

A-3704/22-40

Doc. parl. n° 8012



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 14 juin 2022

sur

**le 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

Par dépêche du 13 mai 2022, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a demandé, « pour le 20 juin 2022 au plus tard », l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ledit projet vise à réorganiser l'Institut national des langues, en clarifiant ses missions, en précisant l'organisation et le fonctionnement de ses organes et en modernisant les formations, certificats et diplômes y offerts. Il est par ailleurs prévu de conférer la fonction d'autorité nationale pour l'apprentissage, la didactique et la certification de la langue luxembourgeoise à l'Institut.

Le projet en question appelle les remarques suivantes de la part de la Chambre.

Remarques générales

D'abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que le texte présente certaines incohérences et répétitions, prêtant à confusion et pouvant mener à une mauvaise interprétation et des malentendus. Par endroits, l'ordre logique et une catégorisation claire des articles font également défaut. Ainsi, les dispositions de l'article 3 (qui figure au chapitre I^{er} sur le statut et les missions de l'Institut) traitent par exemple de l'organisation des cours de langues, alors que le projet de loi comporte cependant un chapitre III spécifiquement dédié à l'organisation des cours. En outre, l'article 5 (qui figure aussi au chapitre I^{er}) traite du « *Zertifikat Lëtzebuergesch Léiere Léieren* », tandis que le chapitre II porte sur les certifications offertes par l'Institut.

Ensuite, la Chambre note la mise en avant du luxembourgeois à maintes reprises dans le texte, mais pas tellement des autres langues enseignées, ce qui peut être problématique. Si la Chambre est consciente du fait qu'un des buts (politiques) de la nouvelle loi projetée est la promotion et la professionnalisation de l'enseignement de la langue luxembourgeoise, ce qu'elle approuve, il lui revient cependant que la politique et la gestion actuelle de l'Institut sont aux frais des petits et moyens départements (EN, DE, PT, ES, IT, CH, NL), qui ont souvent du mal à remplir leurs classes. Cela crée un facteur d'insécurité pour les enseignants concernés, qui risquent de se voir attribuer d'autres tâches, voire d'être affectés temporairement à d'autres établissements.



Examen du texte

Ad intitulé et article 1^{er}

Le projet de loi prévoit de renommer l'actuel Institut national des langues en « *Institut national des langues Luxembourg* ».

D'après le commentaire de l'article 1^{er}, l'ajout du terme « *Luxembourg* » sert à préciser « *l'attribut 'national' et participe au 'nation branding' du Luxembourg* ». De plus, « *le nom 'Institut national des langues du Luxembourg' mènerait à des ambiguïtés* ».

Ces affirmations sont plus qu'étonnantes. En effet, d'une part, le mot « *Luxembourg* » fait double emploi avec le terme « *national* ». D'autre part, la dénomination « *Institut national des langues Luxembourg* » est grammaticalement incorrecte, ce qui est d'autant plus grave que l'Institut, qui a pour mission d'enseigner des langues (à supposer correctement), porte une telle dénomination!

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande par ailleurs en quoi le nom « *Institut national des langues du Luxembourg* » serait ambigu (mis à part que les mots « *national* » et « *Luxembourg* » sont synonymes en l'occurrence). Elle ne voit pas de raison valable pour changer la dénomination en question.

L'argument selon lequel « *l'abréviation du nom correspond désormais aux adresses internet et courriel de l'Institut, c'est-à-dire 'INLL'* », est d'ailleurs aussi surprenant, puisqu'il devrait être parfaitement possible de trouver un autre nom de domaine internet par exemple.

Cela dit, et au vu des remarques qui précèdent, la Chambre recommande de maintenir la dénomination actuellement en vigueur, à savoir « *Institut national des langues* », sinon de renommer celui-ci en « *Institut national des langues du Luxembourg* » dans un souci de cohérence avec l'abréviation INLL.

Étant donné que l'Institut existe déjà et que le projet de loi sous examen n'a pas pour objet de le créer, mais seulement de le réorganiser, il y a lieu d'écrire à l'intitulé « *projet de loi portant réorganisation [ou organisation] de l'Institut national des langues (du Luxembourg)* ».

Ad article 3

Aux termes du paragraphe (4), « *la qualité de l'enseignement offert par l'Institut fait l'objet d'une évaluation interne régulière et d'une évaluation externe, tous les dix ans, ou sur demande du ministre suivant un cahier des charges approuvé par le ministre* ».

Ce texte pourrait donner lieu à des évaluations par des organismes externes, tels que EQUALS. S'agit-il ici d'introduire une forme alternative d'évaluation des enseignants

et de l'autre personnel de l'Institut qui n'est pas prévue par les dispositions généralement applicables aux fonctionnaires et employés de l'État?

La Chambre ne saurait marquer son accord avec une telle mesure.

Concernant le paragraphe (5), selon lequel « *une médiathèque est à la disposition de la communauté apprenante de l'Institut* », la Chambre estime qu'il n'est pas logique de le placer à l'endroit de l'article 3. Il faudrait plutôt compléter l'article 6, paragraphe (2), qui traite également de la médiathèque, en y mentionnant aussi la communauté apprenante.

Ad article 4

Le paragraphe (3) de l'article sous rubrique prête à confusion. Il faudrait davantage faire la distinction entre les bilans de compétences et les diplômes et certificats officiels, et internationaux. Le renvoi au chapitre II informe, en effet, a priori le lecteur que sont visés des examens étrangers, à l'exception des examens de luxembourgeois.

Ad article 6

Concernant le paragraphe (2), la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à l'observation formulée ci-avant quant à l'article 3, paragraphe (5), et elle propose d'écrire « *une médiathèque est à la disposition de la communauté enseignante **et apprenante**, et de toute personne (...)* ».

Ad article 7

Dans un souci de cohérence du texte, la Chambre propose d'inverser le paragraphe (1) et le paragraphe (2).

Ad article 8

L'article 8, paragraphe (2), alinéa 2, qui concerne la conformité des niveaux de compétences et contenus enseignés à l'Institut avec le Cadre européen commun de référence pour les langues, fait double emploi avec l'article 3, paragraphe (3).

D'après l'article 8, paragraphe (3), « *l'Institut est chargé de la conception, de l'élaboration et de l'organisation des tests et examens en évaluant les compétences communicatives* » concernant la compréhension orale, l'expression orale, la compréhension écrite et l'expression écrite.

La Chambre se demande pourquoi cette disposition est seulement prévue dans le contexte de l'apprentissage et de l'évaluation du luxembourgeois, mais non pas pour les autres langues enseignées à l'Institut.

Ad articles 10 et 11

Le chapitre II traitant des « *Certifications* », les détails de l'organisation du « *Zertifikat Lëtzebuergesch Léiere Léieren - ZLLL* » et du « *Certificat d'enseignement en langues à visée professionnelle - CELVP* » devraient être traités dans un chapitre à part. En effet, il ne s'agit pas de certifications de langues à proprement dire, mais de compléments de qualification professionnelle qui permet au détenteur d'enseigner des langues (dans les communes, pour le Service de la formation des adultes, etc.).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics dénote ensuite une incohérence entre le contenu de la formation menant à l'obtention du ZLLL et le contenu du curriculum du ZLLL. Les éléments mentionnés aux points 1° et 4° de l'article 10, paragraphe (4), ne sont pas prévus au contenu de la formation prévue à l'article 10, paragraphe (3).

Concernant le CELVP visé à l'article 11, la Chambre comprend qu'il s'agit de créer un équivalent au ZLLL pour des langues autres que le luxembourgeois. Cependant, il est légitime de se poser la question de savoir si ceci ne donnera, à terme, pas lieu à la création de chargés de cours (enseignants) « *de 2^e classe* » qui, au départ, enseignent les langues dans les communes, pour le Service de la formation des adultes, etc., mais qui pourraient – à un moment donné – être intégrés dans les établissements scolaires. La Chambre met en garde contre une telle façon de faire.

Ad article 13

L'article 13, paragraphe (2), détermine les horaires des cours de langues organisés par l'Institut.

Selon les informations à la disposition de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, les horaires des cours sont actuellement fixés comme suit durant la semaine: du lundi au jeudi de 8.00 heures à 20.40 heures et le vendredi de 8.00 heures à 19.00 heures. De plus, la direction de l'Institut aurait décidé, il y a deux ans, d'organiser des cours les matins de 7.00 à 8.00 heures.

L'article 13, paragraphe (2), du projet de loi sous avis confère une base légale aux cours commençant à 7.00 heures du matin, mais il étend aussi la durée des cours jusqu'à 22.00 heures du soir, ceci également le vendredi soir, où la demande est quasi inexistante, étant donné que les apprenants ont aussi une vie privée et sociale en fin de semaine. La raison pour laquelle une tranche horaire après 19.00 heures le vendredi soir n'a pas été proposée précédemment est justement parce qu'il s'était avéré par le passé qu'il n'existait pas de demande pour cette tranche horaire.

Concernant les cours pouvant être organisés les samedis, il faudra définir et limiter l'étendue des « *cours pour besoins spécifiques* ».

Une ouverture dans le texte vers une offre de cours les samedis pourrait être un signe précurseur en vue d'une extension générale de l'offre de cours le week-end et risque de constituer, à terme, mais aussi dans l'immédiat, une détérioration des conditions de travail des enseignants concernés et du personnel technique de l'Institut.

Pour certaines langues, les examens officiels (notamment Cambridge, IELTS, Cervantes) sont déjà proposés les samedis et l'engagement de participer à ces examens en tant que surveillant ou examinateur est imposé aux agents des départements concernés. Les concernés sont engagés dans ces examens en supplément de leur tâche hebdomadaire d'enseignement (payés sur déclaration ou en vue des heures à prester dans le cadre de l'ACT72). Une base légale donnera lieu à une généralisation de cet état et constitue une détérioration des conditions de travail des agents concernés (enseignants, responsables du bureau d'examens et agents du service technique). La Chambre ne saurait marquer son accord avec une telle conséquence.

Ad article 17

L'article 17, paragraphe (2), met en place une cellule de développement institutionnel, qui a pour mission d'examiner et d'identifier les besoins et stratégies de l'Institut.

La cellule sera présidée par le directeur de l'Institut, qui désigne également tous ses membres. La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que cette manière de procéder est susceptible de limiter l'indépendance et la marge de manœuvre de la cellule.

Ad article 21

D'après l'article sous rubrique, la nouvelle direction de l'Institut sera composée entre autres d'un directeur et de quatre directeurs adjoints.

La Chambre met en garde contre la création d'un organe de direction hydrocéphale, empêchant le bon fonctionnement de l'Institut.

Au paragraphe (3), il est prévu ce qui suit:

- « Suivant les besoins de l'Institut et dans les limites des crédits budgétaires et par dérogation à l'article 3, paragraphe 1^{er}, point e), de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, son cadre peut être complété par des employés enseignants qui doivent remplir les conditions suivantes:*
- 1° avoir eu accès à la fonction enseignante ou d'encadrement socio-éducatif ou psychosocial dans un pays membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange;*
 - 2° se prévaloir d'une expérience professionnelle d'au moins cinq années dans une fonction enseignante en langues;*
 - 3° prouver par des certificats qu'ils ont atteint le niveau B2 du Cadre européen commun de référence pour les langues en langue française. »*

Comme l'Institut est une administration publique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande que l'ensemble du personnel engagé comme employé de l'État ait la connaissance des trois langues officielles du Luxembourg, ceci conformément aux dispositions générales applicables dans la fonction publique. La communication au sein de l'Institut entre la direction, les différents agents et acteurs ne pourra guère fonctionner si un membre du personnel ne parle que le français. La Chambre estime par ailleurs que le cadre du personnel devrait surtout être composé de fonctionnaires et employés de l'État luxembourgeois et que le recrutement de « *tiers* » devrait être limité.

Ad fiche financière

En ce qui concerne la fiche financière, il s'est glissé une erreur de frappe dans le tableau intitulé « *Dépense annuelle à prévoir pour un directeur adjoint A1* » de la rubrique « *I. Personnel de direction* ». En effet, dans la colonne droite, il ne s'agit pas d'une dépense mensuelle, mais d'une dépense annuelle.

Dans le contexte du recrutement d'un directeur adjoint, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge comment il serait possible de reclasser un agent faisant partie du régime transitoire de la rubrique « *Enseignement* », donc recruté avant le 1^{er} octobre 2015, depuis son grade actuel (p.ex. grade E7 pour un professeur) vers le grade 16 du nouveau régime de la rubrique « *Enseignement* ». En effet, l'article 50 (1) de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État dispose que « *les fonctionnaires en service (...) au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et relevant de la rubrique 'Enseignement', le classement barémique des différentes fonctions correspond aux grades fixés à l'annexe A II. Sous b) Régime transitoire de la rubrique 'Enseignement'* ». Or, étant donné que ce classement barémique transitoire ne connaît pas de grade 16, la Chambre se demande selon quel mécanisme le reclassement du régime transitoire vers le nouveau régime s'effectuerait et quelle est la disposition légale qui permettrait de déroger à l'article 50 (1) dans ce cas. Dans ce contexte, la Chambre tient à signaler que la fonction de directeur adjoint existe également dans le régime transitoire de la rubrique « *Enseignement* » et qu'elle est classée au grade E7ter.

Dans le même tableau intitulé « *Dépense annuelle à prévoir pour un directeur adjoint A1* », il est indiqué que la « *rémunération de base (Grade 16 - 4^e échelon)* » du directeur adjoint serait de 509 points indiciaires. Or, selon le tableau barémique « *I. Administration générale* » qui se trouve à l'annexe B1) de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, le 4^e échelon du grade 16 possède la valeur 455 p.i., donc 54 p.i. en moins. La Chambre s'interroge d'où provient cette différence considérable. En outre, la valeur 509 p.i. ne figure d'ailleurs nulle part dans le tableau barémique en question. De plus, la Chambre se demande pourquoi la rémunération de base est calculée à partir du 4^e échelon du grade 16 et non pas à partir du 3^e échelon, conformément à la loi précitée du 25 mars 2015. Puis encore, dans le calcul de la dépense annuelle projetée pour un directeur adjoint A1, il faudra ajouter mensuellement la majoration

d'échelon pour fonctions dirigeantes (25 p.i.) de laquelle bénéficie en effet tout directeur adjoint A1.

La Chambre constate finalement des incohérences au niveau du nombre de points indiciaires indiqué pour la rémunération de base pour un fonctionnaire A1, pour un fonctionnaire B1 et pour un fonctionnaire C1 dans les tableaux respectifs qui font partie de la fiche financière annexée au projet sous avis. En effet, aucune de ces valeurs ne correspond à celles indiquées dans le tableau barémique de l'annexe B de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Ce n'est que sous la réserve des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.)

Luxembourg, le 14 juin 2022.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF