

Projet de loi

**portant création d'une école internationale publique à
Differdange**

Avis du Conseil d'État

(10 novembre 2015)

Par dépêche du 29 avril 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Le projet de loi sous avis était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 3 juin 2015, 16 juin 2015, 30 juin 2015 et 13 juillet 2015.

Une entrevue entre la commission compétente du Conseil d'État et les représentants du Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse a eu lieu en date du 8 octobre 2015.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis propose la création d'un établissement scolaire supplémentaire dans le sud du pays.

L'établissement à créer, désigné ci-après par « l'École », présente plusieurs particularités.

Tout d'abord, il réunit dans une structure scolaire des classes de l'enseignement primaire et postprimaire. L'enseignement primaire comprendra cinq années de l'enseignement primaire européen. L'enseignement postprimaire quant à lui comprendra sept années de l'enseignement secondaire européen, et, d'après l'article 3, paragraphe 3, du projet de loi, le cycle inférieur et le régime préparatoire de l'enseignement secondaire technique.

L'École est, d'après l'article 1^{er}, en principe soumise à la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques. Cependant, l'organisation des études, les contenus, les modalités de l'enseignement et les certifications seront soumis à deux lois différentes en fonction du cycle d'études visé. Tandis que le cycle de cinq années de l'enseignement primaire européen et le cycle de sept années de l'enseignement secondaire européen fonctionneront selon la législation des écoles européennes telle que reprise dans la loi du 23 décembre 1998 portant approbation de la Convention portant statut des Écoles Européennes, signée à Luxembourg, le 21 juin 1994 et des Annexes I et II, le cycle

inférieur et le régime préparatoire de l'enseignement secondaire technique fonctionneront selon la loi précitée du 25 juin 2004.

Par ailleurs, l'enseignement des langues aura une place particulière dans l'École. En effet, cinq langues y trouvent leur place, à savoir le français, l'allemand, l'anglais, le portugais et le luxembourgeois. Ainsi, la langue luxembourgeoise sera la langue d'intégration et son apprentissage, dans sa forme parlée, sera obligatoire dans toutes les classes de l'enseignement primaire et des classes inférieures de l'enseignement postprimaire. En outre, dès la première année de l'enseignement primaire, existeront deux sections linguistiques, l'une francophone, l'autre anglophone. Suivant l'exposé des motifs, les élèves choisiront outre la langue de leur section linguistique, une langue supplémentaire parmi les trois autres langues restantes. Au secondaire, ils opteront pour une troisième langue, toujours parmi les deux autres langues.

La fiche financière détaillée, versée en annexe du projet de loi, documente que l'effectif mis à la disposition de l'École est le même, proportionnellement, que celui des autres lycées publics du pays. Une spécificité de la loi en projet est de recourir à des enseignants « *native speakers* » qui ne maîtrisent pas nécessairement les trois langues administratives du Luxembourg. Comme les auteurs du projet de loi sous avis entendent proposer aux élèves issus de l'immigration la possibilité d'étudier dans leur langue maternelle, le recours à de tels enseignants est primordial pour la réussite du projet.

Le projet de loi sous rubrique entend donner une réponse aux besoins d'une population scolaire hétérogène. Le Conseil d'État rappelle que le système scolaire luxembourgeois tente déjà par des projets variés de répondre aux besoins très différents des enfants et adolescents. L'École contribue donc à une diversification accrue de l'offre scolaire existante. Il sera dès lors permis aux enfants d'évoluer dans un système primaire « à système européen » et de continuer soit dans le lycée « à système européen », soit, le cas échéant, dans un lycée technique « à système luxembourgeois ».

Pour être complet, au niveau de l'emplacement de l'École, les classes de l'enseignement primaire seront logées dans un bâtiment de la commune de Differdange que celle-ci louera à l'État. L'enseignement postprimaire sera logé dans le « Jenker » et dans un bâtiment à construire sur le plateau du « Funiculaire ». À cet effet, le Conseil d'État renvoie à son avis émis en date du 6 octobre 2015 concernant le projet de loi relatif à la construction d'une école internationale à Differdange (doc. parl. n° 6814¹). En attendant la construction de ce bâtiment, les élèves seront accueillis dans une structure de conteneurs, louée par la commune de Differdange à l'État.

Examen des articles

Article 1^{er}

Étant donné que l'établissement scolaire à créer réunit dans une structure tant l'enseignement primaire que l'enseignement postprimaire, les auteurs ont choisi, parallèlement aux usages appliqués par les écoles

européennes, le terme « école » plutôt que « lycée » dans la dénomination de celui-ci.

D'après la disposition de l'alinéa 2, deuxième phrase, l'École, tant pour le volet « enseignement primaire » que pour le volet « enseignement postprimaire » est soumise à la loi précitée du 25 juin 2004, à l'exception des articles 2, 9 et 37.

Or, d'après les explications fournies par les auteurs du projet de loi dans l'exposé des motifs, la loi précitée du 25 juin 2004 sera d'application seulement en ce qui concerne le fonctionnement de l'établissement scolaire, alors que pour les grilles horaires, l'évaluation, la promotion et la certification des élèves du système européen primaire et secondaire, l'École appliquera les normes des écoles européennes agréées. Dès lors, le Conseil d'État insiste à ce que l'article sous examen précise tous les articles de la loi précitée du 25 juin 2004 auxquels la loi en projet doit déroger. En l'absence de cette précision, le Conseil d'État s'oppose formellement, en vertu du principe de la sécurité juridique, à la disposition sous avis.

Le Conseil d'État estime qu'il y aurait lieu de reléguer à l'article 4 sous un nouveau paragraphe 3 le fonctionnement du lycée et notamment la deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article sous avis.

Par contre, et ce sur base des observations qu'il fera à l'endroit de l'examen de l'article 2, il estime qu'il serait préférable de maintenir le renvoi à l'article 2 de la loi précitée du 25 juin 2004.

Par ailleurs, quant à la dérogation aux articles 9 et 37 de la loi précitée du 25 juin 2004, le Conseil d'État y reviendra à l'examen de l'article 5.

Article 2

Le Conseil d'État estime, à la lecture du commentaire de l'article sous avis, que tous les établissements scolaires du pays, tant les lycées que les écoles fondamentales, sont confrontés à une population hétérogène. L'intégration d'élèves issus de l'immigration est une exigence dans tous les établissements scolaires au Luxembourg, de même que l'éducation au respect mutuel et à la tolérance. Il se demande dès lors si la disposition sous avis apporte une véritable plus-value au projet de loi.

Il donne à considérer que les articles 2 et 4 de la loi précitée du 25 juin 2004, qui fourniront les règles de fonctionnement de l'École, permettront à l'École d'atteindre les objectifs visés à la disposition sous avis.

Comme par ailleurs, le texte de la disposition sous avis n'a pas un contenu normatif, le Conseil d'État en demande la suppression.

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État comprend la démarche gouvernementale qui entend, en raison de la population hétérogène visée par le présent projet, accorder une place particulière à l'enseignement de cinq langues différentes. Cependant, au vu de l'enseignement des langues offert, il faut se demander si un élève en provenance du système primaire européen, pourra s'adapter à l'enseignement secondaire « système luxembourgeois » au niveau des

connaissances linguistiques. Ainsi, par exemple, un élève ayant opté en primaire pour la section anglophone, avec comme deuxième langue l'allemand, disposera-t-il de connaissances suffisantes en français pour le système luxembourgeois « ordinaire » ? Il devient évident qu'un enfant ayant débuté ses études dans l'École a intérêt à terminer ses études dans celle-ci.

Dans l'exposé des motifs, il est indiqué que l'École comprendra outre l'enseignement primaire et secondaire européen « une voie préparatoire à l'école européenne ». Or, le point 3 de l'article sous revue indique que l'École comprendra « *le cycle inférieur et le régime préparatoire de l'enseignement secondaire technique* ». Lors de l'entrevue avec des représentants du Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse, ces derniers ont expliqué que l'enseignement postprimaire « système luxembourgeois », sera limité à des classes d'accueil et à des classes préparatoires. Les élèves ici visés sont, entre autres, des élèves primo-arrivants ou des élèves qui n'ont pas encore atteint le niveau de connaissance des langues nécessaire pour accéder à l'enseignement postprimaire européen. Ils pourront, après cette formation dans des classes d'accueil ou préparatoires, accéder à l'enseignement postprimaire « système européen » ou intégrer un autre établissement scolaire luxembourgeois pour terminer leurs études. Dès lors, le Conseil d'État demande que la disposition sous avis soit revue et précisée dans le sens des explications fournies par les représentants du Ministère de l'éducation nationale, de l'enfance et de la jeunesse. Dans ce contexte, le Conseil d'État signale que l'article 1^{er}, alinéa 2, est à revoir, car il exclut du champ d'application l'article 9 de la loi précitée du 25 juin 2004, alors que cette disposition prévoit dans son tiret 5 précisément des classes d'accueil.

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

L'article sous avis prévoit une procédure de sélection au cas où le nombre de candidats dépassait celui des places disponibles à l'École. Le Conseil d'État demande que le système préconisé pour l'admission à l'École soit revu. En effet, étant donné que l'article 23 de la Constitution érige l'enseignement en matière réservée à la loi formelle, le cadrage normatif essentiel relatif aux critères imposés doit résulter de la loi en projet et le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis.

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

L'article sous avis vise le cadre du personnel qu'il est prévu de mettre à la disposition de l'École. Au vu des informations fournies dans la fiche financière, l'établissement scolaire en création disposera, comme les autres lycées du pays, d'un personnel adapté à ses besoins. Les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article sous avis ne suscitent dès lors pas d'observations particulières.

Concernant le paragraphe 3, le Conseil d'État comprend le souci des auteurs de vouloir mettre à disposition de l'École des enseignants « *native speakers* ». Le Conseil d'État constate que les personnes visées dans ce contexte doivent remplir des conditions très strictes pour être admis à l'enseignement. Une dérogation particulière leur est cependant reconnue, en

ce qu'ils ne doivent pas connaître nécessairement les trois langues administratives du pays. Au vu de la spécificité de l'enseignement dispensé par l'École fondée sur le régime linguistique particulier dépassant le cadre traditionnel de l'enseignement public, il importe de trouver le personnel enseignant adéquat pour dispenser cet enseignement dans quatre langues différentes. Le Conseil d'État peut dès lors s'accommoder de la solution préconisée au paragraphe 3 de l'article sous avis.

Cependant, le Conseil d'État a de nettes réserves par rapport au paragraphe 4 de la disposition sous avis, qui entend organiser une formation particulière pour le personnel de l'École. Il rappelle à ce sujet que la loi récente du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale règle en ses articles 90 à 98 de manière détaillée les formations que semblent également viser les auteurs du projet sous avis. Cette loi a également vocation à s'appliquer au personnel couvert par le projet de loi sous examen. L'organisation de ces formations a été confiée en exclusivité à l'Institut de formation de l'éducation nationale l'organisation. Si dès lors les formations à organiser par l'École devraient être identiques à celles de l'Institut, le Conseil d'État s'interroge sur l'opportunité d'instituer un régime spécifique, et le cas échéant dérogatoire, dans le cadre de la loi en projet. Le texte du paragraphe 4 sous revue risque par ailleurs d'être lacunaire par rapport à l'article 23 de la Constitution, à la lumière de l'interprétation faite en la matière par la Cour administrative dans son arrêt n° 25414C du 14 juillet 2009.¹ À défaut de précisions sur les formations visées par les auteurs du texte, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

La dernière phrase de la disposition sous avis encourt une opposition formelle de la part du Conseil d'État, alors que, d'après l'article 36 de la Constitution, la loi ne peut pas conférer un pouvoir réglementaire à un membre du Gouvernement.²

Article 7

L'exposé des motifs ne fournit aucune explication quant aux conventions visées. Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que l'École ne dispose pas de la personnalité juridique, de sorte qu'elle ne peut pas conclure des conventions. Comme, par ailleurs, le ministre pourra toujours signer des conventions, il n'est pas nécessaire de prévoir une disposition particulière dans la loi en projet. L'article sous avis est à supprimer.

Article 8 (6 selon le Conseil d'État)

En fonction de la date du vote du projet de loi sous avis, la disposition sous examen est à revoir. Le cas échéant, le Conseil d'État suggère aux auteurs, d'amender le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 (doc. parl. n° 6900) en y inscrivant une dotation dans l'intérêt du fonctionnement de l'École internationale publique à Differdange.

¹ Avis du Conseil d'État du 22 juin 2015 relatif au projet de loi portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale (doc. parl. n°6773⁴)

² Arrêt n° 01/98 de la Cour constitutionnelle du 6 mars 1998

Article 9 (7 selon le Conseil d'État)

La disposition sous avis est à adapter en fonction de la date d'adoption du projet de loi sous avis.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, il y a lieu de mentionner à deux reprises l'intitulé complet de la loi visée, en l'occurrence « la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il suffit de mentionner l'intitulé de la loi d'approbation, en l'occurrence « la loi du 23 décembre 1998 portant approbation de la Convention portant statut des Écoles Européennes, signée à Luxembourg, le 21 juin 1994 et des Annexes I et II ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il échet de soulever qu'il n'existe pas de loi portant un tel intitulé. Les auteurs visent probablement la « loi fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État » qui est encore à compléter par la date de l'acte qui est celle du 25 mars 2015.

Au paragraphe 2, il y a lieu de faire abstraction du terme « également », car sans apport normatif.

Au paragraphe 3, aux alinéas 2 et 3, il convient de compléter l'intitulé de la « loi déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État » par la date de l'acte qui est celle du 25 mars 2015.

Article 8

Étant donné que la loi du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2015, a déjà fait l'objet d'une modification depuis son entrée en vigueur, il convient d'ajouter le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 novembre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker