

N° 6283⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg; modifiant le Code de la Sécurité sociale; modifiant la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(17.1.2012)

Par dépêche du 18 mai 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

En date du 18 juillet 2011 sont parvenus au Conseil d'Etat les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des métiers. L'avis de la Chambre de commerce a été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 5 septembre 2011.

Par dépêche du 16 novembre 2011 ont été communiqués au Conseil d'Etat neuf amendements gouvernementaux accompagnés d'un commentaire. Alors que les amendements gouvernementaux se départent de la solution envisagée par le projet initial en matière de sécurité sociale des étudiants, le Conseil d'Etat va limiter son examen aux amendements proposés pour ce qui est du volet concerné.

Le Conseil d'Etat constate que des modifications du volet des dispositions de la loi en projet concernant le transfert de biens immobiliers de l'Etat vers l'Université sont d'ordre financier. En vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le projet de loi doit dans ces conditions être accompagné par une fiche financière qui faisait pourtant défaut dans le dossier soumis au Conseil d'Etat. Il y a lieu de redresser cette omission.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi lui soumis pour avis concerne plusieurs éléments différents ayant trait:

- au fonctionnement de l'Université et à son autonomie en particulier;
- à l'abolition de la différenciation des formations académiques ou professionnelles;
- à la situation des étudiants, en ce qui concerne leur représentation dans les organes de l'Université;
- à la création ou dissolution de centres interdisciplinaires;
- aux différents statuts du corps académique;
- à la modification du Code de la sécurité sociale, abolissant l'affiliation à la sécurité sociale d'étudiants en provenance de pays en dehors de l'Union européenne;
- à l'abolition de l'obligation de l'inscription du diplôme au registre des titres;
- au transfert de la propriété du patrimoine immobilier au site Belval à l'établissement public de l'Université du Luxembourg.

Un comité international ayant „rassemblé 96 personnes, y compris des étudiants“ est mis en exergue pour appuyer la démarche des auteurs du projet de loi sous avis et justifier donc une modification de la loi de base après pas même une décennie de fonctionnement.

Le besoin de légiférer aura certainement retardé les changements qui concernent la structure des organes de l'Université. Le rapport d'évaluation¹ ayant été finalisé en janvier 2009, il faut constater que les modifications majeures qui concernent l'organisation interne n'auront leur effet qu'une fois le projet de loi sous avis adopté par le législateur.

Le Conseil d'Etat note aussi que le comité externe d'évaluation a fait des recommandations, dont un certain nombre pourront être mises en route sans modifications législatives.

En rendant attentif à une lecture qui pourrait faire croire à un excès de bureaucratisation, le comité d'experts cité ci-haut postule qu'une université moderne doit avoir son organisation spécifique et maintenir la bureaucratie au plus bas niveau possible, pour laisser la place au travail autonome des corps académiques et des chercheurs, afin de promouvoir le développement d'une culture de la qualité partagée et active.²

S'il est vrai que la création d'une université est une œuvre de longue haleine, – le passé centenaire des universités de renom en témoigne, – il reste une voie à trouver entre l'immobilisme et la hâte de réformer.

L'exposé des motifs se tait par ailleurs sur les résultats des rapports internes d'évaluation, alors qu'il semble que le plus grand besoin de réformer provienne plutôt de la communication interne que de la structure proprement dite.

Chacun des éléments relevés ci-dessus a donné lieu à des commentaires et suscité des débats plus ou moins passionnés. Le présent projet de loi ne pourra être commenté sans tenir compte du contexte général de l'évolution qu'a connue l'Université du Luxembourg depuis sa création et du développement de la recherche et de l'enseignement supérieur au niveau national et européen par ailleurs.

Le scepticisme entourant la création de l'Université du Luxembourg s'est estompé avec un développement qui amène le comité d'experts externe à relever dans son rapport d'évaluation précité „qu'il a dépassé toutes les attentes“.³

Les adaptations sous avis sont à considérer dans une optique de long terme et au vu du cadre juridique nouveau mis en place pour les établissements publics par l'introduction dans la Constitution de l'article 108*bis* lors de la révision du 19 novembre 2004.

Le développement de l'Université du Luxembourg a confirmé le but du projet de l'époque d'affirmer la puissance souveraine du pays par la création d'une université de recherche „*sui generis*“ axée sur les besoins économiques du pays et l'évolution de sa situation linguistique. La recherche scientifique liée aux activités universitaires a pu prendre un essor certain.

Le principe de l'enseignement multilingue, dans lequel le Conseil d'Etat avait cru voir un obstacle au recrutement d'étudiants étrangers par le Conseil d'Etat dans son avis du 1er juillet 2003 (doc. parl. n° 5059⁷), n'a pas empêché l'Université de compter 47% d'étudiants ne possédant pas la nationalité luxembourgeoise sur une population de 5.177, au 30 septembre 2011.

La mobilité obligatoire des étudiants, inscrite parmi les principes fondamentaux de l'Université, avait été questionnée par le Conseil d'Etat dans son avis du 1er juillet 2003 comme une „mesure trop rigide ne devant concerner les seules disciplines où la mobilité est un atout fondamental pour la formation et la vie professionnelle ultérieures“. Le rapport d'évaluation juge l'encadrement de cette mobilité insuffisant. Le Conseil d'Etat se demande par ailleurs si le principe de la mobilité ne devrait pas encourager l'Université à établir des relations soutenues avec d'autres universités de renommée, par des accords durables, au lieu de faire transiter seulement les étudiants dans les établissements de la Grande Région.

La mobilité des étudiants à l'Université du Luxembourg devrait en effet être un des attraits majeurs en tant que modèle de coopération interuniversitaire, prévu dans les programmes d'études, un modèle allant au-delà des programmes européens Erasmus et Erasmus mundus. Il faudrait en tous cas éviter

1 External Evaluation Report of the University of Luxembourg; Luxembourg – January 2009.

2 *Ibid.*, *Recommendations: Introductory remarks*, p. 25.

3 *Ibid.*, „*Many interlocutors of the Committee stated that, although sceptical at the launch of the University of Luxembourg, they were now of the view, that the University had already surpassed all expectations*“, p. 15.

la perte de temps pour les étudiants en mobilité, en assurant une meilleure coordination des curricula et la reconnaissance des acquis d'autres universités.

Le Conseil d'Etat voudrait relever quelques exemples d'enseignement de pointe de l'Université du Luxembourg.

Il va sans dire qu'en l'état actuel de crise économique et financière la „School of Finance“ est un atout pour la place financière. Ainsi, le Conseil d'Etat avait mentionné dans son avis précité que „la Luxembourg School of Finance est l'exemple même d'une structure pouvant tirer parti des atouts indéniables de notre pays“. Sa structure de „Luxembourg School of Finance Foundation“, qui fonctionne en partenariat avec la faculté de droit et d'économie, lui a permis d'initier dès sa création en l'an 2000 des programmes de recherche en coopération avec des spécialistes internationaux, et lui a également permis d'initier et de contribuer à la qualification des ressources humaines auxquelles recourt la place financière luxembourgeoise.

La faculté de droit a trouvé son assise et a su tirer profit de la présence de compétences à la Cour de Justice de l'Union européenne à Luxembourg et affirmer sa notoriété internationale.

Le domaine des sciences informatiques a prouvé l'excellence de ses programmes. La recherche sur la sécurité informatique a d'ores et déjà une reconnaissance internationale.

Le centre interdisciplinaire de biomédecine fondé dès le début en coopération transatlantique a attiré des chercheurs internationaux à Luxembourg. Le Conseil d'Etat est conscient des efforts consentis, et à consentir d'ailleurs encore, pour renforcer et encourager la recherche de la qualité et par là d'une compétitivité accrue de l'Université, des institutions de recherche qui y sont liées et du secteur privé de l'économie qui s'est engagé par des partenariats.

Ces acquis sont certainement positifs pour l'Université du Luxembourg et le secteur de la recherche. Or, aujourd'hui, il ne s'agit plus seulement de consolider l'acquis, mais de tenir le cap sur un nouveau modèle universitaire en Europe, axé sur la place importante de la recherche dans un cadre d'enseignement. Le déficit d'innovation et de recherche, reconnu et documenté par la stratégie de Lisbonne en 2000, a fait appel aux Etats membres de l'Union européenne en vue de renforcer leur investissement dans la recherche publique. Les efforts budgétaires du Gouvernement ont augmenté la participation étatique à la recherche de 26 millions d'euros pour la recherche dans le budget 2000 à 280 millions d'euros pour la recherche dans le budget 2012.

Les réformes des universités en Europe, initiées par le „Processus de Bologne“ en 1998 et poursuivies à des rythmes différents par les universités elles-mêmes, ont connu des succès divers. 47 pays s'y sont associés. Le processus a engendré une dynamique dans le monde universitaire. En Allemagne par exemple, 82% (11.500 sur 14.100) des programmes d'études se sont ralliés au système de bachelor-master.

La création de réseaux (*clusters*) basés sur des critères d'excellence, pour un financement étatique renforcé des universités en Allemagne, initiée en 2007, a engendré une réflexion profonde sur la gestion et les formes de gouvernance. Les institutions les plus performantes se sont constituées en fondations, ralliant ainsi le capital privé aux subventions étatiques obtenues grâce à la qualité de la recherche.

En France, le décret du 8 avril 2008 a ouvert le droit à des déductions fiscales très importantes pour les entreprises et les particuliers, décret rattaché aux règles générales de fonctionnement des fondations universitaires.

Différents réseaux universitaires se sont créés, dont la „Ligue des universités européennes de recherche“, créée en 2002, qui fédère 21 universités de recherche.

Le 7e programme-cadre de la recherche de l'Union européenne, approuvé en 2007, a élargi son champ d'action aux universités d'excellence. La création du Conseil européen de la recherche, ainsi que celle de l'Institut européen de technologie et d'innovation, sont d'autres éléments qui appellent à questionner le modèle des universités en Europe, par l'analyse de leurs structures.

*

Le Conseil d'Etat aurait souhaité trouver dans le dossier lui soumis des informations sur les potentialités de développer l'Université du Luxembourg comme université de recherche tout en permettant une meilleure coopération avec l'économie.

Il n'est par ailleurs pas besoin de relever que l'Université du Luxembourg doit, comme toute autre institution nationale ainsi que toute entreprise et tout particulier, se soumettre aux exigences d'ordre

public prévues par les lois en ce qui concerne tant les relations avec ses collaborateurs que celles établies avec des tiers. Ainsi l'Université est tenue de respecter les règles du Code du travail et est tributaire du cadre législatif qui dans le passé a déjà été aménagé de sorte à garantir la flexibilité et la mobilité nécessaires aux universités d'aujourd'hui. Toute modification relative aux contrats de travail devra obligatoirement s'insérer au Code du travail. Le Conseil d'Etat y reviendra sous l'examen du titre IV relatif aux personnels de l'Université.

Selon l'article 1er de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, celle-ci revêt le statut d'un établissement public répondant ainsi aux exigences de l'article 108*bis* de la Constitution.

Sa gouvernance est conçue selon des structures qui se rapprochent des modèles usuellement appliqués aux établissements européens de l'enseignement supérieur, à en juger par une étude Eurydice.⁴ Aux termes de cette étude, les structures de gouvernance comportent normalement:

- un organe de décision qui est compétent pour la planification à long terme ainsi que pour le développement stratégique de l'établissement universitaire;
- une direction qui est principalement responsable de la planification du développement et de l'organisation de l'Université, tout en étant en charge de la gestion et du contrôle;
- un organe académique (parfois dénommé conseil académique, conseil d'université ou sénat universitaire) dont la responsabilité essentielle tient aux services fournis par l'établissement universitaire dans les domaines de l'enseignement et de la recherche, et qui, selon le modèle national examiné, est doté d'un pouvoir décisionnel ou n'assume que des compétences consultatives;
- un organe de conseil ou de supervision (composé essentiellement ou exclusivement d'acteurs externes) avec pour mission de défendre les intérêts de l'établissement et, en termes de responsabilisation, de veiller à ce que celui-ci mène ses activités dans le respect du cadre légal en place.

Dans pratiquement la moitié des modèles nationaux européens analysés par les auteurs de l'étude, l'organe de décision assume également les compétences de l'organe académique.

L'organisation universitaire retenue par la loi précitée du 12 août 2003 répond donc *grosso modo* aux structures de gouvernance communément en place pour les établissements de l'enseignement supérieur en Europe.

Le conseil de gouvernance est selon l'article 18 en charge de la politique générale et des choix stratégiques de l'Université et il en surveille les activités.

Sous la direction du recteur, le rectorat est responsable de la gestion journalière ainsi que de l'élaboration et de la mise en œuvre des décisions relevant de la compétence du conseil de gouvernance; il représente l'Université vers l'extérieur, il assume l'autorité hiérarchique du personnel et il est responsable du maintien de l'ordre.

D'après l'article 26 de la loi du 12 août 2003, le conseil universitaire a une compétence essentiellement consultative et il doit être entendu sur toutes les questions qui touchent aux affaires pédagogiques et scientifiques de l'Université. La loi en projet prévoit cependant d'accorder à ce conseil des prérogatives décisionnelles (cf. version projetée de l'article 4 de la loi du 12 août 2003).

L'article 28 de la loi prévoit encore un décanat qui assume, sous l'autorité du doyen, la direction d'une faculté.

Un organe de conseil ou de supervision, qui apparaît dans l'organigramme de nombreuses structures universitaires étrangères, fait par contre défaut.

Il semble utile aux yeux du Conseil d'Etat de compléter cette comparaison des structures de gouvernance universitaire par l'évocation dans le rapport Eurydice des législations sur l'enseignement supérieur en Belgique, aux Pays-Bas, en Finlande, en Suède et en Norvège érigeant, à côté de l'enseignement académique et de la recherche, la coopération avec la société comme troisième mission majeure de l'enseignement supérieur. Même si l'article 2 de la loi actuelle évoque parmi les missions de l'Université la diffusion des connaissances et la valorisation des résultats de la recherche ainsi que des contributions au développement social, culturel et économique, le Titre II, qui spécifie le détail des missions évoquées à l'article 2 dans le domaine de l'enseignement et de la recherche, reste en retrait par rapport à l'approche des pays européens mentionnés quant à la dernière des trois missions concer-

⁴ Eurydice, 2008: La gouvernance de l'enseignement supérieur en Europe; Politiques, structures, financement et personnel académique.

nées. Et le Conseil d'Etat de constater que le projet de modification sous examen de la loi de 2003 reste également muet sur la façon dont l'Université entend à l'avenir appréhender cette troisième dimension des missions universitaires majeures, sur laquelle les exemples cités mettent l'accent.

Or, le Conseil d'Etat entend ne pas seulement s'orienter au vu des analyses du rapport Eurydice, mais considérer également les analyses de l'OCDE relatives à la qualité de l'enseignement, aux capacités de promouvoir l'innovation et des résultats engrangés par les universités européennes dans un contexte économique international et global. Il va sans dire que dans toutes ces analyses, qui ont trait à une classification des critères de qualité des universités, le degré d'autonomie des structures est mis en exergue. La création en Allemagne d'Universités d'Excellence et leur financement par des fonds publics et privés prouve que la thèse exprimée par le Prof. Philippe Aghion dans sa publication: *European Universities: An Investment in the Economy and Society* ramène les éléments d'excellence au cœur du débat. Il s'agit des points suivants:

„Le financement, l'autonomie avec de bonnes structures, la compétition pour des bourses.

Des formations de troisième cycle sont au cœur d'un bon système universitaire.

L'université a besoin d'un système de gouvernance qui repose à la fois sur un sénat académique (où les facultés décideront ensemble sur les orientations académiques) et un conseil de gouvernance composé de membres externes, qui nommera le recteur, votera le budget et supervise les performances.“

Les universités européennes étant actuellement mises à contribution pour la relance économique, il s'agira aussi de s'inspirer de modèles outre-Atlantique et de ne pas seulement mesurer l'Université du Luxembourg à l'aune de la comparaison européenne. Enfin, il y aura intérêt à consolider les perspectives d'une université d'excellence au cœur de la Grande Région.

Le Conseil d'Etat estime que l'Université du Luxembourg au terme d'un premier rapport d'évaluation n'aura pas assez été mise à contribution par le secteur privé en général et les petites et moyennes entreprises en particulier dans le but de promouvoir les capacités d'innovation du tissu économique. Les grandes entreprises se sont engagées par la création de chaires, ou par leur participation à des projets de recherche.

Tout en souscrivant à l'objectif de l'autonomie de l'Université, le Conseil d'Etat estime que par ailleurs les initiatives louables prises dans le domaine de la coopération de l'Université avec l'Etat méritent d'être développées.

Selon le Conseil d'Etat, il est évident que la question des structures de gouvernance de l'Université est intimement liée à son statut d'autonomie.

Ce statut d'autonomie se présente sous trois aspects:

- la liberté académique évoquée déjà à l'heure actuelle à l'article 30 de la loi de 2003;
- une certaine indépendance de gestion conférant au conseil de gouvernance le pouvoir de décision en matière de politique générale de l'Université et en matière de choix stratégiques, tout en plaçant l'exercice de ces activités sous la tutelle étatique;
- l'augmentation de l'autonomie financière fondée selon l'article 46 actuel de la loi de 2003 sur un certain nombre de ressources propres de l'Université, qu'il est prévu d'étendre aux termes de la loi en projet grâce à l'attribution à l'Université de droits réels à long terme sur le patrimoine immobilier mis à sa disposition.

A condition de voir le respect des règles constitutionnelles régissant la création des établissements publics garanti, le Conseil d'Etat voit favorablement l'extension de l'autonomie de l'Université.

Si le Conseil d'Etat partage donc les vues des auteurs du projet de loi sur l'intérêt de repenser l'autonomie de l'Université et d'en réaménager en conséquence la gouvernance, il se doit d'insister que tout élargissement de l'autonomie aille de pair avec un accroissement des responsabilités en matière de gouvernance. Il se réfère encore une fois au rapport Eurydice pour esquisser les pistes de responsabilisation susceptibles d'être retenues dans cet ordre d'idées⁵:

- démontrer que l'établissement universitaire répond de manière appropriée aux besoins de la société;
- prouver qu'il est fait un usage responsable des fonds publics qui lui sont alloués;

5 J. FRIED: Higher Education governance in Europe: autonomy, ownership and accountability – A review of the literature.

- établir que sont respectées les normes d'excellence dans le domaine de l'enseignement et de la recherche.

Et le rapport cité de mentionner les mécanismes de coordination et de contrôle formulés à ce sujet dans le cadre de différentes études sur l'enseignement supérieur dont notamment une synthèse effectuée par J. Fried en 2006⁶:

- la réglementation externe confirmant la prérogative de l'Etat de définir les règles de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur;
- la guidance par des acteurs externes qui en tant que membres des instances universitaires se sont vus déléguer par les autorités étatiques certaines missions de pilotage et de coordination;
- une gouvernance de mode managérial exercée par les responsables en charge de la direction et de la gestion de l'établissement universitaire;
- la gouvernance académique exercée en association avec les groupes composant la communauté académique de l'université.

*

Au regard de l'analyse sommaire qui précède, le Conseil d'Etat peut marquer son accord de principe avec les modifications qu'il est prévu d'apporter à la loi de 2003 en vue d'accroître l'autonomie de l'Université. Tout en rappelant qu'en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution la création d'un établissement public étatique n'est pas concevable sans tutelle administrative, il a par le passé admis dans le cadre de ses avis relatifs à l'architecture légale gouvernant d'autres établissements publics (cf. Institut luxembourgeois de régulation⁷, Banque centrale⁸, Commission nationale pour la protection des données⁹) que cette tutelle doit s'exercer notamment sur le plan organique, tout en permettant par ailleurs une très grande autonomie sur le plan fonctionnel, en particulier sous l'effet des exigences du droit communautaire. Il estime en outre que l'actuelle tutelle d'approbation inscrite à l'article 18, alinéa 3 de la loi de 2003 pourrait être allégée en s'inspirant des dispositions de l'article 52 relatives à l'institution d'un commissaire du Gouvernement, dont le maintien en deviendra inutile. Il se doit pourtant d'insister sur l'obligation de veiller parallèlement à l'adaptation des responsabilités tant de l'autorité de tutelle que des organes d'administration et de gestion de l'établissement.

Dans la logique de l'étude Eurydice précitée, une piste de réflexion à explorer pourrait à ce sujet consister dans l'institution d'un organe de supervision indépendant qui aurait pour vocation de conseiller le Gouvernement et en particulier le ministre en charge de la tutelle sur l'adéquation de l'activité universitaire face aux besoins de la société, sur l'usage responsable des fonds financiers à sa disposition et sur le respect des normes d'excellence censées régir l'enseignement et la recherche. Les membres de ce conseil seraient choisis en dehors de l'enceinte universitaire en raison de leur expérience et de leurs qualités professionnelles dans les domaines de compétence de l'organe de supervision. La mission essentielle de l'instance à créer serait d'assurer pour compte des autorités de tutelle le suivi et la surveillance réguliers des évaluations prévues à l'article 43 de la loi de 2003 et de se prononcer sur la mise en œuvre des conclusions formulées dans les rapports d'évaluation.

Si le législateur entendait par contre maintenir l'architecture institutionnelle de l'université actuellement en place, les fonctions qui dans d'autres pays européens sont confiées à un organe de supervision indépendant pourraient également, de l'avis du Conseil d'Etat, être assumées par le conseil de gouvernance, qui pourrait à ces fins se doter en son sein d'un comité d'audit plus particulièrement en charge de l'initiative et du suivi des évaluations internes et externes auxquelles il est procédé en application de l'article 43 de la loi de 2003. Le Conseil d'Etat estime en effet que sous le régime légal actuel, les responsabilités au sein de l'Université qui sont liées à cette évaluation se trouvent excessivement concentrées entre les mains du rectorat.

⁶ Op. cit.

⁷ Avis du Conseil d'Etat du 22 juin 2010 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant: 1) organisation de l'Institut luxembourgeois de Régulation; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat (doc. parl. n° 6123²).

⁸ Avis du Conseil d'Etat du 1er décembre 1998 sur le projet de loi relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg et – portant abrogation du cours légal des billets émis par la Banque Internationale à Luxembourg; – modifiant l'article 1er de la loi du 12 juillet 1895 concernant le paiement des salaires des ouvriers (doc. parl. n° 4468⁶).

⁹ Avis du Conseil d'Etat du 29 janvier 2002 sur le projet de loi relatif à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (doc. parl. n° 4735⁶).

Selon le Conseil d'Etat, une modification dans le sens de l'une des pistes de réflexion esquissées ci-avant s'impose en tout état de cause. Il est d'ailleurs à son avis évident que le programme et le suivi des évaluations doivent être conçus dans le dialogue avec la communauté académique, voire avec l'autorité de tutelle, qui pourra, le cas échéant, être formalisé dans le cadre du règlement d'ordre intérieur dont question à l'article 18 de la loi de 2003.

En plus, le Conseil d'Etat estime que l'autonomie renforcée par le projet de loi sous examen devra à la fois améliorer des structures décisionnelles internes et tenir compte des remarques formulées au niveau des facultés. Il donne dès lors à considérer si la création de conseils facultaires ne pourrait pas constituer une réponse au déficit démocratique constaté par ailleurs.

Les modifications qui concernent la création d'une délégation étudiante complètent utilement la loi de 2003.

En ce qui concerne la suppression de l'obligation de l'inscription du diplôme au registre des titres pour l'accès aux études, le commentaire des articles du projet sous avis se réfère à la loi du 14 août 2000 portant approbation de la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne, faite à Lisbonne, le 1er avril 1997. Le Conseil d'Etat note toutefois que l'admissibilité à l'Université est jugée d'après la valeur reconnue du diplôme, alors que lorsqu'il s'agit de l'admissibilité à une profession, l'inscription dans le registre des titres est toujours requise.

Quant au pouvoir réglementaire que le projet de loi confère à l'établissement public „Université du Luxembourg“, le Conseil d'Etat estime qu'*a priori* les actes réglementaires posés par les organes universitaires devront être soumis par l'autorité de tutelle qui pourra les annuler si la légalité ou la régularité n'en est pas établie. Ce principe ne devrait pourtant pas empêcher l'autorité de tutelle à accorder aux organes universitaires le droit d'émettre sous leur propre responsabilité les diplômes correspondant à l'enseignement académique dispensé, à condition d'en fixer le cadre réglementaire conformément à l'article 108*bis* de la Constitution.

*

La volonté d'accroître l'autonomie de l'Université revêt encore une autre dimension qui consiste à lui conférer sous forme d'un bail emphytéotique de 50 ans renouvelable des droits réels sur les propriétés domaniales, les immeubles et les équipements réalisés aux termes de plusieurs lois spéciales pour les besoins universitaires.

Le Conseil d'Etat estime que par analogie à l'approche adoptée dans d'autres situations similaires, dont la loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications ou encore la loi modifiée du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, il y a lieu de procéder dans le cadre du transfert de propriété à un levé cadastral détaillé des parcelles immobilières en cause et d'en dresser l'inventaire dans une annexe à joindre à la loi même (cf. annexe à l'article 47 de la loi précitée du 10 août 1992).

Si dans son article 3 la loi précitée du 10 mai 1995 renvoie à un règlement grand-ducal pour ce faire, elle vise une situation différente du cas de figure sous examen, car en 1995 il s'agissait non de faire l'apport de propriétés domaniales dans le capital d'un établissement public, mais de déclarer le réseau ferré national domaine public en supprimant le monopole de jouissance qui avait été accordé aux CFL dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Dans l'intérêt d'une gestion en tous points transparente des immeubles concernés, le Conseil d'Etat demande en outre que l'Université assume l'intégralité des obligations qui reviennent normalement au propriétaire immobilier et applique les règles de la gestion financière prévues à l'article 49 de la loi de 2003 également à ses futurs droits immobiliers.

*

Dans les conditions exposées ci-avant, le Conseil d'Etat estime que le projet de loi lui soumis aurait avantage à être complété par la modification d'autres articles de la loi du 12 août 2003, tel qu'esquissé ci-avant. Il y reviendra dans le cadre de l'examen des articles.

Le Conseil d'Etat conclut que les changements prévus par le présent projet de loi visent un fonctionnement de l'Université du Luxembourg plus efficace et mieux adapté à la situation socio-économique du pays. Il incombe donc à l'Université de renforcer ses liens avec le monde socio-économique

et à contribuer à l'accroissement de la compétitivité de notre pays. Pour ce faire, la rapidité des décisions et leur mise en œuvre seront des atouts indéniables.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Observations préliminaires

La production d'un texte coordonné intégrant les modifications qu'il est prévu d'apporter à la loi du 23 avril 2003 aurait facilité la lecture du projet de loi sous examen.

Quant à la forme du projet de loi sous avis, le Conseil d'Etat note que la présentation de la loi de 2003 s'est faite avec un intitulé devant chaque article. Il y a lieu par conséquent de modifier la présentation du projet sous avis. La formulation concernant la consultation d'organes consultatifs est à adapter pour une meilleure compréhension. Ainsi faut-il écrire „sur avis demandé“ au lieu des termes „après avis“. D'autres redressements ou imprécisions seront relevés au cours de l'examen des articles.

En raison des points nouveaux proposés par le Conseil d'Etat, le législateur devra procéder à une adaptation de la numérotation des points en fonction du texte définitivement retenu.

Article 1

Point 1

Le nouveau texte ne prévoit plus les divers enseignements organisés par l'Université et supprime le cadre portant organisation du programme d'études.

Le Conseil d'Etat rappelle que depuis la création de l'Université en 2003, l'article 23 de la Constitution n'a pas changé et que tout ce qui est relatif à l'organisation pédagogique de l'enseignement constitue une matière réservée à la loi; il renvoie à cet effet aux amendements parlementaires du 18 juin 2003 (doc. parl. n° 5059³). Le Conseil d'Etat doit donc s'opposer formellement au texte proposé par les auteurs du projet de loi. Sans ambition d'exhaustivité, il suggère le libellé suivant:

„Art. 4. Objectifs spécifiques de la mission d'enseignement

Dans le cadre des objectifs généraux et des principes fondamentaux repris aux articles 2 et 3, l'Université peut organiser des enseignements en Arts et Lettres, Droit, Ingénierie, Médecine, Sciences exactes et naturelles, Sciences humaines et sociales.“

Point 2

Les modifications prévues au point 2 concernent l'élimination du diplôme de bachelor professionnel. En abolissant le diplôme, les auteurs restent muets sur le contenu des enseignements à finalité professionnelle au terme d'un premier cycle d'études. Il y a lieu de relever que notamment la formation de l'ancien ingénieur industriel intégrée dans le système de l'Université du Luxembourg sera désormais orientée vers un diplôme académique, préparant le titulaire plutôt à la poursuite des études pour un master qu'à une entrée dans la vie professionnelle.

Les chambres professionnelles s'accordent pour saluer l'abolition de cette double piste de diplômes à finalité professionnelle et académique. Le Conseil d'Etat se demande toutefois quelles seront les répercussions de cette réorientation sur le marché de l'emploi, qui recrutait notamment les ingénieurs industriels pour le besoin des entreprises de la construction et pour le secteur public au niveau des communes et de l'Administration des ponts et chaussées.

La rédaction du point 2 modifiant l'article 6 n'appelle pas d'autre observation.

Point 3

Cette modification est liée à l'élargissement de l'autonomie de l'Université. Le commentaire renvoie aux observations faites au point 1.

Il s'ensuit que si ce n'est plus par règlement grand-ducal que seront arrêtées les branches d'enseignement, mais par le règlement des études, il y a lieu de remplacer le règlement grand-ducal prévu à l'article 7 sous le chapitre „Contrôle des connaissances“ par l'expression „règlement des études de l'Université“.

Toujours est-il que si les conditions de refus sont réglées désormais par le règlement des études de l'Université, les recours seront introduits devant le conseil universitaire, comme prévu sous j) de

l'article 26 modifié par le point 12 du projet sous avis, qui règle les attributions du conseil universitaire.

Point 4

Les articles 11*bis* et 11*ter* qu'il est prévu d'insérer nouvellement dans la loi de 2003 sont censés régler dans le détail l'élection de la délégation étudiante. Le commentaire des articles motive cet ajout par une meilleure participation des étudiants aux organes de l'Université, à savoir „au conseil de gouvernance, au conseil universitaire, et aux conseils facultaires“. Le Conseil d'Etat constate que seul l'article 27 sur la composition du conseil universitaire prévoit la participation des étudiants. La composition et le fonctionnement des conseils facultaires sont fixés par le règlement d'ordre intérieur visé à l'article 14, alors que l'élection et la composition de la délégation étudiante sont réglées par la loi.

Le paragraphe 3 de l'article 11*bis* concernant le règlement électoral pour élire la délégation étudiante ne précise pas qui prendra ce règlement. Le Conseil d'Etat propose d'intégrer les dispositions afférentes dans le règlement d'ordre intérieur, afin de limiter les actes normatifs qui relèveront de la compétence des organes universitaires et de régler la désignation de la délégation étudiante à l'instar de ce qui est prévu pour les autres organes universitaires.

Le Conseil d'Etat fait sienne l'observation de la Chambre des salariés laquelle se demande si les dates des élections ne sont pas fixées un peu tard dans l'année académique et déplore l'absence d'une définition des modalités de remplacement d'étudiants manquants.

Il se demande encore s'il n'y a pas lieu d'ajouter un article spécifique ayant trait aux conseils facultaires, mentionnés à l'article 28, et dont la composition et le mode de fonctionnement sont fixés par le règlement d'ordre intérieur visé à l'article 14.

Quant aux paragraphes 3 et 4 de l'article 11*ter*, le Conseil d'Etat estime que les dispositions y prévues devraient trouver leur place plutôt au sein du règlement d'ordre intérieur de l'Université.

Il propose de regrouper les articles 11*bis* et 11*ter* sous un seul article 11*bis*, de sorte que le point 4 se lise comme suit:

„4° Entre l'article 11 et l'article 12 il est inséré un article 11*bis* libellé comme suit:

„Art. 11*bis*. La délégation étudiante

(1) Les étudiants constituent une délégation étudiante.

(2) Sont électeurs et éligibles les étudiants qui, au 1er décembre de l'année académique au cours de laquelle les élections sont organisées, sont inscrits régulièrement au rôle des étudiants visés à l'article 10(2) ci-dessus.

(3) Les élections ont lieu tous les deux ans.

(4) Le règlement d'ordre intérieur de l'Université prévu à l'article 14, paragraphe (2), règle le déroulement des élections.

(5) La mission des représentants élus des étudiants est de représenter tous les étudiants de l'Université et de défendre et promouvoir les intérêts des étudiants, liés aux questions relatives à l'enseignement et à la gestion de l'établissement.“ “

Point 5

Le dispositif qui subordonne l'inscription de l'étudiant à la condition qu'il bénéficie d'une protection en matière d'assurance maladie fait l'objet de l'amendement gouvernemental 1. Par rapport au texte initial qui renvoyait à une solution de droit privé, incohérente avec le système luxembourgeois de la sécurité sociale et qui pour cette raison aurait été inacceptable pour le Conseil d'Etat, la version amendée est cohérente avec le droit commun applicable en cette matière.

Toujours est-il qu'en exigeant une assurance personnelle de l'étudiant, tout en ignorant la possibilité d'une coassurance à titre d'ayant droit, le texte proposé est malencontreux, alors que les exigences sont disproportionnées par rapport à la finalité à atteindre consistant à assurer à chaque étudiant une couverture en matière d'assurance maladie. Le texte proposé imposerait à un étudiant luxembourgeois pouvant se prévaloir d'une coassurance au titre de l'article 7 du Code de la sécurité sociale et s'inscrivant à l'Université du Luxembourg de s'affilier à titre personnel, alors même qu'au regard de la réglementation européenne applicable, il pourrait se prévaloir de cette coassurance lors de son inscrip-

tion auprès d'une université dans un autre Etat membre de l'Union européenne. En accordant à l'étudiant ressortissant de l'Union européenne le droit de s'affilier dans son pays d'études on ne fait que répondre aux exigences de la réglementation européenne.

Faisant somme des observations qui précèdent et s'appuyant tant sur le principe de l'égalité devant la loi que de l'égalité de traitement découlant des normes supérieures de droit européen, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au dispositif amendé, qu'il propose de libeller comme suit:

„(7) Pour pouvoir s'inscrire à l'Université l'étudiant doit présenter une attestation prouvant son affiliation à un régime légal d'assurance maladie au sens du Code de la sécurité sociale ou au titre de la législation d'un Etat avec lequel le Luxembourg est lié par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale ou son droit aux prestations de l'assurance maladie comme ayant droit au titre d'un tel régime. Sous peine d'annulation de son inscription, l'étudiant invoquant une affiliation en vertu de l'article 1er, alinéa 1er, point 14 du Code de la sécurité sociale, doit payer à l'Université les cotisations visées à l'article 32, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale.“

Point 6 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Eu égard à la proposition du Conseil d'Etat d'introduire les articles 11*bis* et 28*bis* nouveaux, il y a lieu de mentionner ceux-ci à l'article 14, paragraphe 2. Le point 6 (nouveau) se lira dès lors comme suit:

„6. L'article 14, paragraphe (2) est remplacé comme suit:

„(2) Sans préjudice des dispositions suivantes qui déterminent les attributions des composantes et des organes de l'Université, le règlement d'ordre intérieur de l'Université visé aux articles 11*bis*, 18 et 28*bis* est élaboré par le conseil de gouvernance institué en vertu des articles 18 et 19.“

Point 7

Par la possibilité de créer, voire de dissoudre les centres interdisciplinaires, et d'en élargir le nombre de 3 à 6, l'article 16*bis* confère à l'Université une autonomie de gestion certaine, ainsi que la flexibilité nécessaire d'arrêter des activités qui n'auront pas donné satisfaction.

Tel qu'il ressort du commentaire des articles, les auteurs du projet de loi prévoient d'augmenter le nombre des centres interdisciplinaires. Il suffit de remplacer au paragraphe 6 de l'article 16 de la loi en vigueur le nombre 3 par le nombre 6, la compétence pour créer et dissoudre les centres interdisciplinaires étant par ailleurs prévue à l'article 18, alinéa 2, sous le point o). Par voie de conséquence, il y a lieu de renoncer à l'insertion d'un article 16*bis* dans la loi de 2003 et de rédiger comme suit l'article 16, paragraphe 6:

„Il peut être créé six centres interdisciplinaires au plus.“

Point 8 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

A l'article 17, au paragraphe 1er, le Conseil d'Etat propose un point 8 nouveau en vue d'inclure le conseil facultaire parmi les organes de l'Université. Ce point introduit un nouveau point e) à l'article 17, paragraphe (1) de la loi de 2003 et est libellé comme suit:

„8. L'article 17, paragraphe (1), est complété par le point e) suivant:

„e) le conseil facultaire.“

Point 8 (9 selon le Conseil d'Etat)

Les nouvelles compétences qu'en vertu du point 8 (9 selon le Conseil d'Etat) de l'article 1er il est prévu de confier au conseil de gouvernance sont de trois ordres. Les points l) complété et q) nouveau se limitent à un réaménagement de compétences existantes, le point p) confie au conseil de gouvernance une fonction de contrôle en matière de pouvoir réglementaire censé dorénavant revenir au conseil universitaire, et le point o) donne pouvoir au conseil de gouvernance de disposer des propriétés immobilières de l'Université.

Quant au premier des trois éléments sujets à modification, les observations du Conseil d'Etat sont d'ordre formel. Pour des raisons rédactionnelles, il propose de rédiger comme suit la *lettre a)*:

„a) Le point l) de l'article 18 est remplacé par le texte suivant:

„– il conclut et résilie tout contrat et toute convention et il peut déléguer cette attribution, selon les modalités arrêtées à cette fin par le règlement d’ordre intérieur, au recteur, à condition que la valeur ne dépasse pas cent mille euros à la cote 719,84 de l’indice national des prix à la consommation;“.

Au point q), il échet de respecter la structure grammaticale de l’alinéa 2 de l’article 18 de la loi de 2003 et de renvoyer à l’article 16 qui a trait aux centres interdisciplinaires pour écrire:

„q) (o) selon le Conseil d’Etat) il crée et dissout les centres interdisciplinaires prévus à l’article 16.“

Quant au point p) nouveau (ajout au point b) selon le Conseil d’Etat), le Conseil d’Etat demande de trancher entre la compétence du conseil universitaire et celle du conseil de gouvernance pour édicter le règlement des études. Le rapport Eurydice évoque la situation dans les pays où les structures universitaires prévoient un organe académique distinct de l’organe décisionnel et où le directeur ou l’organe décisionnel doit obtenir l’approbation de l’organe académique en matière de programmes d’études, d’examens et de nomination des cadres supérieurs ou du personnel académique; dans cette hypothèse, l’organe académique est par ailleurs chargé de la supervision des procédures d’assurance qualité et des règlements intérieurs des facultés et autres unités de base de l’établissement. Dans l’intérêt de la bonne gouvernance de l’établissement public „Université du Luxembourg“, le Conseil d’Etat donne la préférence à une solution où la responsabilité décisionnelle, notamment celle attachée au pouvoir réglementaire accordé à l’établissement public, reste concentrée au sein de l’organe d’administration qu’est le conseil de gouvernance. Or, si le pouvoir réglementaire, qu’il soit exercé pour édicter le règlement des études ou pour prendre des dispositions à d’autres fins relevant de l’objet légal de l’Université, revient au conseil de gouvernance, celui-ci doit pouvoir prendre lui-même l’acte réglementaire sans être tenu à ces fins par l’avis conforme d’un autre organe. Faire dépendre la décision d’approbation du règlement des études de l’avis conforme du conseil universitaire reviendrait par contre à déplacer le pouvoir décisionnel du conseil de gouvernance vers le conseil universitaire, car le premier serait lié par l’avis du second pour prendre sa décision qui n’aurait dès lors qu’un caractère formel. Aussi le Conseil d’Etat propose-t-il dans l’intérêt d’une distinction nette et d’une hiérarchisation claire des compétences de compléter le point b) de l’alinéa 2 de l’article 18 de la façon suivante:

„b) il arrête le règlement d’ordre intérieur de l’Université ainsi que le règlement des études après avoir demandé l’avis du conseil universitaire;“.

Le Conseil d’Etat tient à rappeler que tout acte normatif doit en vertu de l’article 112 de la Constitution faire l’objet d’une publication dont la forme est déterminée par la loi. Le nouveau libellé de l’article 18 proposé ci-après en tient compte, tout en s’inspirant à cet effet de l’article 2 de la loi du 30 mai 2005 portant 1) organisation de l’Institut Luxembourgeois de Régulation, 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l’Etat.

En ce qui concerne le point o), le Conseil d’Etat ne s’oppose pas à la possibilité, qu’il est prévu d’introduire par le biais du nouvel article 46*bis*, de faire disposer l’Université de droits de propriété complets (*usus, fructus* et *abusus*) sur les biens meubles que l’Etat peut mettre à sa disposition via des apports en nature ou que l’Université peut acquérir à charge de ses propres fonds.

Or, il note que les propriétés domaniales susceptibles d’être mises à disposition de celle-ci par l’Etat le seront également sous forme d’apports en nature „sur base d’une emphytéose“. Tout en se voyant octroyer des droits réels sur les terrains mis à sa disposition, l’emphytéote ne saura pourtant dans les conditions données aliéner ces terrains. Reste l’hypothèse où l’Université aura acquis à charge de ses propres fonds des biens immobiliers. Dans la mesure où les auteurs du projet de loi sous examen semblent accepter cette perspective, le point o) devra être revu. Le Conseil d’Etat se doit encore d’attirer l’attention sur le fait que, dans l’hypothèse où l’Université projeterait de construire à charge de son propre budget sur des terrains appartenant à l’Etat, elle pourrait tout au plus disposer de ces surfaces sur base d’une emphytéose, un droit de superficie étant exclu sur base du libellé de l’article 46*bis*, alinéa 2. Pour le surplus, il renvoie aux considérations plus amplement développées dans le cadre de l’examen du point 23 de l’article Ier du projet de loi sous examen.

Sur le plan rédactionnel il échet d’écrire:

„– o) il approuve les acquisitions, aliénations et échanges d’immeubles;“.

Le deuxième volet des modifications qu’il est prévu d’apporter à l’article 18 consiste dans la suppression des alinéas 3 à 5. Ces alinéas ont trait à la tutelle étatique qui s’exerce e.a. par la prérogative du ministre en charge de l’Enseignement supérieur d’approuver certaines des décisions qui au sein de

l'Université relèvent de la compétence du conseil de gouvernance. Il s'agit de la nomination et de la révocation des directeurs des centres interdisciplinaires, de la mise en vigueur du règlement d'ordre intérieur, de la détermination de l'échelle des rémunérations, de la prise de participation, de la création de filiales et de l'acceptation de dons et legs.

Renvoyant aux considérations générales, le Conseil d'Etat estime que dans l'intérêt de confier à l'Université l'autonomie voulue par les auteurs du projet de loi, il serait avantageux de reprendre sur le métier l'article 18, tout en prévoyant dans un article à part les éléments essentiels du contenu du règlement d'ordre intérieur qui, en vertu du point b) de l'alinéa 2 de l'article 18 à modifier, est arrêté par le conseil de gouvernance.

Le Conseil d'Etat se demande en effet dans quelle mesure la tutelle administrative spéciale prévue aux termes de l'article à modifier constitue une plus-value du moment que les relations financières avec l'Etat peuvent être réglées avec une souplesse bien plus grande grâce au contrat d'établissement prescrit en vertu de l'article 44 de la loi de 2003.

Il pourrait marquer son accord avec un pouvoir de tutelle de l'Etat limité aux actes réglementaires et aux actes de disposition de l'Université en matière de gestion de ses droits immobiliers.

Enfin, le Conseil d'Etat marque son accord avec la suppression de l'alinéa final de l'article 18 de la loi de 2003.

Dans la mesure où la nomination des doyens est une compétence du recteur, le Conseil d'Etat peut accepter que celle des directeurs des centres interdisciplinaires relève de la même compétence. Il ne s'oppose pas non plus à la suppression de l'approbation ministérielle s'imposant à l'heure actuelle en relation avec ces nominations.

Se référant aux avis qu'il a émis au sujet de projets de loi portant création d'autres établissements publics, le Conseil d'Etat s'oppose à soustraire les questions d'ordre patrimonial à l'approbation de l'autorité de tutelle dans la perspective de réserver enfin au statut juridique des établissements publics une ligne politique claire et cohérente. Dans cet ordre d'idées, les opérations immobilières effectuées, le cas échéant, par les organes universitaires devront rester soumises à l'approbation ministérielle.

Le personnel de l'Université étant en principe lié par des contrats de droit privé, il y aura lieu de procéder au point k) à un toilettage du texte pour remplacer les termes „nomination“ et „révocation“ empruntés au statut du personnel de droit public par les termes d'„engagement“ ou de „conclusion“ et de „licenciement“ ou de „résiliation“ qui sont plus appropriés dans le contexte des contrats de droit privé.

Dans les conditions données, et sans préjudice de la compétence définitivement retenue pour nommer les directeurs des centres interdisciplinaires, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant à la nouvelle version de l'article 18 de la loi de 2003:

„8° L'article 18 est remplacé par le texte suivant:

„Art. 18. Attributions

Le conseil de gouvernance arrête la politique générale et les choix stratégiques de l'Université et exerce le contrôle sur les activités de l'Université.

Pour ce faire:

- [a) il nomme et révoque les directeurs des centres interdisciplinaires;]
- b) il arrête le règlement d'ordre intérieur de l'Université ainsi que le règlement des études proposé par le conseil universitaire;
- c) il élabore et arrête l'échelle des rémunérations;
- d) il arrête les prises de participation, la création de filiales, l'acceptation de dons et de legs;
- e) il élabore et arrête l'organigramme de l'Université et de ses composantes;
- f) il arrête le plan pluriannuel de développement de l'Université visé à l'article 44;
- g) il arrête le projet de contrat d'établissement à conclure avec l'Etat, visé à l'article 44, et il organise et surveille le suivi du contrat d'établissement;
- h) il arrête le budget annuel;
- i) il arrête le rapport d'activités et le décompte annuels;
- j) il arrête la création, le maintien et la suppression de sous-structures;
- k) il engage et licencie les professeurs;

- l) il conclut et résilie tout contrat et toute convention et il peut déléguer cette attribution, selon les modalités arrêtées à cette fin par le règlement d'ordre intérieur, au recteur, à condition que la valeur ne dépasse pas cent mille euros à la cote 719,84 de l'indice national des prix à la consommation;
- m) il saisit le rectorat de toutes les questions concernant notamment la gestion et le développement de l'Université;
- n) il approuve les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles;
- o) il crée et dissout les centres interdisciplinaires prévus à l'article 16.

Les décisions sous b) et n) sont soumises à l'approbation du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions, ci-après désigné le ministre.

Le ministre exerce son droit d'approbation dans les 60 jours qui suivent la réception de la décision du conseil de gouvernance. Passé ce délai, il est présumé être d'accord et la décision peut être exécutée.

Les règlements adoptés par l'Université conformément aux alinéas 2, 3 et 4 sont publiés au Mémorial et sur le site internet de l'Université. Ces règlements sont applicables quatre jours après leur publication au Mémorial à moins qu'ils ne déterminent une entrée en vigueur plus tardive.““

Point 9 (10 selon le Conseil d'Etat)

Il est prévu de compléter le paragraphe 1er de l'article 19 de la loi de 2003 qui a trait à la composition et au fonctionnement du conseil de gouvernance. Les auteurs du projet de loi sous examen proposent notamment un régime de roulement au sein de l'organe faisant qu'à l'échéance de leurs mandats trois des sept membres verront de plein droit leur mandat ne pas être renouvelé. Par ailleurs, le nouveau texte prévoit, sans que cet ajout soit autrement explicité dans le commentaire des articles, que les membres du conseil de gouvernance exercent leur mandat en toute indépendance. Enfin, il est retenu de préciser comment sont désignés les délégués du corps enseignant et la délégation des étudiants.

Dans la mesure où l'autorité politique compétente pour la nomination des membres du conseil de gouvernance est libre de renouveler ou non un ou plusieurs, voire la totalité des mandats de ces membres, le Conseil d'Etat ne voit pas l'intérêt de la limitation de certains mandats, surtout qu'il ne ressort pas du texte proposé quels sont les membres dont le mandat n'est de droit pas renouvelé. Ainsi, certains membres pourraient accomplir plusieurs mandats de suite, tandis que d'autres se verraient refuser l'accomplissement d'un second mandat. Par ailleurs, il est difficile au Conseil d'Etat de comprendre les raisons qui s'opposeraient à une continuité bien comprise au niveau de l'instance de gouvernance, continuité qui lui semble la mieux assurée par des membres pouvant se prévaloir d'une expérience confirmée dans leurs fonctions. Il lui est d'autant plus difficile de suivre le raisonnement des auteurs que le mandat des personnes en place dans les autres organes universitaires n'est pas limité de la même façon. Il aimerait en fin de compte ajouter qu'à son avis il y aurait avantage à veiller à une composition du conseil de gouvernance ne réunissant pas seulement des qualités professionnelles et humaines dans les grands secteurs de l'enseignement et de la recherche promus par l'Université, mais qu'il faudrait garder aussi à l'œil l'intérêt de la présence d'une compétence managériale appropriée au regard du surplus projeté d'autonomie de gestion.

Faute d'explications afférentes, la plus-value attendue par les auteurs du projet de loi du soi-disant statut d'indépendance des membres du conseil de gouvernance est loin d'être évidente. Faut-il rappeler que le législateur a conçu l'Université comme établissement public qui, selon l'article 108*bis* de la Constitution, est un organe décentralisé placé sous la tutelle de l'Etat? Le statut d'autonomie, qui est d'ailleurs à un degré plus ou moins prononcé le propre de chaque établissement public, fait que l'entité décentralisée peut réaliser son objet légal avec l'indépendance et la liberté de gestion requises dans l'intérêt de la ou des finalités poursuivies. Or, l'établissement public ainsi que ses organes de décision restent liés par la mission d'intérêt général que le législateur leur a confiée et les directives que l'autorité de tutelle peut leur fixer en vue de la réalisation de l'objet légal. Dans ces conditions, les mandataires désignés par l'Etat pour diriger l'établissement public ne sauront exercer leur mission „en toute indépendance“, mais seront tenus d'agir dans l'intérêt de l'objet légal et selon les lignes de conduite fixées, le cas échéant, par l'autorité de tutelle. Il s'ensuit que la phrase sous examen se place en porte-à-faux par rapport aux critères constitutionnels à la base des établissements publics, alors que contrairement

à la situation de l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR), de la Banque centrale et de la Commission nationale pour la protection des données notamment, aucune norme internationale, voire européenne n'impose un tel statut d'indépendance.

Quant aux modifications prévues sous la lettre b) du point 9 (10 selon le Conseil d'Etat), le sous-point i. ne donne pas lieu à observation. Pour ce qui est du sous-point ii., le Conseil d'Etat propose de rester en phase avec l'approche sous i. ainsi qu'avec le libellé projeté du nouvel article 11*bis* de la loi de 2003; il propose en conséquence de remplacer les termes „désignée par la délégation des étudiants“ par „désignée par la délégation étudiante visée à l'article 11*bis*“.

Point 10 (11 à 13 selon le Conseil d'Etat)

Les auteurs du projet de loi soulignent que tant les vice-recteurs que le directeur administratif en tant que composantes du rectorat n'exercent pour l'essentiel que des fonctions de gestion au sein de l'Université. Dans ces conditions, une nomination par arrêté grand-ducal n'est pas justifiée.

Si le Conseil d'Etat peut se rallier en principe à ces vues, la disposition selon laquelle le directeur administratif „peut être nommé pour un mandat à durée déterminée“ lui pose par contre des difficultés. Ou bien le directeur administratif est à considérer comme organe (ou partie d'organe) de l'Université et il est désigné pour un mandat à durée déterminée à l'instar des autres mandataires composant les organes de l'Université, ou bien il remplit une tâche salariée caractérisée par un lien de subordination vis-à-vis de la hiérarchie universitaire et il n'est pas engagé pour un mandat limité dans le temps, mais sur base d'un contrat de travail qui, sauf exception légalement motivée, a une durée indéterminée. Le Conseil d'Etat penche pour la deuxième solution. Aussi propose-t-il de ne pas mentionner le directeur aux articles 20 et 21, mais de préciser à l'article 23 que le directeur administratif, engagé sur base d'un contrat de travail, exerce sa tâche sous l'autorité du rectorat. C'est dire qu'à l'article 20, alinéa 1er, le point c), et à l'article 21, le paragraphe 3 sont à supprimer et que le libellé de l'article 23 est modifié. Le Conseil d'Etat propose dès lors de rédiger les points en résultant comme suit:

„11° L'article 20 est modifié comme suit:

A l'alinéa 1er, le point c) est supprimé.

12° L'article 21 est modifié comme suit:

Les paragraphes (2) et (3) sont abrogés et remplacés par un nouveau paragraphe (2) libellé comme suit:

„(2) Les vice-recteurs sont nommés par le conseil de gouvernance sur proposition du recteur et après avis du conseil universitaire.“

13° L'article 23 est modifié comme suit:

„Art. 23. Directeur administratif

Sous l'autorité du rectorat, le directeur administratif engagé dans les conditions de l'article 29 est plus particulièrement chargé de la direction des services administratifs et techniques et veille à la bonne gestion des moyens mis à la disposition de l'Université.“

Point 11 (14 selon le Conseil d'Etat)

Les modifications qu'il est prévu d'apporter à l'article 22 de la loi de 2003 ont une portée surtout rédactionnelle, et elles sont dictées par des modifications apportées à d'autres articles de ladite loi.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations à formuler quant au fond.

En ce qui concerne la forme, le point a) du point 11 (14 selon le Conseil d'Etat) doit se lire comme suit:

„a) au paragraphe (1) sous k), le terme „scientifiques“, précédé d'une virgule, est inséré avant „et techniques“.“

Par analogie au libellé qu'il a proposé à l'endroit de l'article 18, nouvelle version de la loi de 2003, le Conseil d'Etat propose de formuler comme suit le nouveau point j) à ajouter au paragraphe 2 de l'article 22:

„j) il conclut et résilie tout contrat et toute convention dans les limites des compétences lui déléguées à cet effet aux termes de l'article 18, alinéa 2, sous l).“

Point 12 (15 selon le Conseil d'Etat)

Hormis le fait que les modifications prévues visent le paragraphe 2 et non le paragraphe 1er de l'article 26 de la loi de 2003, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations relatives aux règles de gouvernance au sein de l'Université qu'il a plus amplement développées à l'endroit de son examen de l'article I, point 8 (9 selon le Conseil d'Etat).

Dans la lignée de la proposition de texte afférente, il propose de rédiger comme suit le point b) du point sous examen:

„b) il élabore le projet de règlement des études.“

Point 13 (16 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à écrire sous le point c) „... le terme „scientifiques“, précédé d'une virgule, est inséré ...“.

Point 17 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'insérer un point 17 ayant la teneur suivante:

„17° Dans l'intitulé du Titre III, Chapitre II, Section IV, l'intitulé „Le décanat“ est remplacé par celui de „Le décanat et le conseil facultaire“.“

Points 18 et 19 (nouveaux selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les paragraphes 2 et 3 de l'article 28 concernant le conseil facultaire sous un article *28bis* nouveau faisant l'objet des points 18 et 19 nouveaux, qui seront à rédiger comme suit:

„18° L'article 28 est modifié comme suit: „La numérotation du paragraphe 1er et le texte des paragraphes (2) et (3) sont supprimés.““ et

„19° Il est inséré un article *28bis* libellé comme suit:

„Art. 28bis. Le conseil facultaire

Il est créé un conseil facultaire qui propose le programme pédagogique de la faculté faisant partie intégrante du plan pluriannuel de développement prévu à l'article 44. La composition et le fonctionnement du conseil facultaire sont fixés par le règlement d'ordre intérieur visé à l'article 14.

Le conseil facultaire constitue en son sein des commissions de professeurs chargés d'accorder l'autorisation de diriger des recherches dans une discipline déterminée rattachée à la faculté. Ces commissions sont présidées par le doyen.““

Le projet de loi sous avis propose plusieurs modifications au titre IV relatif aux personnels de l'Université.

La loi du 12 août 2003 comporte un titre IV relatif aux personnels de l'Université. L'article 29, paragraphe 1er prévoit que les personnels de l'Université comprennent:

a) le personnel enseignant-chercheur qui est regroupé dans les catégories suivantes:

- corps académique des enseignants-chercheurs;
- enseignants-chercheurs associés;
- corps intermédiaire des assistants et des chercheurs;

b) le personnel scientifique, administratif et technique.

Selon le paragraphe 2 de l'article 29, les personnels sont liés à l'Université par un contrat de droit privé, sous réserve des mesures transitoires.

Le paragraphe 3, qui avait apporté certaines modifications à la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, a été abrogé par ricochet suite à l'abrogation de ladite loi par la loi du 3 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail. Les dispositions afférentes ont été insérées respectivement à l'article L. 122-1, paragraphe 3 du Code du travail et à l'article L. 122-5, paragraphe 3 du Code du travail de sorte qu'il y aura lieu de veiller à ce que ce paragraphe ne figure plus dans un texte consolidé.

Le législateur de 2003 a dérogé au principe du contrat à durée indéterminée, qui est la norme en droit du travail („Art. L. 121-2. Le contrat de travail est conclu sans détermination de durée“) et a

permis le recours au contrat à durée déterminée pour les contrats de travail conclus avec tout le personnel enseignant-chercheur de l'Université du Luxembourg (Art. L. 122-1, paragraphe 3 du Code du travail). Les auteurs du projet de loi avaient à l'époque avancé qu'„un certain nombre de fonctions seront pourvues par des mandats limités dans le temps, d'où la nécessité de pouvoir conclure des contrats répétés à durée déterminée“. Aussi, par dérogation à la règle qui prévoit qu'un contrat conclu pour une durée déterminée ne peut excéder vingt-quatre mois, renouvellements compris (Art. L. 122-4, paragraphe 2 du Code du travail) et qu'il ne peut être renouvelé que deux fois pour une durée déterminée (Art. L. 122-5, paragraphe 1er du Code du travail), l'article L. 122-5, paragraphe 3 du Code du travail permet-il que les contrats de travail conclus avec le personnel enseignant-chercheur de l'Université du Luxembourg peuvent être renouvelés plus de deux fois, même pour une durée totale dépassant vingt-quatre mois, sans être considérés comme contrats de travail à durée indéterminée. Par ailleurs, la loi modifiée du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche modifiant: – la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public; – la loi modifiée du 9 mars 1987 ayant pour objet: 1) l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public; 2) le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public; – le Code du travail, a modifié l'article L. 122-4, paragraphe 4 du Code du travail en ajoutant que les contrats conclus conformément à l'article L. 122-1, paragraphe 3, sous 1, 3 et 4, peuvent avoir une durée totale maximale de soixante mois, renouvellement compris. Cependant, ni le législateur de 2003, ni celui de 2008 n'ont entendu déroger au droit commun concernant la section 5 relative à la succession des contrats et notamment aux articles L. 122-6 et L. 122-7 du Code du travail.

Point 14 (20 selon le Conseil d'Etat)

Le point 14 de l'article 1er du projet de loi sous avis vise à modifier le paragraphe 1er de l'article 29 en remplaçant au troisième tiret les termes „corps intermédiaire des assistants et des chercheurs“ par ceux de „corps intermédiaire des assistants doctorants et des assistants post-doctorants“. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observations quant à cette modification. Il voudra cependant rappeler que le corps intermédiaire des assistants doctorants et des assistants post-doctorants constitue une catégorie du personnel enseignant-chercheur qui tombe sous l'application des articles L. 122-1, paragraphe 3, L. 122-4, paragraphe 4 et L. 122-5, paragraphe 3 du Code du travail.

Si le paragraphe 2 maintient l'expression de contrat de droit privé par opposition au contrat de droit public, il est sous-entendu que les personnels liés à l'Université pourraient également bénéficier de contrats de prestations de service. Or, le commentaire de l'article 35 nouveau, prévu sous le point 18 (24 selon le Conseil d'Etat), précise que le contrat du personnel du corps académique des enseignants-chercheurs sera désormais soit un contrat à durée déterminée, tel que prévu par les articles L. 122-1, paragraphe 3 et L. 122-4, paragraphe 4 du Code du travail, soit un contrat à durée indéterminée. Cette affirmation n'est cependant pas corroborée par le libellé du paragraphe 2 de l'article 29, qui laisse l'option d'un contrat de prestations de services ouverte tant pour toutes les catégories du personnel enseignant-chercheur que pour le personnel scientifique, administratif et technique.

Point 15 (21 selon le Conseil d'Etat)

Le point 15 du projet de loi propose de modifier dans l'intitulé du Titre IV, chapitre II, les termes „L'enseignant-chercheur et le chercheur“ par ceux de „Le personnel enseignant-chercheur“ pour préciser que toutes les catégories de personnel reprises sous le Titre IV, chapitre II, relèvent du personnel des enseignants-chercheurs. Le Conseil d'Etat estime que cette modification de l'intitulé n'est qu'une conséquence logique de la modification proposée sous le point 14 (20 selon le Conseil d'Etat). Aussi, faudra-t-il modifier également l'intitulé de la section IV et remplacer les termes „Le corps intermédiaire des assistants et des assistants-chercheurs“ par ceux de „Le corps intermédiaire des assistants doctorants et des assistants post-doctorants“, qui fera l'objet du point 27 nouveau que le Conseil d'Etat proposera plus loin.

Point 16 (22 selon le Conseil d'Etat)

Pour des raisons tenant à la technique légistique et à la grammaire, il convient de rédiger comme suit le point a):

„a) La première phrase de l'alinéa 1er est remplacée par le texte suivant:

„Le corps académique de l’Université est composé de professeurs, d’assistants-professeurs et de chargés de cours.“

Pour éviter des confusions avec la subdivision en paragraphes d’autres articles, le Conseil d’Etat propose encore de mettre à profit le projet de loi sous examen pour remplacer à l’article 32 de la loi de 2003 la numérotation obéissant à la séquence „(1), (2), (3), ...“ par une numérotation ayant recours à des lettres, soit „a“, „b“, „c), ...“.

Point 17 (23 selon le Conseil d’Etat)

Le point a) ne donne pas lieu à observation.

Pour des raisons d’ordre rédactionnel, le Conseil d’Etat propose de réserver le libellé suivant au point b):

„b) Il est ajouté un nouveau paragraphe 3 libellé comme suit:

„(3) Par dérogation aux dispositions de l’alinéa 1er du paragraphe (1), il peut être procédé exceptionnellement à la promotion d’un chargé de cours au poste d’assistant-professeur et d’un assistant-professeur au poste de professeur si l’intéressé justifie d’une activité de 7 ans respectivement de chargé de cours ou d’assistant-professeur, et à condition que le contingent des postes concernés n’excède pas dix pour cent de l’ensemble des postes de cette catégorie à l’Université.

La proposition de promotion est faite par le recteur au conseil de gouvernance sur base d’un rapport sur les aptitudes du candidat à la recherche, à l’enseignement, à participer aux responsabilités de gestion et d’administration et à contribuer au rayonnement de l’Université. Ce rapport est établi par une commission de promotion instituée par le recteur et composée à parts égales de membres internes et externes à l’Université qui répondent aux conditions d’accès au poste de professeur prévues sous a) de l’article 32.“

Point 18 (24 selon le Conseil d’Etat)

Les auteurs du projet de loi entendent clarifier le statut du corps académique des enseignants-chercheurs engagés par l’Université en supprimant la disposition de l’article 35 actuel, relative à la durée des mandats. Comme il l’a relevé sous le point 14 (20 selon le Conseil d’Etat), le Conseil d’Etat attire l’attention des auteurs sur la contradiction entre le libellé de l’article 29 et le commentaire de l’article 35. Si les auteurs entendent supprimer la possibilité de la conclusion d’un contrat de prestation de services pour le corps académique, il y aura lieu de préciser que les membres de ce corps ne pourront être engagés que sur base d’un contrat de travail. La référence à la durée de sept ans est effectivement superflète alors que l’article L. 122-4 du Code du travail règle la durée des contrats à durée déterminée.

Même si à cet égard le texte n’est pas modifié, le Conseil d’Etat se doit de relever l’imprécision du libellé des points b) et c). Comment est mesuré „un niveau scientifique de qualité“? L’Université définit-elle elle-même les critères d’appréciation de ce niveau? Un arbitrage (exercé par qui?) est-il prévu en cas de divergences de vues entre l’Université et l’enseignant qu’elle a engagé? En quoi consiste le „perfectionnement pédagogique“? Y aura-t-il des critères objectifs préétablis pour mesurer les progrès? Le Conseil d’Etat insiste sur une définition objective des critères d’appréciation du „niveau scientifique de qualité“ et du „perfectionnement pédagogique“ établis au préalable et des modalités d’évaluation pour mesurer ceux-ci. Il estime que les dispositions en question pourraient trouver leur place dans l’un des actes réglementaires relevant de la compétence du conseil de gouvernance.

Sur le plan rédactionnel, il y a lieu de redresser la phrase introductive du point 18 sous examen en écrivant:

„18° L’article 35 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 35.** ...“

Point 19

Tout en notant qu’en sa qualité d’employeur l’Université est tenue par la législation sur le droit du travail notamment en vue du licenciement d’un de ses salariés, le Conseil d’Etat se demande quelle pourra être la plus-value de l’ajout de l’article 35bis.

Il craint en effet que le libellé reprenant en des termes très généraux et donc flous d’éventuelles causes de licenciement d’un enseignant-chercheur n’ajoute aux difficultés d’application d’une procé-

de licenciement, plutôt que d'aplanir celles-ci. Qu'en sera-t-il d'ailleurs lorsque le licenciement est susceptible d'être prononcé pour des violations du contrat de travail qui ne seraient pas directement incompatibles avec la mission d'enseignement ou de recherche confiée à l'intéressé? Le renvoi au règlement d'ordre intérieur soulève la question de la nature juridique de ce texte qui ne doit en aucun cas mélanger des dispositions de droit administratif et des normes de droit du travail. Par ailleurs, le terme impropre visant la „révocation“ d'un enseignant-chercheur est à remplacer.

Le Conseil d'Etat rappelle encore qu'un régime disciplinaire de droit public devrait respecter les articles 12 et 14 de la Constitution (cf. arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 23/04 et 24/04 du 3 décembre 2004 et n^{os} 42/07, 43/07 et 44/07 du 14 décembre 2007), exigence que les dispositions sous examen ne respectent pas.

Au regard de ces considérations, le Conseil d'Etat demande sous peine d'opposition formelle de faire abstraction du nouvel article 35bis et d'en reléguer la substance au contrat de travail conclu entre l'Université et l'enseignant-chercheur.

Point 20 (25 selon le Conseil d'Etat)

Pour des raisons d'ordre rédactionnel, le Conseil d'Etat propose de réserver le libellé suivant au point 20 sous examen:

„20° A l'article 37, paragraphe (3), le terme „annexes“ est à deux reprises remplacé par „accessoires“.“

Point 21 (26 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation, sauf à remplacer la phrase introductive par le texte suivant:

„21° L'article 38 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 38.** ...““

Point 27 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

En se référant à son observation faite à l'endroit du point 15 (21 selon le Conseil d'Etat) l'intitulé de la section IV, précédant l'article 40 sera à modifier. Le point en question se libellera comme suit:

„27° L'intitulé de la section IV sera remplacé comme suit: „Le corps intermédiaire des assistants doctorants et des assistants post-doctorants.““

Point 22 (28 selon le Conseil d'Etat)

Le point 22 du projet de loi vise à déterminer les fonctions de chercheur en formation doctorale et celles du chercheur post-doctorant. Le nouveau paragraphe 1er de l'article 40 précise en sa première phrase que le corps intermédiaire des assistants doctorants et des assistants post-doctorants prévu à l'article 29 est composé des assistants doctorants et des assistants post-doctorants. Le Conseil d'Etat recommande la suppression de cette phrase qui est l'évidence même.

La deuxième phrase du nouveau paragraphe 1er de l'article 40 précise que les contrats de travail du corps intermédiaire sont à durée déterminée selon les modalités arrêtées à l'article 3, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 août 2008 relative aux aides à la recherche-formation. Or, la loi du 19 août 2008 précitée a en son article 3 porté modification du Code du travail pour permettre la conclusion de contrats de travail à durée déterminée entre l'Université du Luxembourg ou un centre de recherche public et les chercheurs de même que la conclusion de contrats de formation-recherche entre un chercheur en formation et un établissement d'accueil tel que défini à l'article 3 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public et dont l'Université du Luxembourg fait partie. Selon le Conseil d'Etat, le renvoi à l'article 3, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 août 2008 relative aux aides à la recherche-formation est superflu alors qu'en tout état de cause les dispositions du Code du travail devront s'appliquer. Par le changement de la définition du corps intermédiaire du personnel de l'Université, les assistants doctorants et les assistants post-doctorants du corps intermédiaire semblent être couverts tant par le point 1 que par les points 3 et 4 du paragraphe 3 de l'article L. 122-1. De ce fait, l'article L. 122-4, paragraphe 4, qui prévoit une durée totale maximale de soixante mois, renouvellement compris, leur est applicable. Aussi, la disposition du nouveau paragraphe 3 de l'article 40 limitant la durée du contrat de travail de l'assistant doctorant à quarante-huit mois, renouvellement compris, est-elle en contrariété avec l'article L. 122-4, para-

graphe 4 du Code du travail précité. Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition qui est à omettre.

Si les auteurs entendent changer la durée du contrat de travail de l'assistant doctorant, il y aura lieu d'insérer une disposition afférente dans le Code du travail tout en veillant à ce que le principe de l'égalité érigé par l'article 10*bis* de la Constitution soit respecté. Ainsi, tout traitement distinct de personnes relevant du statut de chercheur en formation devra procéder de disparités objectives, être rationnellement justifié, adéquat et proportionné à leur but.

Dans le commentaire sous le point 22, les auteurs soulignent que les modifications prévues à l'article 40 précisent notamment les fonctions du chercheur post-doctorant. Afin de concrétiser ce souhait des auteurs, le Conseil d'Etat propose d'insérer les termes „chercheur“ au paragraphe 4.

Le point 22 de l'article I se lira dès lors comme suit:

„22° L'article 40 est modifié comme suit:

- a) Le paragraphe (1) est supprimé et les paragraphes (2), (3) et (4) prennent respectivement les numéros (1), (2) et (3);
- b) Le paragraphe (3) est remplacé par le texte suivant:

„(2) Sous la direction d'un professeur ou d'un assistant-professeur ou d'un enseignant-chercheur titulaire de l'autorisation de diriger des recherches, l'assistant doctorant, inscrit au 3e niveau d'études, est un chercheur en formation qui mène des travaux de recherche et qui exerce des activités d'enseignement.“
- c) Le paragraphe (4) est remplacé par le texte suivant:

„(3) Sous la responsabilité d'un professeur, l'assistant post-doctorant, titulaire du grade de doctorat, est un chercheur qui conduit des travaux de recherche et exerce des activités d'enseignement.“ “

Point 29 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Tout en renvoyant aux règles de gouvernance de l'Université plus amplement analysées à l'endroit des considérations générales, le Conseil d'Etat estime qu'une organisation rationnelle de cette gouvernance plaçant la responsabilité de la politique générale et les choix stratégiques au sommet de la hiérarchie interne de l'Université comporte l'attribution au conseil de gouvernance de la compétence et de la responsabilité en matière d'évaluation interne et externe des missions de celle-ci.

Tout en ne méconnaissant pas l'intérêt pratique de confier au rectorat la préparation des décisions à intervenir, les décisions à prendre devront, de l'avis du Conseil d'Etat, relever de la seule prérogative du conseil de gouvernance. Celui-ci devra en outre disposer de la faculté de procéder de sa propre initiative à de telles évaluations et il devra assumer la surveillance et la responsabilité du suivi des recommandations qu'auront dégagé les évaluations effectuées.

Aussi le Conseil d'Etat estime-t-il opportun d'accroître également dans le domaine sous examen l'autonomie de l'Université. Il propose de reformuler comme suit l'article 43 de la loi de 2003 et de donner au point nouveau le libellé suivant:

„29° L'article 43 est modifié comme suit:

„Art. 43. Evaluation interne et externe

- (1) L'évaluation de l'Université porte sur toutes ses activités, l'administration, les enseignements, les recherches et les travaux des enseignants-chercheurs.
- (2) L'évaluation inclut un élément interne d'assurance de la qualité et une évaluation externe par des personnalités ou des agences reconnues pour établir des comparaisons internationales en matière de qualité de l'enseignement et de la recherche ainsi que de prestation de service au niveau universitaire.
- (3) Le conseil de gouvernance détermine le programme des évaluations. Il arrête les procédures régissant l'évaluation interne des activités de l'Université ainsi que le cahier des charges relatif à l'évaluation externe.

Les organes de l'Université sont tenus de coopérer et de mettre à disposition toutes les informations nécessaires à l'évaluation.

(4) Les recommandations formulées dans les rapports d'évaluation sont soumis au conseil de gouvernance qui détermine les suites à réserver et la manière de mettre celles-ci en œuvre.

(5) Les évaluations et les mesures prises en leur exécution sont communiquées aux organes de l'Université ainsi qu'au ministre.

(6) La périodicité d'évaluation pour les unités de recherche, les enseignements et les services administratifs est d'au moins quatre ans avec un examen à mi-parcours. La périodicité d'évaluation des travaux des enseignants-chercheurs et des chercheurs est de deux ans.““

Point 23 (30 et 31 selon le Conseil d'Etat)

D'un côté, en vertu des articles 46*bis* et 46*ter* que les auteurs de la loi en projet prévoient d'insérer dans la loi de 2003, l'Etat pourra faire apport en nature dans le capital de l'Université „[de] propriétés domaniales, [de] bâtiments construits et [d'] équipements et [d'] ouvrages divers“ dans l'intérêt de la réalisation de l'Université. Concernant les propriétés domaniales, cet apport se fera „sur base d'une emphytéose de 50 ans, renouvelable de plein droit“. Par ailleurs, les apports de l'Etat audit capital pourront également se faire en numéraire.

D'un autre côté, l'Université prendra soin d'assurer l'entretien des immeubles et équipements dont elle disposera „dans une perspective de développement durable“.

Le Conseil d'Etat comprend la démarche retenue comme mise à disposition des propriétés foncières où sont implantés les immeubles universitaires sous forme d'emphytéose, tandis que les bâtiments, équipements et ouvrages divers qui y ont été réalisés feront l'objet d'un transfert de propriété entre l'Etat et l'Université. Au moment où prendra fin l'emphytéose, l'Etat reprendra les terrains avec les bâtiments et aménagements y réalisés qui deviendront la propriété de l'Etat bailleur, à charge pour lui d'indemniser l'emphytéote conformément à l'article 14-11 de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes. Il convient de rappeler que l'Etat est le propriétaire du capital de l'Université, précision que le Conseil d'Etat propose d'apporter au futur article 46*bis* de la loi de 2003.

Dans la perspective du transfert de propriété des bâtiments construits pour les besoins de l'Université sur les propriétés domaniales faisant l'objet de l'emphytéose précitée, le Conseil d'Etat se demande encore si les auteurs entendent confier la maîtrise des ouvrages à réaliser nouvellement à l'Université, tandis qu'en vertu de l'article III du projet de loi sous examen l'entretien et la maintenance des constructions du campus universitaire d'Esch-Belval continueraient à être assurés par l'établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, en abrégé Fonds Belval. Dans ces conditions, ce serait l'Université et non pas l'Etat qui chargerait le Fonds Belval de la maîtrise d'œuvre. Et les lois ayant autorisé la construction des bâtiments formant la Cité des Sciences qui ne sont pas encore réalisés devraient être adaptées en conséquence. Dans le cas contraire où l'Etat entendrait assumer lui-même la maîtrise de ces ouvrages et en confier la réalisation audit établissement, le Conseil d'Etat estime que le transfert des propriétés en question se ferait au moment où la construction est achevée.

L'article 46*ter* est superfétatoire au regard des articles 13-6 et 13-7 de la loi précitée du 22 octobre 2008.

Le Conseil d'Etat renvoie encore au paragraphe 2, alinéa 1er de l'article 3 de la loi modifiée du 28 mars 1997 1° approuvant le protocole additionnel du 28 janvier 1997 portant modification de la Convention belgo-franco-luxembourgeoise relative à l'exploitation des chemins de fer du Grand-Duché, signée à Luxembourg, le 17 avril 1946; 2° approuvant les statuts modifiés de la Société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois (CFL); 3° concernant les interventions financières et la surveillance de l'Etat à l'égard des CFL et 4° portant modification de la loi du 10 mai 1995 relative à la gestion de l'infrastructure ferroviaire pour préconiser l'ajout d'une disposition obligeant l'Université de maintenir l'affectation principale des bâtiments universitaires pour les besoins identifiés dans les lois spéciales qui en ont autorisé la réalisation.

Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande qu'en application de l'article 99 de la Constitution les objets immobiliers à transférer dans le capital de l'Université soient spécialement mentionnés dans la loi.

Il se demande en outre si le paragraphe 2 de l'article 46 aura intérêt à être maintenu à l'horizon où l'article 46bis en projet prendra effet. Il propose d'en revoir la rédaction en vue d'en faire une disposition transitoire ayant vocation à disparaître au moment où l'emphytéose et le transfert de propriété pourront être mis en œuvre.

Dans ces conditions, le paragraphe 2 de l'article 46 devient sans objet. Par voie de conséquence, le Conseil d'Etat propose d'ajouter à l'article I du projet de loi sous examen un nouveau point 30 (selon le Conseil d'Etat), dont le libellé se lira comme suit:

„30° Le paragraphe 2 de l'article 46 est supprimé de même que la numérotation de l'alinéa unique subsistant.“

Le point 23 (31 selon le Conseil d'Etat) de l'article I se lira par ailleurs comme suit:

„31° Entre les articles 46 et 47, il est inséré un nouvel article 46bis libellé comme suit:

„46bis. (1) L'Etat fait apport au capital de l'Université d'un droit d'emphytéose relatif aux propriétés domaniales réservées aux besoins de l'Université, des bâtiments y construits ou en voie de construction et de leurs équipements et ouvrages connexes.

Un relevé qui fait l'objet de l'annexe à la présente loi et qui en fait partie intégrante énumère les propriétés domaniales, bâtiments, équipements et ouvrages faisant l'objet de l'apport en nature susvisé.

L'emphytéose prévue à l'alinéa 1er est établie pour une durée de cinquante ans. Elle pourra être renouvelée pour de nouveaux termes consécutifs de dix ans.

(2) Dans l'intérêt de la mission de l'Université et sans préjudice des dispositions du paragraphe 1er, l'Etat peut faire d'autres apports en nature ou en numéraire au capital de l'Université dans les limites des crédits prévus à ces fins dans le budget de l'Etat.

Le Gouvernement arrête les montants correspondant aux apports en nature sur la base du rapport d'un réviseur d'entreprises.

(3) En contrepartie des apports visés aux paragraphes 1 et 2 l'Etat est détenteur du capital de l'Université.

(4) Dans l'intérêt des missions visées à l'article 2, l'Université ne peut pas changer l'affectation principale des propriétés domaniales et bâtiments ayant fait l'objet des apports en nature visés au paragraphe 1er ou réalisés avec les fonds provenant des apports en numéraire visés au paragraphe 2.“ “

Point 32 (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat rappelle ses développements relatifs à l'article Ier, point 9 (10 selon le Conseil d'Etat) quant à la situation juridique des membres du conseil de gouvernance.

Dans la mesure où leurs missions consistent à mettre en œuvre la politique de l'Université et ses choix stratégiques dans le cadre tracé par la loi et le contrat d'établissement, ils sont tenus par les lignes de conduite leur données, le cas échéant, par le Gouvernement. Dans ces conditions, la raison d'être d'un commissaire du Gouvernement n'est pas donnée. Pour étayer cette thèse, le Conseil d'Etat renvoie aux travaux préparatoires relatifs au projet de loi qui est devenu la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers et notamment aux avis de la Chambre de commerce et du Conseil d'Etat (doc. parl. n°s 5125¹ et 5125⁶) ainsi qu'au rapport de la commission parlementaire de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Transports (doc. parl. n° 5125⁹).

Il estime encore que la volonté d'alléger la tutelle étatique qui est consacrée notamment dans les articles 18 et 52 de la loi du 12 août 2003 plaide également pour la suppression du poste du commissaire du Gouvernement.

Par voie de conséquence, il paraît logique de supprimer l'article 52, et il propose de prévoir cette suppression grâce à l'ajout d'un point 32 à l'article Ier du projet de loi sous examen, libellé comme suit:

„32° L'article 52 est supprimé.“

Article II

L'article sous examen a fait l'objet des amendements 3 à 7 du 16 novembre 2011.

Amendement 3

L'abandon de la suppression envisagée du point 14 de l'article 1er du Code de la sécurité sociale ne fait que répondre au bon sens. Les auteurs du projet initial auraient-ils été conscients qu'ils auraient privé en dehors des étudiants d'autres catégories de personnes de leur droit d'affiliation à l'assurance maladie?

Amendement 4

Le dispositif proposé ne donne pas lieu à observation. Toutefois, le commentaire paraît quelque peu déphasé par rapport à l'alinéa 1er de l'article 32 qu'il est envisagé de compléter, alors que c'est cet alinéa qui établit la charge des cotisations.

Amendement 5

Pour atteindre leur finalité d'obtenir une cotisation au rabais au profit des étudiants, les auteurs procèdent par une manipulation de l'assiette cotisable en écartant *a priori* des solutions qui ont fait leur preuve dans des contextes semblables (intervention du fonds agraire ou du fonds culturel).

La solution préconisée n'est guère prévoyante, car elle constituera un précédent pour d'autres catégories de personnes à faible revenu, notamment dans le contexte de l'assurance maladie volontaire. Jusqu'à présent la législation de la sécurité sociale était assez conséquente sur le principe de l'unicité de cotisation, qui se détermine par rapport à la solidarité et non en fonction de l'exposition au risque plus ou moins grande de telle ou telle catégorie de personnes. Il appartient à la Chambre des députés d'apprécier cet aspect.

Sur le plan technique on aurait avantage à remplacer le montant forfaitaire par un pourcentage du salaire social minimum, qui s'inscrirait avantageusement dans le contexte de la législation de sécurité sociale.

Quelle que soit la solution retenue, il faudrait encore qu'elle se justifie au regard de l'article 33 du Code de la sécurité sociale qui détermine le minimum cotisable. Afin de garantir la sécurité juridique appropriée il y aurait lieu de compléter sous réserve du refus de la dispense du second vote constitutionnel l'article II par un point d) nouveau libellé comme suit:

„d) A l'article 39, alinéa 1er, la troisième phrase prend la teneur suivante:

„De même, elle se limite au complément au titre de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit au revenu minimum garanti, au forfait d'éducation, à la rente accident partielle ou à l'assiette prévue à l'article 33, alinéa 5, à moins qu'elle ne comprenne un autre revenu cotisable.“ “

Amendements 6 et 7

Les amendements 6 et 7 ne donnent pas lieu à observation, sauf que d'après le Conseil d'Etat il y a lieu d'adapter la numérotation des dispositifs introductifs.

Article III

Tandis que les auteurs prévoient de faire disposer l'Université des propriétés domaniales accueillant la Cité des Sciences à Esch-Belval sous forme d'un bail emphytéotique et de transférer dans la propriété de celle-ci les bâtiments y érigés ou à y construire, ils entendent maintenir la mission d'entretien et de maintenance des constructions et alentours en question entre les mains du Fonds Belval. La solution projetée est motivée par l'argument que l'entretien des bâtiments est le mieux assuré par la structure ayant eu à charge leur construction.

En outre, la loi précitée du 25 juillet 2002 attribue déjà à l'heure actuelle au Fonds Belval la planification et la réalisation des immeubles universitaires ainsi que de l'ensemble des projets immobiliers réalisés pour compte de l'Etat sur la friche industrielle reconverte du site de Belval-Ouest. Sous cet angle de vues, les compétences nouvelles prévues à l'article sous examen dépassent le cadre tracé par les articles I et III du projet de loi, alors qu'elles incluent l'entretien et la maintenance non seulement des bâtiments universitaires, mais aussi les constructions à préserver (cf. article 2, sous 2, de la loi de 2002), et les immeubles destinés à un usage public (cf. article 2, sous 3, de la loi de 2002) ainsi que les alentours afférents (cf. article 2, sous 4, de la loi de 2002).

En outre, les missions confiées au Fonds Belval en vertu de l'article 2 de la loi de 2002 ont une double dimension. En vertu de l'alinéa 1er, l'établissement a pour mission de réaliser pour compte de

l'Etat les immeubles composant la Cité des Sciences ainsi que les autres bâtiments étatiques qu'il est prévu d'implanter sur le site de Belval-Ouest en vertu de lois spéciales qui en autorisent la construction. En vertu de l'alinéa 2, l'établissement peut en outre réaliser sur le même site pour compte de tiers et aux frais de ceux-ci d'autres infrastructures.

Dans la mesure où en vertu du nouvel article 46*bis* en projet de la loi du 12 août 2003 l'Université disposera sous forme d'un bail emphytéotique des terrains réservés à la Cité des Sciences et que l'Etat fera un apport en nature dans le capital de l'Université des bâtiments y implantés, il échet de voir les relations entre le Fonds Belval et l'Université plutôt sur base de l'alinéa 2 que sur base de l'alinéa 1er de l'article 2 de la loi du 25 juillet 2002.

Aussi le Conseil d'Etat donne-t-il la préférence à la suppression à l'alinéa 1er de toute référence à la Cité des Sciences parallèlement à la modification de l'alinéa 2 destinée à permettre au Fonds Belval non seulement de réaliser des infrastructures pour compte et aux frais de tiers mais également d'assurer l'entretien et la maintenance.

La précision qu'il est prévu d'ajouter au sujet des travaux d'entretien et de maintenance semble superfétatoire au Conseil d'Etat au regard de l'obligation du conseil d'administration du Fonds Belval d'arrêter annuellement un programme d'investissement pluriannuel conformément à l'article 6 de la loi de 2002.

Dans ces conditions, l'article 2 de la loi du 25 juillet 2002 aura avantage à être modifié comme suit:

„**Art. 2.** (1) L'Etablissement a pour mission de réaliser pour compte de l'Etat, sur les terrains appartenant à l'Etat sur le site de Belval-Ouest tel que délimité par le plan cadastral en annexe de la présente loi, et dans le respect des lois afférentes autorisant les projets de construction spécifiques en vue de la reconversion et du développement du site de Belval-Ouest:

1. la planification et la réalisation de nouvelles constructions pour compte de l'Etat dans le cadre du projet de reconversion et de développement précisé ci-dessus;
2. la sécurisation, la mise en valeur et la restauration des constructions à préserver;
3. l'élaboration des études, la réalisation de constructions, la restauration, la transformation ou l'adaptation des immeubles destinés à un usage public;
4. l'aménagement des alentours;
5. l'entretien et la maintenance des constructions et alentours visés aux points 1 à 4.

(2) L'Etablissement a en outre pour mission de réaliser, à la demande de tiers, pour compte de ceux-ci et à leurs frais, des infrastructures sur le site et d'assurer l'entretien et la maintenance de ces infrastructures et de leurs alentours.“

Article IV

Amendement 8

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'entrée en vigueur envisagée qui créerait un vide juridique dans le cas où l'entrée en vigueur se situera après le 19 février 2012.

Le Conseil d'Etat propose de libeller l'article IV comme suit:

„**Art. IV.** Pour la période allant du 1er janvier 2011 jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi, l'Etat prend en charge les cotisations à l'assurance maladie des personnes visées à l'article 1er, alinéa 1er, point 14 du Code de la sécurité sociale.“

Article V

Amendement 9

Au regard des observations formulées à l'article IV, il y a lieu de faire abstraction de l'article V.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 janvier 2012.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER

