

Projet de règlement grand-ducal

**relatif à l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise
organisé dans le cadre des procédures d'acquisition de la
nationalité luxembourgeoise**

Avis du Conseil d'État

(28 mars 2017)

Par dépêche du 14 mars 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse. Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé de motifs et un commentaire des articles très sommaires ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière, indiquant que le projet de règlement grand-ducal n'aurait pas d'impact sur le budget de l'État, étant donné que les modalités de remboursement des frais d'inscription par le ministère de la Justice correspondent à celles qui sont actuellement en vigueur.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 27 mars 2017.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des salariés, de la Chambre des métiers et de la Commission nationale de la protection des données, demandés selon la lettre de saisine, n'ont pas encore été communiqués au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

L'objet du règlement grand-ducal sous avis est de « réguler l'organisation de l'examen de l'évaluation de la langue luxembourgeoise, organisé dans le cadre de procédures de naturalisation et d'option prévues par les articles 15 et 25 » de la loi du XX.XX.XXXX sur la nationalité¹ luxembourgeoise.

Dans la lettre de transmission du 14 mars 2017, le Premier ministre, ministre d'État, demande au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire au projet de règlement grand-ducal dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} avril 2017. Le Conseil d'État donne suite à cette demande, mais note que les délais très serrés risquent de rendre impossible toute prise en compte de ses observations et de réduire à une pure formalité sa saisine aux fins d'avis. Il reviendra sur cette question à l'endroit de l'article 18.

¹ Loi du XX.XX.XXXX sur la nationalité luxembourgeoise et portant abrogation de : 1. la loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise ; 2. la loi du 7 juin 1989 relative à la transposition des noms et prénoms des personnes qui acquièrent ou recouvrent la nationalité luxembourgeoise (dossier parl. n° 6977).

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

À l'alinéa 2, le Conseil d'État propose d'ajouter les mots « de l'examen » entre les mots « déroulement des épreuves » et « dans la presse nationale ».

Le Conseil d'État a des réserves concernant la publication des dates et des lieux du déroulement des épreuves dans la presse nationale. Il donne à considérer que la presse nationale englobe la presse écrite et audiovisuelle. Il propose de faire abstraction de ce moyen de publication. Il estime que la publication sur le site internet de l'Institut devrait suffire. Si les auteurs du projet de règlement grand-ducal entendent toutefois maintenir le moyen de publication par voie de la presse, le Conseil d'État propose de prévoir la publication des dates et lieux des épreuves dans deux quotidiens luxembourgeois, ce qui correspond au moyen de publication retenu dans d'autres textes.

Article 3

Au paragraphe 2, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs du texte à ne plus prévoir que les personnes qui n'ont pas été retenues lors d'une inscription pour une session déterminée, seront inscrites en priorité à la session suivante, à l'instar de l'article 3, alinéa 2, du règlement grand-ducal du 31 octobre 2008 concernant l'organisation des épreuves et l'attestation de la compétence de communication en langue luxembourgeoise parlée pour être admis à la naturalisation (ci-après « le règlement grand-ducal du 31 octobre 2008 »).

Article 4

Le Conseil d'État constate que la loi du XX.XX.XXXX sur la nationalité luxembourgeoise ne prévoit pas de base légale pour la fixation des frais d'inscription à l'examen. En vertu de l'article 4 de la loi modifiée du 22 mai 2009 portant création d'un Institut national des langues, indiquée comme base légale dans le préambule du règlement grand-ducal en projet, l'inscription à une épreuve d'évaluation donne lieu à un paiement dont le montant est fixé à 7 euros (n.i. 100), ce qui correspond, à la date du présent avis, à 55,6178 euros selon l'indice applicable depuis le 1^{er} janvier 2017. Les frais d'inscription prévus par le règlement grand-ducal sous examen ne sauraient dès lors s'élever à 75 euros sous peine de violer l'article 4 de la loi précitée du 22 mai 2009. La disposition proposée, qui fixe les frais d'inscription aux épreuves à 75 euros, risque dès lors d'encourir la sanction d'inapplicabilité de l'article 95 de la Constitution.

Étant donné que le paragraphe 3 prévoit le remboursement des frais d'inscription à l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise en cas de réussite audit examen, le Conseil d'État s'interroge sur la valeur ajoutée des termes « non remboursable » au paragraphe 1^{er} et insiste à les voir supprimer.

En outre, afin d'établir une suite logique à l'intérieur de l'article, le Conseil d'État propose d'inverser les paragraphes 2 et 3.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il est prévu que le candidat peut demander le report de son inscription à une session ultérieure. L'alinéa 2 porte uniquement sur les conséquences d'une demande de report introduite au moins dix jours avant le début de la session d'examen. Qu'en est-il dans le cas où la demande est introduite moins de dix jours avant cette date ? L'inscription est-elle alors nulle ou est-elle reportée ? Dans ce dernier cas, à quelle date ? Si un report n'est pas possible moins de dix jours avant la date de l'examen, l'alinéa 1^{er} et la première phrase de l'alinéa 2 du paragraphe 2 doivent être reformulés.

Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur la portée et les conséquences à tirer du fait qu'un report ne pourrait avoir lieu qu'à deux reprises. Si un candidat a déjà fait reporter deux fois une inscription, quelle sera sa situation si un troisième report s'avère nécessaire, par exemple pour raisons médicales. Le candidat sera-t-il définitivement privé de passer l'examen de langue à l'Institut national des langues ? Étant donné que l'article 14 de la loi du XX.XX.XXXX sur la nationalité luxembourgeoise prévoit, comme condition d'accès à la nationalité luxembourgeoise, que le candidat doit avoir « une connaissance de la langue luxembourgeoise, documentée par le certificat de réussite de l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise » et que l'article 15, paragraphe 3, de la même loi dispose que c'est l'Institut national des langues qui organise l'examen, vérifie et certifie le niveau de compétences exigé, le candidat sera alors empêché d'accéder à la nationalité luxembourgeoise. Une telle exclusion n'étant pas prévue par la loi du XX.XX.XXXX sur la nationalité luxembourgeoise, la disposition, dans cette lecture, risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Pour éviter toute discussion concernant la portée de ces dispositions, le Conseil d'État insiste pour qu'elles soient précisées.

Article 5 (6 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 2, le Conseil d'État se demande sur quels éléments porte la note globale attribuée par l'interlocuteur, outre ceux évalués par l'observateur.

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État s'interroge sur la question de savoir si la disposition sous examen s'applique seulement dans le cadre de l'épreuve de compréhension orale ou également à l'épreuve d'expression orale.

Si le Conseil d'État comprend l'utilité pratique des dispositions de l'alinéa 2, il relève toutefois qu'il conviendra d'informer clairement les personnes concernées dans la convocation des conditions pratiques d'admission à l'examen.

Articles 8 et 9

Sans observation.

Article 10

L'exclusion par le directeur de l'Institut d'un candidat qui n'a pas respecté les articles 7 à 9 du règlement grand-ducal en projet constitue une sanction qui doit, en vertu de l'article 14 de la Constitution, être prévue par la loi. Un tel régime de sanction n'étant toutefois pas prévu par la loi du XX.XX.XXXX sur la nationalité luxembourgeoise, la disposition de l'article 10, paragraphe 1^{er}, risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 1), le Conseil d'État rappelle que, conformément à l'article 8, alinéa 5, de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du gouvernement grand-ducal, « les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements, sont décidées en Conseil ». Le Conseil d'État est conscient que l'article 7 du règlement grand-ducal² actuel prévoit déjà la nomination conjointe du commissaire du Gouvernement par deux ministres³. Toutefois, dans un souci de concordance avec les dispositions de l'arrêté royal grand-ducal précité, le Conseil d'État propose de faire nommer le commissaire de Gouvernement par le Gouvernement en conseil et non pas conjointement par les ministres ayant respectivement l'Éducation nationale et la Justice dans leurs attributions. Le Conseil d'État note, par ailleurs, qu'il n'existe plus de nombre minimum de membres de la Commission.

Au point 2 du même alinéa, il est prévu que le directeur de l'Institut représente le commissaire de Gouvernement lors des épreuves. Le Conseil d'État relève, à cet égard, qu'il convient de distinguer les dispositions concernant la composition de la commission d'examen de celles concernant l'organisation ou le déroulement des épreuves. Les questions concernant la composition de la commission d'examen et celles ayant trait à l'organisation et au déroulement de l'examen ne sont pas liées. Ni la présence du commissaire de Gouvernement ni celle du directeur de l'Institut, ne sauraient être exigées lors des épreuves. Le Conseil d'État propose ainsi d'omettre cette précision au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 2.

Par ailleurs, à l'alinéa 3, le Conseil d'État suggère de supprimer le mot « civile ».

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État constate que la loi du XX.XX.XXXX sur la nationalité luxembourgeoise ne prévoit pas de base légale pour la fixation des indemnités des membres de la commission d'examen et que la loi précitée du 22 mai 2009, qui est indiquée comme base légale dans le préambule du règlement grand-ducal en projet, ne fournit pareillement pas de base légale pour ce faire. Le Conseil d'État se doit, par ailleurs, de relever que le renvoi au règlement grand-ducal du 20 septembre

² Règlement grand-ducal du 31 octobre 2008 concernant l'organisation des épreuves et l'attestation de la compétence de communication en langue luxembourgeoise parlée pour être admis à la naturalisation.

³ Le ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle et le ministre de la Justice.

2002⁴, qui a été pris en urgence, sans l'avis du Conseil d'État, ne permet pas de faire l'économie de l'absence de base légale dans le cadre du règlement en projet.

Article 12

Au paragraphe 3, le Conseil d'État s'interroge sur la signification de la phrase « [l]es membres présents ne peuvent s'abstenir de participer aux votes ». En effet, s'abstenir de participer à un vote n'équivaut pas à une abstention lors d'un vote. Si cette dernière option était visée, à l'instar de ce qui est prévu à la deuxième phrase de l'alinéa 4 de l'article 8 du règlement grand-ducal du 31 octobre 2008, il conviendrait de reprendre le libellé de ladite disposition.

Article 13

Contrairement au dernier alinéa de l'article 8 du règlement grand-ducal du 31 octobre 2008, l'article sous examen ne comporte pas de disposition sur la communication d'un échec aux épreuves d'évaluation au candidat. Le Conseil d'État suggère dès lors de reprendre une telle disposition à l'article sous avis. Une communication du certificat au candidat n'est pas d'avantage expressément prévue.

Concernant le paragraphe 3, le Conseil d'État entend que les certificats y énumérés répondent aux niveaux des compétences exigés à l'article 15, paragraphe 1^{er}, points 1^o et 2^o ⁵, de la loi du XX.XX.XXXX sur la nationalité luxembourgeoise.

Article 14

En cas d'échec aux épreuves, les recours administratifs de droit commun s'appliquent. Le délai de recours est de trois mois. Aussi le Conseil d'État ne voit-il pas l'utilité de la conservation des copies d'examen et des enregistrements des épreuves orales pendant une durée de deux ans. Il donne à considérer qu'en cas de recours juridictionnel, les dossiers administratifs seront de toute façon communiqués au juge.

Article 15

Sans observation.

Article 16

Le paragraphe 1^{er} fixe la limite des frais remboursés pour tous les cours à 500 euros. En même temps, le paragraphe 2 prévoit que le montant remboursé des frais d'inscription des cours de langue luxembourgeoise organisés par un autre prestataire que l'Institut sont remboursés jusqu'à hauteur du montant des frais d'inscription fixés par l'Institut. Aussi longtemps que les frais d'inscription fixés par l'Institut restent en-dessous

⁴ Règlement grand-ducal du 20 septembre 2002 portant fixation des droits d'inscription et des indemnités dues aux commissions d'examen, aux experts et présidents de jurys des examens certifiant les compétences de communication en langues en éducation des adultes.

⁵ **Art. 15.** (1) L'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise comprend : 1^o l'épreuve d'expression orale portant sur le niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues ; 2^o l'épreuve de compréhension de l'oral portant sur le niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues.

de 500 euros, il n'y a pas de contradiction entre les deux paragraphes, car les frais d'inscription pour les cours de l'Institut seront alors entièrement remboursés. Cependant, si les frais d'inscription fixés par l'Institut dépassent ces 500 euros, le paragraphe 1^{er} limite le remboursement à 500 euros, donc à une partie des frais d'inscription, alors que le deuxième paragraphe dispose que le remboursement se fait jusqu'à hauteur des frais d'inscription, sans indiquer de limite. Le Conseil d'État recommande dès lors de préciser au paragraphe 2 que les frais d'inscription sont remboursés jusqu'à hauteur du montant des frais d'inscription facturés pour les cours de l'Institut.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « la nationalité » par les termes « la nationalité luxembourgeoise ».

Article 17 (18 selon le Conseil d'État)

L'article 17 prévoit un intitulé de citation dont le Conseil d'État propose de faire abstraction en ce qu'il n'est en l'espèce pas nécessaire.

Le Conseil d'État constate que le projet de règlement grand-ducal n'abroge pas le règlement grand-ducal du 31 octobre 2008. Ce règlement doit néanmoins être abrogé. La disposition abrogatoire doit avoir sa place avant celle prévoyant l'intitulé de citation. Il faudra ainsi prévoir la disposition abrogatoire du règlement du 31 octobre 2008 à l'endroit de l'article 17 du règlement grand-ducal en projet. Cet article est à libeller comme suit :

« **Art. 17.** Le règlement grand-ducal du 31 octobre 2008 concernant l'organisation des épreuves et l'attestation de la compétence de communication en langue luxembourgeoise parlée pour être admis à la naturalisation est abrogé. »

Si les auteurs font abstraction de l'intitulé de citation, la numérotation des articles subséquents reste inchangée. S'ils entendent toutefois maintenir l'intitulé de citation, la disposition y relative est à prévoir à l'endroit de l'article 18 du projet de règlement grand-ducal et l'article 19, concernant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal en projet, doit être renumérotée pour devenir l'article 20.

Article 18

Si les auteurs du projet sous examen entendent tenir compte du présent avis, en particulier des nombreuses questions quant à la base légale des dispositions prévues, la date d'entrée en vigueur ne pourra pas être respectée.

Article 19

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Préambule

Les visas relatifs aux chambres professionnelles et autres organes consultés sont à adapter pour le cas où lesdits avis ne seraient pas parvenus au Gouvernement au moment de la soumission du règlement grand-ducal en projet à la signature du Grand-Duc.

Article 4

Comme l'article 2, alinéa 2, prévoit la forme abrégée « examen » pour viser « l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise », il y a lieu de recourir à cette abréviation au paragraphe 3.

Article 5 (6 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, point 2), il convient de viser le point précédent et non pas le paragraphe précédent.

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

À la fin du paragraphe 1^{er}, point 1), il convient de remplacer le point par un point-virgule.

Au paragraphe 2, première phrase, le Conseil d'État propose, pour des considérations rédactionnelles, de remplacer le terme « deuxième » par celui de « second ».

Article 13

Comme l'article 2, alinéa 2, prévoit la forme abrégée « examen » pour viser « l'examen d'évaluation de la langue luxembourgeoise », il y a lieu de recourir à cette abréviation aux paragraphes 1^{er}, 2 et 3.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 mars 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes