

A V I S

sur

le projet de loi relatif à la promotion de la langue luxembourgeoise et portant modification

- 1. de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État;**
- 2. 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;**
- 3. de la loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018, et**
- 4. de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État**

Par dépêche du 28 novembre 2017, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question – qui se base sur le document intitulé "*Strategie fir d'Promotioun vun der Lëtzebuenger Sprooch*", adopté en mars 2017 par le gouvernement – poursuit quatre objectifs principaux:

- le renforcement de l'importance de la langue luxembourgeoise;
- la progression de la normalisation, de l'utilisation et de l'étude de la langue luxembourgeoise;
- la promotion de l'apprentissage de la langue et de la culture luxembourgeoises, et
- la promotion de la culture en langue luxembourgeoise.

Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi prévoit notamment la création de différents nouveaux organes et structures (dont un commissaire à la langue luxembourgeoise et un Centre pour le luxembourgeois) qui auront pour mission de mettre en œuvre la politique sur la langue luxembourgeoise, adoptée par le gouvernement dans un plan d'action.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Remarques d'ordre général

Les faits que l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi est rédigé en luxembourgeois et qu'une traduction en langue luxembourgeoise du texte du projet est joint au dossier sous avis ont particulièrement suscité l'intérêt de la Chambre.

Étant donné que, selon l'article 2 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, la langue de la législation au Luxembourg est toutefois le français et que, par conséquent, "*seul le texte français fait foi*" concernant le projet de loi sous avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a, conformément à ses habitudes, préféré rédiger son avis sur celui-ci en langue française.

Quant au fond, la Chambre fait d'abord remarquer qu'elle approuve l'initiative du gouvernement de promouvoir la langue luxembourgeoise à côté du multilinguisme caractérisant le Grand-Duché. Elle apprécie tout particulièrement les mesures prévues par le papier stratégique précité visant à conférer un statut renforcé à ladite langue, tant au Luxembourg (par exemple par l'inscription dans la Constitution du luxembourgeois en tant que langue nationale) qu'au sein de l'Union européenne.

Si la volonté du gouvernement de prendre diverses mesures en vue de reconnaître "*l'importance du luxembourgeois comme langue de communication, comme langue d'intégration et comme langue littéraire*" est certes louable, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que des dispositions concrètes pour atteindre ces objectifs font toutefois défaut dans le texte du projet de loi sous avis.

En effet, celui-ci se limite à énumérer d'abord, dans un chapitre 1^{er}, les principaux objectifs de la politique sur la langue luxembourgeoise adoptée par le gouvernement, pour ensuite créer, dans un chapitre 2, une panoplie d'institutions et d'organes qui auront pour mission de contribuer à mettre en œuvre cette politique.

Concernant cette mise en œuvre, le projet de loi prévoit tout simplement que le gouvernement adoptera un "*plan d'action sur la langue luxembourgeoise*" qui portera sur une période de vingt ans (!) et qui déterminera les lignes directrices à suivre par le gouvernement et les différentes institutions créées par la loi. Mis à part qu'une durée de vingt années pour l'exécution du plan d'action est exagérée, la Chambre regrette que les plus importantes des nombreuses mesures prévues par le papier stratégique adopté en mars 2017 – qui, en fait, définit déjà les lignes directrices en la matière – ne soient pas concrétisées dans le projet de loi (telle l'adaptation des programmes de l'enseignement dans les écoles internationales au Luxembourg, etc.). Elle estime que le projet de loi devrait prévoir quelques mesures

précises (au nombre de cinq par exemple) avec un échéancier concret pour leur mise en œuvre.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que les dispositions relatives aux différents organes et structures, ayant pour mission de contribuer à l'application pratique de la politique sur la langue luxembourgeoise, manquent de clarté.

Pour que les institutions en question puissent accomplir de façon efficace leurs missions, ces dernières doivent être encadrées par des règles claires et précises. À la lecture du texte sous avis, la Chambre constate que tel n'est toutefois pas partout le cas.

De plus, et mis à part que certaines dispositions du projet de loi sont plutôt de nature descriptive et non pas de nature normative, ce qui est à omettre dans un texte législatif, la répartition des attributions entre les diverses institutions n'est pas toujours très évidente (par exemple entre le commissaire à la langue luxembourgeoise et le Centre pour le luxembourgeois, qui ont tous les deux pour mission principale de soutenir le gouvernement dans la mise en œuvre de la politique de la langue luxembourgeoise).

S'y ajoute que le commentaire des articles (dont le texte ne comporte que deux pages) ne fournit pas de précisions à ce sujet et que pour l'un des organes nouvellement créés, à savoir le comité interministériel, les attributions ne seront même pas déterminées par la loi, mais par voie de règlement grand-ducal.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'il faudrait éviter de créer un tas d'organes hydrocéphales avec des missions très similaires, ayant pour seule conséquence d'engendrer des complications administratives et des frais importants à charge du budget de l'État, ce qui, au bout du compte, empêche l'aboutissement des objectifs en matière de promotion de la langue luxembourgeoise, la bonne initiative du gouvernement risquant ainsi malheureusement de rester lettre morte. De l'avis de la Chambre, il serait en effet plus judicieux de regrouper toutes les attributions et missions liées à la promotion de la langue luxembourgeoise sous l'égide d'une seule autorité ou administration.

Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, la Chambre estime que le texte du projet de loi nécessite certaines clarifications et précisions quant aux sujets prémentionnés. Elle reviendra plus en détail sur différents points dans le cadre de l'examen du texte ci-après.

Finalement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette encore que le dossier lui soumis ne soit pas accompagné des projets de règlements grand-ducaux d'exécution, textes qui sont pourtant prévus à certains endroits dans le projet de loi. L'élaboration des règlements d'exécution ensemble avec leur fondement légal a en effet l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ces textes fournissent des précisions sur les dispositions légales et qu'ils permettent d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence de mesures d'exécution nécessaires voire de l'oubli ou de la négligence de les prendre.

Examen du texte

Ad intitulé

À l'intitulé du projet de loi, le point 3 est à adapter comme suit:

*"3. de la loi du **15 décembre 2017** concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018".*

Ad article 1^{er}

L'article 1^{er} comporte des dispositions qui sont plutôt de nature descriptive et non pas de nature normative, ce qui est à omettre dans un texte législatif.

Concernant le dernier alinéa, selon lequel le plan d'action sur la langue luxembourgeoise porte sur une période de vingt ans, la Chambre renvoie aux remarques d'ordre général ci-avant.

Ad article 3

L'article 3 prévoit la création du nouveau commissaire à la langue luxembourgeoise.

Aux termes du dernier alinéa, *"le commissaire établit un rapport d'activités annuel et peut, sur demande du Gouvernement ou de sa propre initiative, établir un rapport thématique"*.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que cette disposition manque de clarté. En effet, il en découle que le commissaire a le choix (il "*peut*") d'établir ou non un rapport thématique, même si le gouvernement le lui demande. Or, quelles sont les conséquences lorsqu'il refuse d'établir un tel rapport?

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre propose de reformuler l'alinéa en question de la façon suivante:

*"Le commissaire établit un rapport d'activités annuel **et, sur demande du gouvernement, un rapport thématique. Il peut en outre de sa propre initiative établir un rapport thématique.**"*

Ad article 6

La Chambre se demande pourquoi l'article 6 renvoie à un règlement grand-ducal pour la fixation des attributions, du fonctionnement et de la composition du comité interministériel, alors que pour les autres organes, cette fixation figure, du moins pour l'essentiel, dans le texte du projet de loi.

Ad article 9

La deuxième phrase de l'article 9 prévoit que le directeur du nouveau Centre pour le luxembourgeois "*peut être assisté par un directeur adjoint (...)*", alors que, selon l'article 11, paragraphe (1), "*le cadre du personnel du Centre comprend un directeur, un directeur adjoint et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement (...)*".

Dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'écrire à la phrase précitée "*le directeur **est** assisté par un directeur adjoint*".

La Chambre s'interroge ensuite sur l'utilité de la dernière phrase de l'article 9, selon laquelle "*une autre dénomination peut être conférée au Centre par voie de règlement grand-ducal*". Elle demande de supprimer cette disposition qui ne figure pas non plus dans les lois organiques d'autres administrations et services de l'État.

Ad article 10

L'article 10, première phrase, prévoit que le Centre pour le luxembourgeois "*constitue un organisme de contact et d'information*" en matière de langue luxembourgeoise.

À défaut de précision, il n'est pas clair si le service de contact et d'information s'adresse au grand public ou aux seules autorités publiques par exemple. La Chambre recommande de modifier le texte sur ce point.

La deuxième phrase de l'article en question dispose que "*le Centre peut, de sa propre initiative ou à la demande du Gouvernement, être chargé d'étudier les questions en rapport avec la politique de la langue luxembourgeoise*". Selon cette phrase, le Centre peut donc "*de sa propre initiative (...) être chargé*" d'étudier les questions en rapport avec la politique de la langue luxembourgeoise, ce qui ne fait guère de sens.

Dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics suggère de reformuler ladite disposition comme suit:

"À la demande du gouvernement, le Centre procède à l'étude des questions en rapport avec la politique de la langue luxembourgeoise. Il peut également y procéder de sa propre initiative."

Ad article 11

L'article 11, paragraphe (2) prévoit que le cadre du personnel du Centre pour le luxembourgeois peut être complété, entre autres, par des "*salariés de l'État*". La Chambre demande que le personnel en question soit impérativement engagé sous le statut du fonctionnaire de l'État, surtout dans le cas où il serait amené à exécuter des tâches de nature technique ou artisanale.

Ad article 12

L'article 12 détermine les conditions de recrutement pour le directeur et le directeur adjoint du Centre pour le luxembourgeois.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate tout d'abord que ledit article permet de choisir le directeur et le directeur adjoint parmi les employés de l'État.

Or, elle signale que, en application des dispositions de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ainsi que de celles de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État, les fonctions dirigeantes sont réservées aux fonctionnaires de l'État.

Ensuite, l'article 12 permet également de recruter le directeur et le directeur adjoint "*parmi les candidats du secteur privé*".

La Chambre met en garde contre un recrutement de tels candidats, dont ni les conditions d'admission et de nomination ni le statut ne sont précisés par le projet de loi sous avis. Elle fait remarquer que ces candidats doivent impérativement être recrutés sous le statut du fonctionnaire de l'État.

En outre, la première phrase du paragraphe (2) dispose que le directeur adjoint pourra être recruté "*soit parmi les fonctionnaires, soit parmi les employés du groupe de traitement ou groupe d'indemnité A*" (sic).

La Chambre fait remarquer qu'il n'existe ni de groupe de traitement A ni de groupe d'indemnité A. Étant donné que, pour les candidats du secteur privé, le projet de loi précise que ceux-ci doivent être détenteurs d'un diplôme sanctionnant l'accomplissement avec succès d'un bachelors au moins, elle comprend que les auteurs du texte entendent ouvrir l'accès à la fonction de directeur adjoint aux candidats du secteur public relevant de la catégorie de traitement ou d'indemnité A, c'est-à-dire donc également à ceux du groupe de traitement ou d'indemnité A2. Dans ce cas, la première phrase précitée serait toutefois contraire aux dispositions de la loi susvisée du 9 décembre 2005 et à celles 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.

En effet, en application de ces dispositions, tous les directeurs adjoints des administrations et services de l'État (de la rubrique "*Administration générale*" et à l'exception des directeurs adjoints des différents ordres d'enseignement) doivent être classés dans le groupe de traitement A1.

Au vu de toutes les remarques qui précèdent, il y a lieu de reformuler complètement le texte de l'article 12.

Ad article 13

Aux termes de l'article 13, le cadre du personnel du Centre pour le luxembourgeois peut "*être complété par des employés prouvant par des certificats avoir atteint le niveau C1 du cadre européen commun de référence des langues dans au moins une des trois langues administratives définies par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues*".

La Chambre fait remarquer que les missions du Centre s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de la langue luxembourgeoise. Il est dès lors impératif que tout le personnel de cette administration maîtrise au moins le luxembourgeois.

Cela dit, la Chambre est d'avis que, pour garantir la bonne communication avec le public, tout le personnel du Centre devrait avoir la connaissance des trois langues officielles du Luxembourg.

Ad article 15

Conformément à la remarque présentée ci-avant quant à l'article 9, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande de supprimer également la dernière phrase de l'article 15, aux termes de laquelle "*une autre dénomination peut être conférée au CPLL (Conseil permanent de la langue luxembourgeoise) par voie de règlement grand-ducal*".

Ad article 16

À l'article 16, paragraphe (1), alinéa 2, il n'est pas précisé quelle autorité procède à la nomination des membres suppléants du Conseil permanent de la langue luxembourgeoise. Il faudra donc compléter la dite disposition en conséquence.

D'un point de vue formel, il y a lieu d'écrire tout à la fin du paragraphe (3) "*parmi les fonctionnaires et employés de l'État des Ministères de l'Éducation nationale ~~ou~~ et de la Culture*".

Ad article 19

À la phrase introductive de l'article 19, il faudra écrire "*loi du 15 décembre 2017 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2018*".

Aux points 1 et 2, il y a en outre lieu d'insérer les numéros d'articles qui manquent.

Ad article 21

L'article 21, qui porte sur la reprise, par le Centre pour le luxembourgeois, des employés de l'État actuellement engagés auprès du service du "*Lëtzebuenger Online Dictionnaire*", prête à confusion.

Selon ledit article, sont en effet concernés "*les employés de l'État visés à l'article 11 et relevant de la rubrique 'Administration générale' telle qu'énoncée à l'article 12 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*".

La Chambre signale d'abord que ce texte se réfère à une disposition légale qui n'est pas applicable aux employés de l'État, la prédite loi du 25 mars 2015 ne concernant que les fonctionnaires de l'État.

Ensuite, la Chambre constate que le texte sous avis ne règle pas expressément le maintien des attentes de carrière du personnel actuellement engagé auprès du service du "*Lëtzebuenger Online Dictionnaire*". Il y a donc lieu de compléter l'article 21 en ce sens.

Ad fiche financière

La Chambre des fonctionnaires et employés publics prend note que la fiche financière accompagnant le projet de loi prévoit (tout comme l'article 19) des frais de fonctionnement d'un montant de 50.000 euros pour le Centre pour le luxembourgeois.

Elle se demande si ce montant est suffisant pour couvrir tous les frais de fonctionnement de la nouvelle administration, alors surtout que l'article 14 du projet de loi dispose que le Centre doit être doté des infrastructures (donc notamment de locaux) nécessaires à son fonctionnement et à l'accomplissement de ses missions.

Concernant les frais de personnel du Centre, la fiche financière ne mentionne pas les frais engendrés par l'engagement d'un directeur adjoint.

Finalement, la Chambre s'étonne que la fiche financière n'affiche pas de coûts pour les frais de personnel et de fonctionnement des autres organes et structures qui seront nouvellement créés par la future loi. En effet, les articles 5 et 7 prévoient que le commissaire à la langue luxembourgeoise, le secrétariat de celui-ci ainsi que le comité interministériel seront chacun dotés des infrastructures et des ressources humaines et budgétaires nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Ce n'est que sous la réserve de toutes les observations, propositions et recommandations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 mai 2018.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF