

Projet de loi

**portant création de l'Institut national des langues
Luxembourg et**

**1° modification de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la
nationalité luxembourgeoise ;**

**2° abrogation de la loi modifiée du 22 mai 2009 portant
création a) d'un Institut national des langues ; b) de la
fonction de professeur de langue luxembourgeoise**

Avis du Conseil d'État

(11 octobre 2022)

Par dépêche du 20 mai 2022, 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.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné par extraits de la loi modifiée du 8 mars 2017 que le projet élargé tend à modifier.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 27 et 28 juin 2022.

Les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers ainsi que celui de la Commission nationale pour la protection des données, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La loi en projet sous examen vise à « créer » l'« Institut national des langues Luxembourg », ci-après « Institut », en lui conférant une autonomie de gestion avec une propre direction, tout en modifiant la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise et en abrogeant et remplaçant la loi modifiée du 22 mai 2009 portant création a) d'un Institut national des langues ; b) de la fonction de professeur de langue luxembourgeoise.

Selon les auteurs, il s'agit en l'espèce de supprimer les missions qui ne relèvent plus des compétences de l'Institut national des langues et de clarifier et de compléter les missions qui désormais incombent à l'Institut par cette nouvelle loi. Toujours selon les auteurs, « compte tenu de l'élargissement, respectivement de l'adaptation de ses missions dans un contexte de croissance continue, la rédaction d'un nouveau texte de loi coordonné s'impose. » Le

nouveau texte de loi inclut également des modalités relatives à l'organisation ainsi que des dispositions relatives au personnel de l'Institut.

Les auteurs prévoient aussi qu'une « redéfinition et une actualisation du règlement grand-ducal du 6 avril 1999 fixant l'organisation pédagogique et administrative du CLL, s'avèrent nécessaires pour faire face aux réalités actuelles et futures de l'INLL » sans qu'un projet de règlement grand-ducal prévoyant ces adaptations nécessaires soit déjà déposé.

Au niveau de la cohérence interne du projet de loi, le Conseil d'État s'interroge sur le champ d'application de la loi en projet. En effet, l'article 1^{er} du projet de loi prévoit qu'il s'agit en l'espèce d'un établissement d'enseignement des langues pour adultes, alors que l'article 14 prévoit que « l'accès aux cours de l'Institut est permis à toute personne qui n'est plus soumise à l'obligation scolaire ». Le Conseil d'État relève que l'obligation scolaire, en vertu de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire, s'étend, à l'heure actuelle, seulement jusqu'à l'âge de seize ans. Or, le terme « adultes » ne vise pas les personnes en dessous de dix-huit ans. Par ailleurs, le Conseil d'État se doit de renvoyer au projet de loi n° 60.952 relative au droit à l'enseignement et à l'obligation scolaire ; 2° portant modification de la loi modifiée du 18 mars 2013 relative aux traitements de données à caractère personnel ; et 3° portant abrogation de la loi modifiée du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire, qui propose de prolonger l'obligation scolaire jusqu'à l'âge de dix-huit ans. Cette prolongation aurait, dans la teneur actuelle du projet de loi sous examen, pour conséquence que les personnes âgées de seize ou dix-sept ans n'auraient plus accès aux cours de l'Institut en application de l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet sous avis. Pour le surplus, le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 14.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen repose, dans ses grandes lignes, sur le texte actuel de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 22 mai 2009 portant a) création d'un Institut national des langues, b) de la fonction de professeur de langue luxembourgeoise. L'alinéa 3, qui prévoit que le siège de l'Institut est à Luxembourg et que des annexes peuvent être créées par voie de règlement grand-ducal, n'est toutefois pas repris, sans que les auteurs expliquent ce choix autrement que par une volonté de décentralisation de l'Institut.

Pour ce qui est de l'emploi du terme « adultes », le Conseil d'État renvoie aux considérations générales et à son observation à l'endroit de l'article 14.

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'article sous examen constitue une nouveauté par rapport à la loi actuellement en vigueur et définit les modalités de l'enseignement proposé.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, seconde phrase, la partie de phrase « tel qu'adopté par le Conseil de l'Europe » est à omettre, l'expression « cadre européen commun de référence » se suffisant à elle-même, telle qu'elle figure d'ailleurs à l'article 8, paragraphe 2, du projet de loi sous examen.

Au paragraphe 4, le Conseil d'État relève qu'il n'est pas clair dans quelles hypothèses un cahier des charges doit être approuvé par le ministre. Étant donné qu'il est difficilement concevable qu'un cahier des charges soit établi dans l'hypothèse d'une évaluation interne, le Conseil d'État en déduit que c'est l'évaluation externe qui se fera selon un cahier des charges, que ce soit l'évaluation externe visée par la périodicité des dix ans ou celle qui a lieu sur demande du ministre. Par ailleurs, le Conseil d'État ne saisit pas si une évaluation doit d'office se faire tous les dix ans en dehors des évaluations demandées par le ministre ou si, suite à une évaluation initiée par le ministre, un nouveau délai de dix ans commence à courir. Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État considère que le paragraphe sous examen est source d'insécurité juridique, de sorte qu'il doit s'y opposer formellement. Les différents points ci-dessus sont par conséquent à clarifier.

Article 4

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il est prévu que le bilan de compétences « a une durée de validité de deux semestres ». Dans le contexte du bilan de compétences, le Conseil d'État ne saisit pas les raisons de prévoir une limite de validité du bilan de compétences. Les auteurs restent muets quant aux raisons qui les ont amenés à fixer cette limite. Étant donné que ce dernier est seulement censé renseigner l'apprenant de manière formative sur les progrès réalisés ainsi que sur le niveau atteint, la notion de « validité » est, aux yeux du Conseil d'État, inappropriée en l'espèce et le Conseil d'État demande en conséquence de supprimer la deuxième phrase du paragraphe 2.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Article 7

Le paragraphe 2 est repris, dans ses grandes lignes, de l'article 4, alinéa 2, du règlement grand-ducal précité du 6 avril 1999, qui prévoit que « [l]e CLL est chargé de l'organisation d'examens conférant des diplômes officiels reconnus à l'étranger. À cet effet il est autorisé à conclure des accords avec des institutions étrangères spécialisées dans l'enseignement des langues et dans l'évaluation des compétences en langues. »

Le Conseil d'État considère que les autorités étrangères visées au paragraphe 2 constituent des administrations étrangères, de sorte que les accords trouvés avec ces administrations ne constituent pas des traités au sens de l'article 37 de la Constitution, en ce qu'ils peuvent être considérés comme de simples arrangements destinés à régler la façon dont les organismes concernés travaillent ensemble. Le Conseil d'État suggère, dans cette logique, de remplacer, au paragraphe 2, les termes « autorités étrangères » par ceux de « organismes étrangers compétents ». Cette observation vaut également, de manière adaptée, pour les paragraphes 1^{er} à 3 de l'article sous examen, paragraphes qui font également référence à des « autorités ».

Article 8

Le Conseil d'État renvoie à son observation à l'endroit de l'article 9.

Article 9

Le Conseil d'État constate que, contrairement à l'article 8, paragraphe 4, alinéa 2, qui prévoit une durée de validité de deux ans pour les certificats et une durée illimitée pour les diplômes, l'article sous examen, qui vise à créer un certificat dénommé « Zertifikat Lëtzebuerger Orthografie — ZLO », ne prévoit pas de limitation quant à la durée du certificat concerné. Si les auteurs entendent prévoir que la durée de validité du certificat en question n'est pas limitée dans le temps, il y aura lieu, dans un souci de cohérence interne du texte, de lui conférer la dénomination de « diplôme ». Cette observation vaut également pour les « certificats » visés aux articles 10 et 11.

Article 10

L'article sous examen traite de l'organisation des cours menant à l'obtention du « certificat » permettant d'enseigner la langue luxembourgeoise aux apprenants adultes. Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, le Conseil d'État ne saisit toutefois pas la portée de la partie de phrase « pour autant que l'organisation de l'enseignement n'est pas réglée par d'autres dispositions légales ». Bien que cette partie de phrase a été reprise de la loi précitée du 22 mai 2009, le Conseil d'État donne à considérer que, par son arrêt du 22 janvier 2021¹, le juge constitutionnel attribue désormais valeur constitutionnelle au principe de sécurité juridique et l'applique pour contrôler la constitutionnalité des lois. Il en découle que toute règle de droit doit être suffisamment claire, accessible et prévisible, au risque, sinon, d'être déclarée non conforme au principe de sécurité juridique par la Cour constitutionnelle, ce qui aura pour conséquence l'annulation de la disposition litigieuse.

Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État estime que, par la présence de la partie de phrase précitée, la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} ne répond pas aux exigences de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité requises. Le Conseil d'État doit, dès lors, s'y opposer formellement pour contrariété au principe de sécurité juridique et demande de supprimer la partie de phrase en question.

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, il y a lieu de s'interroger, comme pour l'article 10, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, sur la portée de la partie de phrase « pour autant que l'organisation de l'enseignement n'est pas réglée par d'autres dispositions légales ». Tout comme pour l'article 10, le Conseil d'État se doit de renvoyer à l'arrêt précité du 22 janvier 2021 de la Cour constitutionnelle et s'oppose formellement à la partie de phrase en question et en demande la suppression, pour contrariété au principe de sécurité juridique.

Articles 12 et 13

Sans observation.

¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021 (Mém. A - n° 72 du 28 janvier 2021).

Article 14

En renvoyant à son observation à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'État estime que le paragraphe 1^{er}, en visant « toute personne qui n'est plus soumise à l'obligation scolaire », est en contradiction avec l'article 1^{er} du projet de loi qui prévoit que l'Institut est un établissement d'enseignement des langues « pour adultes ». Cette contradiction étant source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 1^{er}.

En ce qui concerne les paragraphes 2 et 3, il n'est pas clair quels examens différents les deux paragraphes couvrent. En effet, le paragraphe 2 se réfère notamment à des « tests et examens nationaux et internationaux organisés par l'Institut », auxquels toute personne intéressée a accès. Or, le paragraphe 3, qui se réfère également à des examens, prévoit que les conditions définies par l'organisme étranger compétent doivent être respectées pour pouvoir accéder aux examens en question. Une lecture combinée des deux paragraphes conduit ainsi à une contradiction entre ces derniers, source d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement à ces dispositions. Il recommande de reformuler le paragraphe 3 en tenant compte du commentaire de l'article en question.

Article 15

Aux paragraphes 2 et 3, la formulation selon laquelle « les montants sont sujets à une adaptation à l'indice du coût de la vie » est à supprimer pour être superfétatoire, étant donné que les deux paragraphes se réfèrent au nombre indice 100.

Articles 16 à 22

Sans observation.

Article 23

Au point 1^o, il convient de préciser qu'il s'agit de l'article 15, paragraphes 3 et 4, de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise qui sont modifiés. Les termes « Institut national des langues » figurent également à l'article 17, paragraphe 1^{er}, point 3^o, de la loi précitée du 8 mars 2017, de sorte qu'un remplacement de ces derniers termes s'impose également, par analogie.

Article 24

Sans observation.

Article 25

Le Conseil d'État constate que la notion d'« employé en période de transition » constitue une notion aux contours flous, non autrement définie. Elle est par conséquent source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit formellement s'y opposer.

Articles 26 à 28

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La numérotation des groupements d'articles se fait en chiffres romains et en caractères gras. Toutefois, lorsque pour le groupement des articles il est recouru exclusivement à des chapitres, ceux-ci sont numérotés en chiffres arabes. Par ailleurs, les intitulés des chapitres sont à faire précéder systématiquement de tirets et non de points. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« **Chapitre 1^{er} – Statut et missions** ».

Il y a lieu d'écrire « pour cent » en toutes lettres au lieu d'employer le symbole « % ».

Intitulé

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci. Partant, l'intitulé du projet de loi sous examen est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant création de l'Institut national des langues Luxembourg et modification de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise ».

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, il est indiqué d'écrire « ci-après « ministre » », étant donné que l'article « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, point 4^o, le Conseil d'État demande d'ajouter le terme « de » avant le terme « promouvoir ».

Au paragraphe 1^{er}, point 2^o, il est recommandé de remplacer les termes « qu'il enseigne » par ceux de « dont il dispense l'enseignement ».

Article 3

Au paragraphe 3, alinéa 2, deuxième phrase, la virgule après le terme « Institut » est à déplacer après le terme « fixe », pour écrire « Le directeur de l'Institut fixe, pour chaque langue, la liste [...] ».

Article 4

Au paragraphe 3, et au vu de l'observation générale afférente ci-avant, il y a lieu de remplacer les termes « chapitre II » par ceux de « chapitre 2 ». Par ailleurs, il convient de supprimer les termes « de la présente loi », car superfétatoires.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « ci-après « ZLLL » ».

Article 7

Au paragraphe 2, il est signalé que dans le cadre de renvois à des paragraphes ou alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « qui précède » ou « précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe ou alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Article 8

Au paragraphe 2, alinéa 3, le Conseil d'État souligne qu'en cas d'énumérations, chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Cette observation vaut également pour l'article 19, paragraphe 2.

Article 9

Au paragraphe 2, les termes « Zenter fir d'Lëtzebuerger Sprooch » sont à entourer de guillemets.

Article 10

Au paragraphe 5, alinéa 3, il convient d'ajouter le terme « des » après le terme « ensemble », pour écrire « sur l'ensemble des épreuves ».

Au paragraphe 6, il y a lieu d'insérer une virgule au point 1^o après les termes « mention « gutt » », au point 2^o après les termes « mention « ganz gutt » » et au point 3^o après les termes « mention « exzellent » ».

Article 11

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, il y a lieu d'écrire « [...] permet à son détenteur de compléter [...] et d'enseigner [...] ».

Le Conseil d'État propose de reformuler le paragraphe 2, point 2^o, de la manière suivante :

« 2^o fournit la preuve qu'elle a un niveau C1, conformément au Cadre européen commun de référence pour les langues, dans au moins deux des langues suivantes : luxembourgeois, français, allemand et anglais. »

Au paragraphe 3, l'alinéa 2 est à terminer par un point final.

Au paragraphe 4, point 3^o, il convient de remplacer les termes « sub 1^o et 2^o » par ceux de « prévues aux points 1^o et 2^o ».

Article 13

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, lorsqu'on se réfère au premier jour d'un mois, les lettres « er » sont à écrire en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} septembre ».

Article 15

Au paragraphe 3, deuxième phrase, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que la formulation en question est à revoir.

Article 17

Au paragraphe 2, alinéa 3, phrase liminaire, il y a lieu de supprimer les termes « de développement institutionnel », étant donné que l'alinéa 1^{er} introduit une forme abrégée afférente.

Article 18

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il faut écrire « demande » au singulier, le verbe se rapportant aux termes « un quart ».

Au paragraphe 4, il faut écrire « concernent » au pluriel.

Article 19

Au paragraphe 2, point 7^o, il y a lieu d'insérer une virgule après le terme « étranger » et d'écrire le terme « institut » avec une lettre initiale majuscule.

Article 21

Au paragraphe 3, phrase liminaire, il convient d'écrire « lettre e ».

Au paragraphe 3, point 1^o, le Conseil d'État demande de remplacer le terme « pays » par celui d'« État », pour écrire « État membre de l'Union européenne ».

Article 23

Au point 1^o, il y a lieu de préciser l'article de la loi en question qu'il s'agit de modifier et d'écrire :

« 1^o À l'article 15, paragraphes 3 et 4, les termes « Institut national des langues » sont remplacés par ceux de « Institut national des langues Luxembourg ». »

Article 24

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. En l'espèce, l'intitulé de citation s'écrit comme suit :

« loi modifiée du 22 mai 2009 portant a) création d'un Institut national des langues, b) de la fonction de professeur de langue luxembourgeoise ».

Article 25

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'écrire « en congés ».

Article 28

La date relative à l'acte en question faisant défaut, il y a lieu de l'insérer à l'endroit pertinent une fois qu'elle est connue.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 11 octobre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz