification de la loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche, le législateur a ouvert grandement le cercle de ceux qui sont habilités à l'enseignement de la langue luxembourgeoise. Ces enseignants bénéficieront-ils d'un agrément adéquat pour évaluer et certifier le niveau de l'aspirant à la nationalité luxembourgeoise ou est-ce que sur ce point l'Institut est appelé à être l'acteur exclusif?

Le Conseil d'Etat, dans les conditions présentes, ne saurait donner son aval à cette disposition.

Article 3

Sans observation.

Article 4

Le Conseil d'Etat demande la suppression de la deuxième phrase du premier alinéa, alors que si le ministre accorde une dérogation à un mineur pour pouvoir accéder à l'Institut, il est logique qu'il puisse aussi se présenter à un test ou à un examen. Par ailleurs, le Conseil d'Etat demande de reformuler le début de la première phrase de l'alinéa 1^{er} de la façon suivante :

« L'accès aux cours de l'Institut est permis à toute personne.... »

Le Conseil d'Etat estime superfétatoire la première phrase du deuxième alinéa, alors qu'il est évident que l'Institut ne pourra admettre des candidats intéressés que dans la limite de ses possibilités. Il suggère, pour éviter toute discussion quant à une admission des candidats selon une clé correcte, de prévoir des critères adéquats et objectifs dans le règlement prévu dans la suite de l'alinéa qui ne suscite pas d'autre observation de la part du Conseil d'Etat.

De même, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à ce que le montant des droits d'inscription soit fixé par règlement ministériel comme étant contraire à l'article 99 ainsi qu'aux articles 36 et 76 de la Constitution. Le montant maximum pour le moins doit figurer dans la loi, quitte à fixer les montants précis par règlement grand-ducal.

Concernant la charte prévue au troisième alinéa, le Conseil d'Etat estime qu'une telle charte n'est pas à inclure dans la loi, mais en raison de son caractère contractuel, devrait être inscrite dans un règlement d'ordre intérieur. Il y reviendra lors de l'examen de l'article 6.

Article 5

Le Conseil d'Etat, parallèlement à d'autres avis, exige que le législateur renonce à l'ajout de la formule féminine des postes à créer. Dans ce contexte le Conseil d'Etat renvoie encore à son avis émis dans le cadre de la loi du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental.

Le Conseil d'Etat est d'accord à reconnaître que le personnel en place connaît actuellement une surcharge de travail. Il constate que le projet de loi crée un poste de directeur, deux postes de directeurs adjoints et en plus des attachés à la direction pour apporter la solution au problème. Si la Chambre des Députés suivait la proposition du Conseil d'Etat de soumettre l'enseignement des langues aux adultes à la structure d'un lycée, le problème des organes serait solutionné par la loi organique sur les lycées.

A la suite de l'adoption de la loi du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental, postérieure au dépôt de la loi en projet, la carrière de l'instituteur a été classée dans la carrière supérieure. Le Conseil d'Etat en est à se demander, au vu de la formulation de l'article 5 paragraphe 3, si les auteurs veulent dès l'entrée en vigueur de la loi faire accéder des instituteurs à la fonction de directeur de l'Institut à créer, et si oui, si ces agents doivent avoir une carrière professionnelle dans l'enseignement tout court ou dans l'enseignement secondaire.

Article 6

Le Conseil d'Etat estime que l'alinéa premier est à supprimer alors qu'il est redondant par rapport à l'article 2 reprenant les missions de l'Institut à créer.

Il constate dans l'alinéa 2 que l'Institut est appelé à se doter d'un règlement d'ordre intérieur. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat demande que la charte, dont il est question à l'article 4, dernier alinéa, devrait être omise et qu'il devrait être prévu dans le contrat d'admission à l'Institut que chaque apprenti doit respecter le règlement d'ordre intérieur.

Le dernier alinéa dans sa version actuelle est à supprimer. Il est conçu d'une façon trop imprécise. Les auteurs entendent-ils permettre la création d'un restaurant ouvert au public ou s'agit-il

d'un service de restauration limité au personnel et aux candidats aux cours de l'Institut ?

Article 7

Sans observation.

Article 8

Le Conseil d'Etat est d'accord à ce que l'Institut soit soumis à une évaluation externe. Il se demande toutefois si une telle disposition doit nécessairement figurer dans la loi.

Article 9

Cet article, subdivisé en 10 paragraphes, détermine le personnel qui sera engagé par l'Institut.

Le paragraphe 1^{er} renseigne que l'Institut engagera deux catégories de personnel, à savoir des fonctionnaires et chargés de cours. Dans la suite, le paragraphe 10 retient que l'Institut pourra en plus recourir à des employés et à des ouvriers.

Le Conseil d'Etat estime dès l'ingrès que le fait de regrouper au sein d'une nouvelle administration des catégories de personnel aussi différentes constitue une politique de recrutement critiquable. D'après le Conseil d'Etat, la terminologie utilisée au paragraphe 10 (« ouvriers » et « employés ») n'est plus en concordance avec la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique. De même se demande-t-il si en raison du reclassement des instituteurs dans la carrière supérieure en date du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental, il ne convient pas de compléter l'article 9 paragraphe 2 point I d'un troisième tiret permettant l'engagement d'instituteurs. De plus convient-il d'examiner si les professeurs d'enseignement technique devraient être recrutés parmi les professeurs de langue et littérature.

Le Conseil d'Etat constate qu'on se réfère à des chargés de cours aux paragraphes 1^{er} et 7 de l'article sous avis et exige que l'on clarifie dès à présent la situation de ceux qui sont actuellement engagés et celle de ceux qui seront engagés à l'avenir. Au vu d'autres expériences vécues par l'Etat et les communes avec le personnel engagé au fur et à mesure de l'apparition de nouveaux besoins, le Conseil d'Etat estime qu'il est essentiel d'aligner le régime des chargés de cours de l'Institut sur les règles existantes ou à créer en la matière et non pas de créer un régime particulier. Le Conseil d'Etat renvoie à cet égard entre autres au projet de loi n° 5787 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et lycées techniques, ou encore à la loi du 25 juillet 2002 concernant le remplacement des instituteurs de

l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire ou encore aux lois du 6 février 2009 relatifs à l'enseignement fondamental.

La définition de la formation d'insertion ne ressort ni du paragraphe 8 ni de son commentaire.

Article 10

Sans observation.

Article 11

Le Conseil d'Etat ne voit pas l'intérêt de l'inscription d'un plan triennal dans la loi. Il rappelle que chaque administration doit dans le cadre des rapports annuels des différents départements ministériels, déposer un rapport annuel. Dès lors, il est plus important que la nouvelle administration se concentre sur son activité première qui est celle de l'enseignement des langues à des adultes plutôt que de s'engager dans des projections théoriques.

Pour le surplus, le ministre peut à tout moment recourir à un audit dans l'hypothèse où des doutes apparaîtraient quant aux buts poursuivis par l'Institut.

Article 12

L'article sous avis propose l'introduction d'un nouveau diplôme, à savoir celui de « Diplom Lëtzebuenger Sprooch a Kultur ». Le Conseil d'Etat s'oppose fermement à ce que la formation conduisant à ce diplôme soit offerte aussi bien par l'Institut que par l'Université. Tout comme il l'avait critiqué à l'ingrès de cet avis, le Conseil d'Etat estime que le législateur doit clarifier les rôles respectifs joués à l'avenir par l'Institut, d'une part, et par l'Université du Luxembourg, d'autre part. Il est inconcevable que pour la langue luxembourgeoise il suffise de détenir un diplôme de l'Institut des langues (établissement non-universitaire) pour devenir professeur, tandis que pour toutes les autres langues, il faille être détenteur d'un diplôme universitaire.

Le Conseil d'Etat estime que ce diplôme, s'il conduit à une carrière étatique universitaire, doit être offert exclusivement par l'Université du Luxembourg.

Articles 13 et 18, premier alinéa

L'article 13 a d'ores et déjà fait l'objet d'un amendement du législateur de sorte que le Conseil d'Etat s'en tiendra à l'examen du texte amendé. Comme cet amendement a entraîné en même temps un amendement parlementaire de l'article 18, le Conseil d'Etat se propose d'analyser ces deux amendements en même temps.

L'Université du Luxembourg « n'est pas encore en mesure de délivrer des diplômes de master en langue et littérature luxembourgeoises », de sorte qu'il faut de l'avis du législateur introduire une disposition transitoire.

De deux choses l'une, soit le « Diplom Lëtzebuerger Sprooch a Kultur » existe soit il n'existe pas. La situation telle qu'elle se présente actuellement signifie que l'Institut offre le diplôme en question étant donné que l'Université serait actuellement dans l'impossibilité de le faire. Qu'advient-il des diplômés de l'Institut qui seront au bout de trois ans en concurrence avec des diplômés de l'Université, les uns et les autres disposant du diplôme à créer sous l'impact de cette loi? Admettra-t-on une équivalence entre diplômes ou non? Pour toutes ces raisons le Conseil d'Etat recommande fermement l'abandon de la délivrance du diplôme de professorat de luxembourgeois par l'Institut à créer et de laisser cette prérogative aux Universités.

Etant donné que les auteurs du projet de loi ne sauraient offrir au vu des circonstances une solution immédiate pour le nouveau diplôme et la nouvelle carrière de professorat, le Conseil d'Etat exige que le législateur renonce à ces dispositions et prévoie un nouveau texte dès que l'Université sera prête. Dans la phase transitoire, mieux vaut travailler avec les formations qu'on a offertes à ce jour et qui ont manifestement fait leur preuve. L'article 13 est donc à supprimer dans son intégralité.

Articles 14 à 16 (13 à 15 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Articles 17 et 18, deuxième alinéa (16 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime que ces deux dispositions sont à réunir utilement dans un même article (16 selon le Conseil d'Etat), dont la teneur serait la suivante:

«**Art. 16.** Les fonctionnaires, les instituteurs, les candidats, les fonctionnaires stagiaires, les employés de l'Etat et les ouvriers nommés ou affectés au Centre de langues Luxembourg à l'entrée en vigueur de la présente loi sont repris en la même qualité par l'Institut. »

Dans la mesure où il s'agit de sécuriser le personnel actuellement engagé, il vaut mieux réunir en une disposition les différentes catégories du personnel et d'énoncer de façon claire les intentions des auteurs du projet de loi.

L'article 18, deuxième alinéa, c'est-à-dire la version amendée par le législateur, deviendra l'alinéa unique de cette disposition.

Article 19 (17 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à cette disposition, mais propose deux modifications purement rédactionnelles. Il recommande de remplacer les mots « à partir du 11 mai 1995 » par les termes « depuis le 11 mai 1995 », de même il suggère de remplacer les termes « après avoir réussi à l'examen » par les termes « à condition de réussir l'examen ».

Article 20 (18 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 21 (19 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à rédiger le mot « Institut » avec une lettre majuscule.

Article 22 (20 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat s'oppose de façon formelle à cette disposition et exige que les conditions d'équivalence soient inscrites dans la loi en vertu de l'article 23 de la Constitution.

Article 23

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mars 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer