

N° 5059⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

- 1) portant création de l'Université de Luxembourg
- 2) modifiant la loi du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public
- 3) modifiant la loi du 11 août 1996 portant réforme de l'enseignement supérieur
- 4) modifiant la loi du 6 août 1990 portant organisation des études éducatives et sociales
- 5) modifiant la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail
- 6) modifiant la loi du 6 septembre 1983 portant
 - a) réforme de la formation des instituteurs,
 - b) création d'un Institut Supérieur d'Etudes et de Recherches Pédagogiques et
 - c) modification de l'organisation de l'éducation préscolaire et primaire

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(1.7.2003)

Par dépêche du 2 décembre 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis aux délibérations du Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par la ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Le 21 mai 2003, conformément à l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le Président de la Chambre des députés fit parvenir au Conseil d'Etat une série d'amendements ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi sous rubrique, proposées par la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture. Une deuxième série d'amendements a été transmise au Conseil d'Etat par une dépêche du Président de la Chambre des députés en date du 18 juin 2003.

Le Conseil d'Etat prend acte, non sans quelque irritation, des aboutissants d'une réunion qui s'est déroulée dans le cadre de l'article 21, alinéa 3 de sa loi organique.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des employés privés, de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce furent communiqués au Conseil d'Etat par dépêche du 20 juin 2003.

Le Conseil d'Etat n'a plus pu examiner la fiche financière qui ne lui est parvenue qu'au moment de l'adoption du présent avis.

Il se doit encore de signaler qu'il a été saisi dans les quatre dernières semaines de la session législative 2002-2003, et cela dans un intervalle de trois semaines, de deux séries d'amendements parlementaires. A la lecture de ces amendements, le Conseil d'Etat constate un certain cafouillage dans l'ordre de la numérotation des articles. De ce fait, il convient impérativement de revoir ladite numérotation ainsi que toutes les références relatives aux divers articles à travers le dispositif. En ce qui concerne les intitulés des différentes lois auxquelles se réfèrent certaines dispositions du projet sous examen, il y a lieu de vérifier si celles-ci ont fait l'objet de modifications et d'ajouter, le cas échéant, le terme „modifiée“ dans l'intitulé de l'acte visé.

L'avis émis par le Conseil d'Etat suivra dans la mesure du possible la numérotation du texte coordonné annexé à la première série d'amendements.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que le débat plus que centenaire sur l'opportunité d'un enseignement universitaire à part entière pour notre pays est clos et n'entend plus revenir sur les arguments développés dans son avis du 8 mars 1994 sur le projet de loi (3832) devenu la loi du 11 août 1996 portant réforme de l'enseignement supérieur. De surcroît, nul ne saurait nier qu'à l'aube du XXI^e siècle, pour notre pays, siège d'importantes institutions européennes et centre financier et audiovisuel à vocation internationale, le fait de ne pas disposer d'une véritable université constitue, outre un sujet d'étonnement voire d'incompréhension à l'étranger, compte tenu de notre situation géoculturelle aux confins des espaces francophone et germanophone et de la présence des institutions et centres susmentionnés, un inconvénient majeur pour le développement de notre pays dans de nombreux domaines.

Finalelement, l'apport de forces intellectuelles susceptibles de jeter un œil objectif sur la société luxembourgeoise et permettant d'en questionner les structures, le fonctionnement et les valeurs comblera une lacune patente.

*

A part le statu quo, plusieurs solutions auraient été envisageables pour faire évoluer les structures existantes. Ainsi, on aurait pu songer à accroître le nombre de disciplines enseignées ou à allonger la durée de certaines formations suite à une demande de la société. Cette approche aurait comporté le désavantage de dégager l'impression d'un „replâtrage“ permanent ou d'un pilotage à vue dénué de stratégie à moyen et long terme.

Dispenser exclusivement des formations de 1^{er} cycle (2 ou 3 ans selon le système en vigueur) aurait certes contribué à désengorger les formations de base des universités étrangères et partant à rendre un service non négligeable aux établissements qui accueillent de longue date des étudiants luxembourgeois. Cependant, aucun institut universitaire ne peut à la longue se forger une identité et une notoriété sur le plan international en optant pour cette voie.

Une solution originale aurait été de mettre en chantier une grande université SAAR-LOR-LUX, tirant parti de nos intérêts communs et tenant compte des points forts des uns et des autres afin de créer des synergies optimales. Compte tenu du solide ancrage et du prestige de certaines universités avoisinantes, il eût toutefois été difficile voire illusoire de les voir céder certaines de leurs filières au néophyte luxembourgeois.

D'aucuns encore prônent une université de taille réduite et élitiste, axée sur la qualité des étudiants et la recherche de pointe, se réservant le droit de sélectionner ses étudiants à l'entrée. Ce genre d'établissement ne comblerait pas les attentes de la société luxembourgeoise en matière d'enseignement supérieur, mais aura peut-être à l'avenir la chance de voir le jour comme émanation de l'Université projetée avec le statut d'un centre axé sur la recherche avancée.

*

Il appert de l'exposé des motifs que l'option retenue par les auteurs du présent projet de loi tend à mettre sur pied une „université spécialisée alliant recherche et enseignement, de taille réduite et à rayonnement international“ (exposé des motifs, p. 21). Ceci implique qu'elle n'a pas vocation à offrir toute la palette des disciplines universitaires, ce que le Conseil d'Etat ne peut qu'approuver dans les circonstances actuelles. Il s'agit en effet de lui conférer une identité propre, visible, axée sur l'exploitation optimale des potentialités offertes par notre pays, telles que décrites plus haut. L'université prévue par le présent projet de loi comprendra trois Facultés, celle des Sciences, de la Technologie et de la Communication, la Faculté de Droit, d'Economie et des Finances, ainsi que celle des Lettres, des Sciences Humaines, des Arts et des Sciences de l'Education. Le Conseil d'Etat relève la coexistence dans une même entité de filières fondamentales et de filières professionnelles, ce qui d'après l'exposé des motifs correspond à une tendance observée dans nos pays voisins. Des passerelles entre les deux types de filières sont prévues pour permettre des réorientations en cours d'études.

Le Conseil d'Etat n'est guère convaincu de la répartition des trois Facultés en trois lieux distincts. Si on peut à la rigueur admettre qu'au nom de la décentralisation une telle option puisse être prise, celle-ci présente des inconvénients à plusieurs égards. Au niveau de l'identification de l'institution par d'autres pays et communautés académiques, la politique envisagée ne va assurément pas dans le bon sens. Sur le plan des coûts, cette dispersion entraînera nécessairement des dépenses accrues (bâtiments, bibliothèques, résidences universitaires, moyens de transport et personnels administratif et technique supplémentaires). Par ailleurs, sur l'un ou l'autre campus, la masse critique d'étudiants indispensable au fonctionnement et à la crédibilité d'une Faculté universitaire risque de faire défaut. En dernier lieu, les retombées culturelles connexes découlant d'une présence estudiantine seraient bien moindres.

Concernant les niveaux d'études et les grades conférés, les auteurs du projet de loi se situent résolument dans l'optique de la Déclaration de Bologne reposant sur un système européen homogène d'évaluation des acquis, le *European Credit Transfer System* en vigueur dans un nombre croissant de pays. Le Luxembourg ayant décidé de jouer „un rôle de précurseur“ en la matière selon le commentaire des articles, il est cependant permis de poser la question de savoir ce qui se passerait si la Déclaration de Bologne – non contraignante par ailleurs – ne donnait pas satisfaction à la communauté académique ou était intégrée bien plus tardivement dans les législations nationales concernant l'enseignement supérieur. Dans cette hypothèse, il est positif que les auteurs du projet aient prévu, dans le cadre des dispositions transitoires, la possibilité de délivrer également des diplômes selon l'ancien système des cycles universitaires.

Un élément original est constitué par l'instauration de centres interdisciplinaires destinés à accueillir des étudiants dans le cadre de formations avancées et doctorales. Cette mesure se situe dans la tendance générale des universités veillant à créer des liens transversaux entre des domaines de connaissances trop cloisonnés. Il conviendra cependant de s'assurer que les axes et finalités de recherche soient suffisamment précis afin d'éviter des abus. Finalement, le Conseil d'Etat constate que le fonctionnement optimal desdits Centres peut être lui aussi entravé par l'éparpillement des sites précédemment critiqué.

Une autre caractéristique de l'Université à créer concerne la mobilité obligatoire des étudiants, inscrite parmi les principes fondamentaux. Le principe de la mobilité constitue un aspect indubitablement positif pour l'ouverture d'esprit des étudiants tant luxembourgeois qu'étrangers. Elle a déjà fourni ses preuves dans le contexte du programme *Erasmus*. Cependant, le Conseil d'Etat est à se demander si le caractère contraignant de cette mesure n'est pas trop rigide et ne devrait pas par conséquent concerner les seules disciplines où la mobilité est un atout fondamental pour la formation et la vie professionnelle ultérieure.

Le principe de l'enseignement multilingue, compte tenu de la situation linguistique luxembourgeoise, constitue un axe intéressant en soi. Il est cependant un obstacle au recrutement d'étudiants étrangers dont les connaissances en la matière sont loin d'être établies et peut par conséquent représenter une hypothèque pour la masse critique d'étudiants indispensable. Par ailleurs, une telle option exige aussi de la part des enseignants une maîtrise suffisante des langues d'enseignement afin d'assurer une concertation optimale entre professeurs d'une même discipline. Dans ces conditions, ne vaudrait-il pas mieux prévoir un enseignement multilingue dans des matières déterminées? Une autre solution consisterait, à l'instar d'universités voisines, en l'instauration et la délivrance pour des étudiants volontaires d'un diplôme bi- ou multilingue, constituant une plus-value indiscutable sur le marché du travail. Dans l'hypothèse où les auteurs du projet s'en tiendraient à leur version originelle, il faudrait veiller à ce que le concept de la pluralité des langues d'enseignement n'aille pas au détriment de l'acquisition des bases de la discipline, permettant un passage sans encombre dans un autre système universitaire, notamment pour les études de droit.

Dans le contexte linguistique, il convient aussi d'insister, comme le Conseil d'Etat l'avait déjà fait dans son avis susmentionné sur la loi portant réforme de l'enseignement supérieur, sur la nécessité pour les enseignants de langues qui se destinent à exercer au Luxembourg d'effectuer la totalité ou la majorité de leur cursus dans les pays ou régions où la langue principale de communication et de culture est la langue étudiée par les futurs professeurs de langues.

*

Dans le projet de loi sous examen, les organes tant consultatifs que décisionnels sont nombreux: le conseil de gouvernance, le rectorat, constitué du recteur et des vice-recteurs, auquel il est adjoint la commission consultative scientifique, le conseil universitaire, ainsi qu'au niveau de chaque Faculté un

doyen, assisté d'un conseil facultaire, l'ensemble chapeauté par le commissaire du Gouvernement. Certes, les attributions des uns et des autres sont strictement circonscrites et ces structures sont censées être les garantes d'un fonctionnement transparent et efficace de l'université à créer. Toutefois, cette abondance d'organes ne risque-t-elle pas de constituer une source de conflits et d'allonger considérablement les procédures et les prises de décision? Il conviendra donc d'éviter à tout prix des blocages susceptibles d'entraver le fonctionnement et le développement de l'université à créer.

Les auteurs du projet de loi ont tenu à accorder des pouvoirs très étendus au recteur en sa qualité de chef de l'exécutif. Dans cette perspective, le choix d'une personnalité universitaire à la réputation scientifique incontestable alliant des qualités de meneur d'hommes et de fin diplomate s'avérera fondamental, en particulier lors de la phase de démarrage. A la lecture de l'énumération impressionnante de ses domaines de compétence, le Conseil d'Etat marque son étonnement devant son pouvoir à engager par sa seule signature une somme „jusqu'à concurrence de 250.000 euros pour autant qu'à son jugement ces affaires correspondent à la politique générale définie par le conseil de gouvernance“ (article 20, paragraphe 4). Le Conseil d'Etat exprime sa préférence marquée pour un exécutif collégial, le rectorat, ayant à sa tête le recteur.

*

Concernant les personnels, le Conseil d'Etat prend acte qu'ils seront liés à l'Université par un contrat de droit privé. Dans le commentaire des articles, l'option prise est justifiée par le „caractère international de ses activités, l'Université se [situant] au-delà du périmètre des obligations étatiques liées à la souveraineté du pays“, les mandats limités dans le temps de certaines fonctions et la création d'un corps d'enseignants-chercheurs propres à l'Université. Le Conseil d'Etat tient toutefois à faire remarquer que ces considérations valent tout autant pour les universités de pays voisins dont la majorité des personnels font partie de la Fonction publique. De surcroît, il y a lieu de noter que pour les besoins de la cause, il doit être dérogé à la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, ce que le projet sous examen prévoit d'ailleurs dans son article 28.

Pour ce qui est du personnel enseignant affecté jusqu'ici à l'Institut supérieur d'études et de recherches pédagogiques (ISERP) et à l'Institut d'études éducatives et sociales (IESS), il s'agira de prendre garde à ce que la part des enseignants-chercheurs, sachant cependant utilement allier théorie et pratique, ne soit pas excessive dans des domaines où les acteurs du terrain jouent un rôle fondamental dans la transmission de connaissances souvent empiriques. Sans vouloir aucunement remettre en cause le choix indispensable de professeurs remplissant sur le plan scientifique les conditions de recrutement propres à toute université sérieuse, le Conseil d'Etat considère que les intervenants tant de l'ancien ISERP que de l'ancien IESS doivent demeurer pour une part importante des femmes et des hommes de terrain. On risque sinon de voir des théories plus ou moins hermétiques se complaisant dans leur métalangage constituer une partie trop importante d'un enseignement principalement destiné à faire face à des réalités bien concrètes et exigeant des réponses et réactions pragmatiques et rapides.

*

Deux problèmes ponctuels ont également retenu l'attention du Conseil d'Etat. Dans son article 11, paragraphe 6, le projet de loi sous revue prévoit une concertation entre les centres de recherche publics existants et l'Université. Le Conseil d'Etat aurait préféré une association plus étroite afin d'éviter des doubles emplois. Par ailleurs, des centres de recherche publics liés plus intimement à l'Université pourraient jouer le rôle des *Institutes for Advanced Studies* dans des universités renommées.

La *Luxembourg School of Finance* est l'exemple même d'une structure pouvant tirer parti des atouts indéniables de notre pays. Tout en constituant un département à part entière de la Faculté de Droit, d'Economie et des Finances, ce département percevra-t-il des droits d'inscription? Dans cette dernière hypothèse, fonctionnera-t-il de manière autonome du point de vue de l'affectation de ses recettes ou sera-t-il soumis aux règles générales de fonctionnement des autres départements?

*

En dépit de l'existence d'une fiche financière, le Conseil d'Etat regrette que le volet financier ne soit aucunement abordé dans le projet de loi proprement dit.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Au cas où, dans un avenir plus ou moins rapproché, les diverses Facultés seraient regroupées sur un site unique hors de la ville de Luxembourg, le Conseil d'Etat est à se demander s'il ne conviendrait pas de substituer à la dénomination Université de Luxembourg celle d'Université du Luxembourg. Cette proposition vaut par ailleurs également dans l'hypothèse actuelle où la ville de Luxembourg ne fournit qu'un site sur trois. Finalement, la dénomination proposée par le Conseil d'Etat présente l'avantage de faire rejaillir sur le pays entier le prestige inhérent à une université. Si les auteurs du projet entendent reprendre la proposition du Conseil d'Etat, il conviendra d'adapter l'intitulé et le dispositif du texte en conséquence.

La première phrase du dernier alinéa est à compléter comme suit:

„L'Université est le successeur juridique des établissements visés aux articles [54 à 57] qu'elle remplace.“

Article 2

- a) Le Conseil d'Etat propose de limiter la phrase à sa première partie, en l'occurrence „d'assurer aux étudiants une formation initiale, avancée et doctorale;“.
- b) et c) Sans observation.
- d) Le Conseil d'Etat suggère le libellé suivant: „de développer une recherche fondamentale et appliquée, support nécessaire des formations dispensées;“
- e) Il convient d'inclure tous les chercheurs et dans cet ordre d'idées le mot „jeunes“ est superflu selon le Conseil d'Etat.
- f) Sans observation.
- g) Ce point n'a pas sa place dans un texte législatif et le Conseil d'Etat propose de le supprimer.

Article 3

Selon le Conseil d'Etat, il convient de donner à cet article l'intitulé de „*Principes fondamentaux*“.

- (1) Il y a lieu de substituer l'adjectif „méthodologique“ à „scientifique“.

Le début de la phrase se lira de la façon suivante:

„Du point de vue éthique et méthodologique, elle veille au respect des règles suivantes:“

- a) Le Conseil d'Etat marque sa préférence pour le mot „scientifique“ par rapport à „objective“.
- b) Sans observation.
- c) Le terme de „connaissances“ semble plus approprié que celui d'„opinions“ aux yeux du Conseil d'Etat.
- d) Sans observation.
- (2) a) Sans observation.
- b) Il est préférable de limiter la formulation de ce point à „la symbiose de l'enseignement et de la recherche;“.
- c) Le Conseil d'Etat propose la teneur suivante:
„le caractère international et ses prolongements quant à la coopération avec d'autres universités;“
- d) et e) Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites dans les considérations générales du présent avis.
- f) Le Conseil d'Etat propose:
„l'accompagnement des étudiants sous forme de tutorat“

Article 4

Il convient de remplacer les termes „principes fondateurs“ par „principes fondamentaux“. Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'étonne vivement de l'absence de la philosophie parmi les enseignements énumérés.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Le Conseil d'Etat renouvelle l'expression de sa réticence envers le caractère intangible du principe de mobilité. Le fait de le situer au début des études ne lève pas les réserves émises. Sans vouloir s'opposer à la terminologie adoptée quant aux niveaux d'études et grades, le Conseil d'Etat est à se demander s'il ne convient pas de donner une version française à ces dénominations anglophones.

Nouvel article 7 (selon la 2e série d'amendements)

Le Conseil d'Etat prend acte de la seconde série d'amendements proposés par la Chambre des députés. Quant à la phrase introductive de l'alinéa 2, il propose la suppression du passage „, sur la base des critères énumérés ci-dessous,“ et l'ajout du bout de phrase „qui sont fixées en fonction des données suivantes“, alors que le texte énumératif qui suit ne fixe pas de tels critères. La phrase introductive du deuxième alinéa se lira dès lors comme suit:

„Un règlement grand-ducal relatif à l'obtention des grades de bachelor et de master détermine les conditions et les modalités desdits grades qui sont fixées en fonction des données suivantes:“

Il en va de même pour la phrase consacrée au doctorat. Il convient de la modifier dans le même sens, en l'occurrence:

„Un règlement grand-ducal relatif à l'obtention du grade de doctorat détermine les conditions et les modalités dudit grade qui sont fixées en fonction des données suivantes:“

Plus généralement et étant donné qu'à l'évidence l'enseignement menant aux premiers diplômes de l'Université ne débutera pas avec l'entrée en vigueur de la loi, le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne serait pas plus sage, au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dans ce domaine, de supprimer les dispositions du nouvel article 7 et de reprendre avec plus de précision la matière dans le cadre d'une loi spéciale à élaborer dans le futur.

Articles 8 et 9

Sans observation.

Nouvel article 9 (selon 2e série d'amendements)

La validation des acquis professionnels est certes une pratique courante dans les institutions universitaires étrangères. Cependant, le Conseil d'Etat marque son vif étonnement qu'une personne ayant exercé une activité professionnelle dans un certain domaine puisse „demander la validation des acquis de son expérience pour justifier tout ou partie des connaissances et des aptitudes exigées pour l'obtention d'un diplôme ou titre délivré“. Il paraît inconcevable aux yeux du Conseil d'Etat qu'une personne puisse obtenir un diplôme ou titre de l'Université à créer sur la base de la seule validation de tous les acquis de son expérience professionnelle et ce sans y avoir suivi le moindre enseignement et s'y être soumis à la moindre épreuve. Une telle disposition ouvrirait assurément la porte à des abus. C'est pourquoi le Conseil d'Etat insiste à modifier dans le premier alinéa la première phrase comme suit:

„Toute personne qui a exercé pendant au moins trois ans une activité professionnelle, salariée, non salariée ou bénévole, en rapport avec l'objet de sa demande, peut demander la validation des acquis de son expérience pour justifier une partie des connaissances et des aptitudes exigées pour l'obtention d'un diplôme ou titre délivré.“

Article 10

Le Conseil d'Etat insiste à ce que la composition de la commission *ad hoc* instaurée par le recteur soit précisée. C'est pourquoi il propose d'ajouter à la dernière phrase du second paragraphe les termes „, composée de trois enseignants-chercheurs de la Faculté en question“.

Article 11

Sans observation.

Article 12

Cet article prévoit que l'Université est composée de Facultés et de centres interdisciplinaires. Il est prévu que le fonctionnement interne et les attributions des composantes et des organes de l'Université

sont déterminés par règlement d'ordre intérieur. D'après le commentaire des articles, il est renoncé à recourir à un règlement grand-ducal pour permettre à l'Université de documenter son caractère autonome et lui donner une grande flexibilité dans sa prise de décision.

Le Conseil d'Etat partage en principe l'idée qu'une Université doit disposer d'un maximum de libertés dans son organisation interne. Les domaines qui en application des articles 23 et 36 de la Constitution ne relèvent pas de la compétence du législateur ou du Grand-Duc peuvent dès lors être valablement réglés par règlement d'ordre interne, notamment les matières qui ne sont pas susceptibles de recours contentieux.

Le Conseil d'Etat rappelle toutefois que de nombreuses matières concernant l'Enseignement en général sont des matières réservées à la loi formelle (Art. 23 de la Constitution), et qu'à défaut de modification de l'article 36 de la Constitution, l'exécution des lois relève de la seule compétence du Grand-Duc dans la forme de règlements grand-ducaux.

Sous ces réserves, le libellé de l'article 12 ne donne pas lieu à observation.

Article 13

Cet article prévoit la création de trois Facultés, à savoir une Faculté des Sciences, de la Technologie et de la Communication, une Faculté de Droit, d'Economie et des Finances ainsi qu'une Faculté des Lettres, des Sciences Humaines, des Arts et des Sciences de l'Education.

Le libellé de l'article tel qu'il résulte de la deuxième série d'amendements parlementaires trouve l'accord du Conseil d'Etat. Il est entendu que le recours à la loi formelle s'impose pour toute création future de nouvelles Facultés.

Article 14

Cet article traite de la constitution et du fonctionnement de centres interdisciplinaires. Trois centres interdisciplinaires au plus peuvent être créés et supprimés suivant les procédures décrites aux paragraphes 1er à 6 de l'article en question. En application de l'article 16, la décision de création ou de suppression d'un centre interdisciplinaire relève de la compétence du conseil de gouvernance sur proposition du recteur. Pour les raisons développées ci-après sous l'article 20, il est proposé de remplacer le terme „recteur“ au paragraphe 3 par le terme „rectorat“.

Sous cette réserve, le libellé tel qu'amendé par la deuxième série d'amendements parlementaires ne donne pas lieu à observation.

Article 15

Cet article énumère les différents organes de l'Université que sont le conseil de gouvernance, le rectorat, le conseil universitaire et le décanat. Comme le recteur et le doyen sont également des organes importants de l'Université, le Conseil d'Etat propose de les inclure dans l'énumération retenue au paragraphe 1er.

Au niveau du paragraphe 3, les termes „au plus“ sont à supprimer. Comme la loi prévoit que toutes les nominations sont faites à durée déterminée de cinq ans, ce délai ne saurait être raccourci. Pour donner une signification réelle à la dernière phrase relative à la durée du mandat des représentants des étudiants, il est proposé de remplacer, en fin de phrase, la formule „... dépasser la durée du mandat“ par celle plus appropriée „... dépasser la durée d'un mandat“.

Le libellé des autres dispositions ne donne pas lieu à observation.

Article 16

Cet article fixe les attributions du conseil de gouvernance en précisant quelles sont les compétences qu'il exerce seul et quelles sont les compétences soumises à approbation ministérielle.

Le libellé dans la version amendée par la première et par la deuxième série d'amendements parlementaires est acceptable pour le Conseil d'Etat.

Article 17

Cet article organise la composition et le fonctionnement du conseil de gouvernance. La rédaction des paragraphes 2 à 11 trouve l'accord du Conseil d'Etat.

Quant au paragraphe 1er, le Conseil d'Etat ne comprend pas les raisons de l'incompatibilité introduite au niveau de la deuxième phrase prévoyant que les membres du conseil de gouvernance ne peuvent exercer aucune autre fonction auprès de l'Université, alors qu'à la phrase suivante, il est précisé: „Ils sont choisis en raison de leur compétence dans les grands secteurs d'enseignement et de recherche développés à l'Université, ...“ La deuxième phrase du paragraphe 1er est dès lors à supprimer.

Articles 18 à 20

Les articles 18 et 19 sont particulièrement importants en ce qu'ils fixent la composition du rectorat et en ce qu'ils précisent que le rectorat est l'organe exécutif de l'Université. Le libellé de ces deux articles est acceptable pour le Conseil d'Etat. D'un point de vue formel, il convient de regrouper ces deux dispositions dans un seul article libellé comme suit:

„Art. ... Composition du Rectorat

Le rectorat est l'organe exécutif de l'Université. Il est composé

- a) du recteur;
- b) au plus de trois vice-recteurs;
- c) du directeur administratif.

Il peut s'adjoindre des conseillers ou des chargés de missions dont la durée du mandat est limitée dans le temps.“

Le Conseil d'Etat tient encore à relever que les articles 18 et 19 sont en flagrante opposition avec le contenu de l'article 20 traitant du recteur, qui, contrairement à ce qui est statué à l'article 19, instaure non pas le rectorat mais le recteur en véritable organe exécutif de l'Université.

Le Conseil d'Etat estime que pour une institution nouvellement créée et d'une importance telle que la nouvelle Université, il est impensable de confier le pouvoir exécutif à une seule personne.

Le Conseil d'Etat insiste partant que les principales compétences exécutives soient confiées à un organe collégial, en l'occurrence au rectorat composé comme prévu à l'article 18.

La responsabilité collégiale est la seule forme décisionnelle actuellement admise pour la gouvernance des grandes entités publiques ou privées. Toutes les grandes sociétés sont actuellement dirigées par un comité de direction. Il en est de même pour les communes, où l'organe exécutif est le collège des bourgmestre et échevins, ainsi que pour les principaux établissements publics qui sont dirigés par un organe collégial (p. ex.: BCL, BCEE, CSSF, Commissariat aux Assurances; ILR, etc.). S'y ajoute que le principe dit „des quatre yeux“ constitue la meilleure mesure préventive de décisions arbitraires voire de dysfonctionnements graves, notamment en matière de gestion financière. Ceci dit, le Conseil d'Etat n'est nullement opposé à ce que certaines compétences exclusives soient réservées au recteur, à l'instar des compétences exclusives réservées au bourgmestre dans sa commune.

Dans cette optique, le Conseil d'Etat propose ci-après une répartition des compétences entre le rectorat, organe collégial, et les compétences propres du recteur. Comme, aux vues du Conseil d'Etat, les compétences propres du recteur se situent pour l'essentiel dans la participation dans l'exercice de la souveraineté nationale, la nomination du recteur (et le cas échéant sa révocation) devrait relever du Grand-Duc.

Comme il coule de source que le recteur de l'Université du Luxembourg porte ce titre, il n'est pas nécessaire de le préciser dans le cadre de l'article et le paragraphe 2 de l'article 20 est à omettre. Il n'est pas non plus indiqué de conserver le paragraphe 4 traitant des limites de signature financière du recteur. Ce paragraphe devient superfétatoire dans le cadre d'une direction collégiale, les limites d'engagements financiers étant à préciser dans un règlement d'ordre interne du rectorat, le cas échéant à approuver par le conseil de gouvernance. Il en va de même concernant les paragraphes 7 et 8 qui n'ont pas leur place dans la loi, mais dans un règlement d'ordre interne. En raison du fait que le recteur doit en tout état de cause être professeur d'université et en vue de ne pas trop limiter le choix du Grand-Duc, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de faire abstraction de toute condition de nationalité dans le chef du recteur.

Pour les motifs développés ci-dessus, le Conseil d'Etat propose de donner le libellé suivant à l'article 20 qui sera subdivisé en un premier article traitant de la nomination des membres du rectorat et en un deuxième article précisant les compétences respectives du rectorat et du recteur.

L'article relatif à la nomination des membres du rectorat comprendra selon le Conseil d'Etat les dispositions en rapport avec la nomination du recteur (Art. 20 (1) et (3)), des vice-recteurs (Art. 21, première phrase) et du directeur administratif (Art. 22, première phrase) pour être libellé comme suit:

„Art. ... *Nomination des membres du Rectorat*

(1) Le recteur est nommé et révoqué par le Grand-Duc sur proposition du conseil de gouvernance et après consultation du conseil universitaire.

Pour être nommé recteur, le candidat doit avoir été professeur d'université.

Les fonctions de recteur sont incompatibles avec celles de président et membre du conseil de gouvernance, de doyen de Faculté et de directeur de centre interdisciplinaire.

La fonction de recteur n'est pas soumise à une condition de nationalité.

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

(3) Le directeur administratif est nommé et révoqué par le Grand-Duc sur proposition du conseil de gouvernance et après avis du conseil universitaire et du recteur.“

L'article relatif aux compétences respectives du rectorat et du recteur se lira comme suit:

„Art. ... *Compétences du Rectorat et du Recteur*

(1) Outre la gestion journalière, le rectorat exerce les attributions suivantes:

- a) il nomme les doyens et propose les directeurs des centres interdisciplinaires au conseil de gouvernance;
- b) il élabore la politique générale et les choix stratégiques de l'Université;
- c) il élabore le plan pluriannuel de développement visé à l'article [44];
- d) il élabore le projet de budget et le budget annuel;
- e) il élabore le rapport d'activités et le décompte annuel;
- f) il propose la création, le maintien et la suppression de sous-structures;
- g) il propose la création, le maintien et la suppression d'enseignements et d'axes de recherche;
- h) il nomme et révoque les enseignants-chercheurs dans le cadre des procédures de recrutement, de nomination et de promotion, à l'exception des professeurs;
- i) il décide en dernière instance de l'admission des étudiants;
- j) il propose la signature d'accords et de conventions, les prises de participation, la création de filiales, l'acceptation de dons et de legs ainsi que les acquisitions immobilières;
- k) il affecte, aux différents services de l'Université, les personnels administratifs et techniques;
- l) il négocie tout contrat et convention et notamment le contrat d'établissement avec l'Etat visé à l'article [44];
- m) il est l'ordonnateur des recettes et des dépenses de l'Université et il assure la gestion du patrimoine de l'Université.

Dans les limites définies dans le règlement d'ordre intérieur, le rectorat peut déléguer une partie de ses attributions à l'un de ses membres, aux doyens pour les affaires qui concernent leurs Facultés respectives et aux directeurs des centres interdisciplinaires pour les affaires qui concernent leurs centres respectifs.

(2) Le recteur exerce les attributions suivantes:

- a) il préside le rectorat;
- b) il préside le conseil universitaire et met en application ses décisions;
- c) il est le chef hiérarchique des personnels enseignants et non-enseignants de l'Université;
- d) il représente l'Université à l'égard des tiers ainsi qu'en justice;
- e) il assure la liaison de l'Université avec les autorités nationales et plus particulièrement avec le ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions;
- f) il assure la liaison avec le conseil de gouvernance;

- g) il est le gardien du sceau de l'Université et délivre les grades, les diplômes et les certificats couverts par celui-ci;
- h) il est responsable du maintien de l'ordre dans les locaux de l'Université;
- i) il veille à la mise en application du règlement d'ordre intérieur.

Le recteur peut déléguer une partie de ses compétences à un autre membre du rectorat dans les limites et pour la durée qu'il détermine.“

Article 21

Cet article concerne la nomination des vice-recteurs. Dans l'optique du Conseil d'Etat, les vice-recteurs sont membres à part entière du rectorat. A ce titre, il s'impose que le pouvoir de nomination et de révocation relève également du Grand-Duc, ainsi qu'il vient de le formuler à l'article réservé à la nomination des membres du rectorat, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat.

La deuxième phrase de l'article devient également superfétatoire, de sorte que l'article peut être supprimé.

Article 22

D'après le Conseil d'Etat, le directeur administratif fait également partie du rectorat. Il échet dès lors de procéder à sa nomination et sa révocation dans les mêmes formes que pour le recteur et les vice-recteurs. Cette disposition a également été insérée à l'article réservé à la nomination des membres du rectorat, à savoir en son paragraphe 3, tel que proposé par le Conseil d'Etat.

L'article se lira comme suit:

„Art. ... Directeur administratif

Dans le cadre du rectorat, le directeur administratif est plus particulièrement chargé de la direction des services administratifs et techniques et il veille à la bonne gestion des moyens mis à la disposition de l'Université.“

Articles 23 et 24

Ces articles portent création respectivement d'une commission consultative scientifique et d'un délégué aux questions féminines. Leur rédaction dans la version proposée par la première série d'amendements de la Chambre des députés ne donne pas lieu à observation.

Article 25

Sous cet article figurent les attributions du conseil universitaire. Le libellé de cet article, dans sa version intégrant les amendements parlementaires de la première et de la deuxième série, donne lieu aux observations suivantes:

Dans la logique de ses observations ci-avant, le Conseil d'Etat demande le remplacement du terme „recteur“ par le terme „rectorat“ au niveau du paragraphe 1er.

Quant au paragraphe 2, les points a) à h) sont acceptables.

Au niveau du point i), le terme „doctorat“ est à remplacer par le terme plus adéquat de „docteur“. Les études menant au grade sont bien évidemment des études de doctorat, mais le grade lui-même est celui de docteur.

Quant aux points k) et l) nouvellement libellés par les soins de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat n'est pas sûr qu'ils sont de nature à rendre le texte plus clair et la répartition des compétences plus équilibrée. Aussi marque-t-il une nette préférence pour le libellé originel du point k) proposé par les auteurs du projet de loi.

En effet, même si la commission d'éthique créée au titre du point l) se justifie aux vues du Conseil d'Etat, il estime toutefois que le texte proposé est particulièrement déphasé par rapport à l'agencement général du paragraphe 2 et qu'il convient de rédiger le point l) comme suit:

- „l) il instaure une commission consultative d'éthique, dont la composition, les attributions et le fonctionnement sont régis par un règlement d'ordre intérieur qu'il arrête.“

Le point m) est tellement général et imprécis qu'il en devient surabondant et qu'il vaut mieux le supprimer.

Article 26

Cet article détermine la composition du conseil universitaire. Le Conseil d'Etat marque son accord à ce que les représentants de tous les intervenants de l'Université y figurent. Il estime toutefois qu'il convient, dans un but d'efficacité, de réduire sensiblement le nombre des membres. D'après les calculs du Conseil d'Etat, le conseil universitaire serait composé de plus d'une trentaine de personnes, parmi lesquelles les représentants des étudiants seraient majoritaires (deux représentants par Faculté et par niveau: avec trois Facultés et trois niveaux par Faculté on arrivera à 18 représentants d'étudiants).

Le Conseil d'Etat estime que telle ne pouvait pas être la volonté des auteurs du projet et il propose en conséquence d'en revenir à des proportions plus raisonnables en réduisant le nombre des représentants des enseignants-chercheurs (point a) à deux représentants par Faculté et celui des représentants des étudiants également à deux par Faculté, sans égard au niveau qu'ils auront atteint dans leur Faculté.

Le libellé des points c) à g) tout comme celui des deuxième et troisième alinéas ne donnent pas lieu à observation.

Article 27

Cet article traite de la nomination et des compétences des doyens de Faculté et des conseils facultaires. Le libellé tel que proposé en application de la deuxième série d'amendements parlementaires trouve l'accord du Conseil d'Etat, sauf à remplacer au paragraphe 1er à deux reprises le terme „recteur“ par le terme approprié „rectorat“ dans la suite des développements formulés ci-avant sous l'article 20.

Article 28

Cet article énumère les différentes catégories de personnels de l'Université. Il détermine que tous les membres du personnel sont liés à l'Université par un contrat de droit privé et il apporte un certain nombre de dérogations à la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

Article 29

Cet article prévoit que l'Université fonctionne pendant toute l'année et que les personnels assument leurs responsabilités pendant toute l'année et que l'enseignement doit être garanti pendant 30 semaines par an au moins.

Le Conseil d'Etat estime que cet article pourrait utilement être supprimé alors que les dispositions de l'espèce auraient plutôt leur place dans le règlement d'ordre intérieur de l'Université, voire dans les conventions collectives ou les contrats individuels de travail.

Article 30

Cet article a pour objet d'inscrire le principe de la liberté académique dans la loi. Sans observation.

Article 31

Cet article détermine la procédure d'autorisation de diriger des recherches. La procédure semble adéquate et le libellé ne donne pas lieu à observation, sauf à remplacer le terme „recteur“ par celui plus approprié de „rectorat“.

Articles 32 à 37

Ces articles, dans leurs versions modifiées par la première série d'amendements parlementaires et, s'agissant de l'article 33, également modifiées par la deuxième série d'amendements parlementaires, ont pour objet de fixer les conditions de recrutement, de nomination, de durée des mandats des congés scientifiques et des activités accessoires des enseignants-chercheurs. Toutes ces dispositions rencontrent l'accord du Conseil d'Etat, sauf qu'il convient de remplacer chaque fois le terme „recteur“ par celui de „rectorat“ en application des développements ci-avant sous l'article 20.

S'agissant des articles 36 et 37, tout comme pour l'article 29, le Conseil d'Etat n'est convaincu ni de l'utilité, ni de l'opportunité du maintien de ces dispositions dans la présente loi alors que le personnel visé ne relève pas d'un régime statutaire. Il estime que les dispositions en question auraient plutôt leur place dans un règlement d'ordre intérieur, ou, mieux encore, dans les conventions collectives ou individuelles de travail.

Les articles 36 et 37 sont dès lors à supprimer.

Articles 38 à 40

Ces articles prévoient les conditions de recrutement et d'exercice des fonctions de professeur invité, d'enseignant vacataire ainsi que des membres du corps intermédiaire des assistants et des assistants-chercheurs.

La rédaction de ces articles ne donne pas lieu à observations, sauf à remplacer les termes „recteur“ chaque fois par le terme „rectorat“.

Articles 41 et 42

Ces articles prévoient que des services administratifs nécessaires au bon fonctionnement de l'Université sont mis en place, dont le fonctionnement est organisé dans le cadre d'un règlement d'ordre intérieur.

La rédaction de ces articles, dans leur version adoptée dans le cadre de la première série d'amendements parlementaires, rencontre l'accord du Conseil d'Etat.

Article 43

Dans cet article sont inscrites les règles d'évaluation interne et externe de toutes les activités de l'Université, tant en ce qui concerne ses activités d'enseignement et de recherche que son organisation administrative.

Le libellé des articles en question, dans la version amendée par la première série d'amendements parlementaires, est acceptable pour le Conseil d'Etat, sauf qu'il échet de remplacer le terme „recteur“ figurant aux paragraphes 3 et 5 par le terme plus adéquat „rectorat“.

Article 44

L'article 44 compte parmi les articles les plus importants de la loi en ce qu'il organise les relations entre l'Etat et l'Université dans le cadre d'un contrat d'établissement pluriannuel. Ce contrat d'établissement détermine la politique générale de l'Université, ses choix stratégiques, ses objectifs et ses activités dans les domaines de l'enseignement, de la recherche et de son administration.

Le plan détermine également les engagements financiers de l'Etat. Comme il est probable que la première source de financement de l'Université restera pendant longtemps la dotation financière à apporter par l'Etat, la question de l'application de l'article 99 de la Constitution qui prévoit que toute dépense grevant le budget de l'Etat pour plus d'une année doit être autorisée par la loi se pose en l'occurrence. En application de ce principe, il paraît évident que le contrat d'établissement ne pourra pas contenir d'engagement financier sans réserve pour plusieurs exercices d'affilée. Si de tels engagements étaient pris dans le cadre d'un tel contrat, il serait indispensable de les aménager d'une réserve de mise à disposition annuelle des crédits dans le cadre du budget de l'Etat. La formule „dans la limite des crédits budgétaires disponibles“ devrait être inscrite et dans la loi et dans le contrat pour répondre aux exigences constitutionnelles.

Pour le cas où il s'avérerait indispensable d'inscrire dans le contrat d'établissement des engagements financiers précis dépassant la durée de l'exercice budgétaire de l'Etat, le contrat conclu entre l'Etat et l'Université devrait faire l'objet d'une approbation parlementaire dans le cadre d'une loi d'approbation.

Au paragraphe 1er de l'article 44, il convient d'ajouter un nouvel alinéa libellé comme suit:

„La contribution financière de l'Etat est accordée dans la limite des crédits budgétaires.“

En ce qui concerne la durée du contrat d'établissement, le Conseil d'Etat propose de la porter de quatre à cinq ans, cinq ans étant également la durée des différents mandats et nominations dans le cadre de l'Université.

Sauf à remplacer le terme „recteur“ au paragraphe 2 par le terme „rectorat“, la rédaction de l'article 44 ne donne pas lieu à d'autres observations.

Article 45

Aux termes de cet article, l'Université est tenue d'établir annuellement un rapport d'activités. Il prévoit encore que les éléments du rapport annuel concernant la recherche sont incorporés dans le rapport global concernant les activités de recherche et développement financées par l'Etat que le Gouvernement soumet annuellement à la Chambre des députés en application de la loi modifiée du 9 mars 1987 sur la recherche.

Le Conseil d'Etat estime qu'en tout état de cause, le rapport d'activités de l'Université devrait être rendu public et à ce titre devrait être soumis à la Chambre des députés en son intégralité et non pas seulement concernant la partie recherche. Il conviendrait dès lors de compléter le premier paragraphe par l'ajout suivant: „... qui est publié“

Le deuxième paragraphe pourrait dès lors être supprimé. En cas de maintien de ce paragraphe, il convient d'écrire les termes „recherche“ et „développement“ en utilisant des lettres minuscules.

Article 46

Cet article énumère les différentes ressources financières dont peut disposer l'Université. Sa rédaction ne comporte pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 47

Cet article détermine que le projet de budget de l'Université pour l'exercice à venir est arrêté par le conseil de gouvernance et transmis pour approbation au Gouvernement avant le 1er avril de l'exercice précédent. Le Conseil d'Etat en tire la lecture qu'il n'est pas prévu d'autre procédure que celle en application pour les administrations et services de l'Etat qui sont également tenus de faire parvenir leurs propositions budgétaires au Gouvernement avant une certaine date en vue de lui permettre de faire les arbitrages budgétaires qui s'imposent et d'établir le projet de loi budgétaire pour l'exercice à venir.

Sous cette réserve et celle de remplacer le terme „recteur“ par celui de „rectorat“, le libellé de l'article 47 satisfait le Conseil d'Etat.

Article 48

Les dispositions de l'article 48 permettent à l'Université, sous réserve d'approbation par le Gouvernement, de conclure des accords de coopération et de prise de participation avec d'autres personnes publiques ou privées, physiques ou morales. Sans observation.

Article 49

Cet article soumet la comptabilité de l'Université aux règles de la comptabilité commerciale et déclare que l'exercice social coïncide avec l'année civile.

Les deux premiers paragraphes ne donnent pas lieu à observation.

Par contre, le paragraphe 3 est à supprimer comme étant une tautologie par rapport au paragraphe 1er alors que les règles de la comptabilité commerciale exigent à l'évidence l'établissement d'un bilan et d'un compte de pertes et profits tenant compte des amortissements.

Article 50

Sous cet article sont réunies les dispositions concernant la révision des comptes par un réviseur d'entreprises externe, l'approbation des comptes annuels et la décharge des organes de l'Université.

La rédaction des six paragraphes dans la version amendée dans le cadre de la première série d'amendements parlementaires trouve l'accord du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat estime qu'en plus du contrôle des finances de l'Université par un réviseur externe, il convient de soumettre l'Université au contrôle de la Cour des comptes, en application de l'article 2, paragraphe 3 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes. L'article 50 est partant à compléter d'un paragraphe 7 libellé comme suit:

„(7) L'Université est soumise au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés.“

Article 51

L'article 51 prévoit l'exonération de l'Université de tous impôts et taxes au profit de l'Etat et des communes, à l'exception de la TVA et des taxes rémunératoires pour autant qu'elle n'exerce pas des activités à caractère industriel ou commercial. Il est prévu également que les dons en espèces faits à l'Université sont déductibles dans le chef du donateur dans les limites de la loi de l'impôt sur le revenu.

Le libellé de cet article ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 52

Cet article organise la surveillance des activités de l'Université par le ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions. Cette surveillance est exercée par l'entremise d'un commissaire du gouvernement dont l'article fixe les règles de nomination et les pouvoirs.

Le libellé de l'article, dans la version que lui a donnée la première série d'amendements parlementaires, trouve l'accord du Conseil d'Etat.

Articles 53 à 57

Sans observation.

Article 58

Cette disposition permet la mise en place des premiers organes de l'Université par une procédure allégée, à charge pour ces organes de mettre en place définitivement les différentes instances de l'Université dans un délai de douze mois. Ne sont visés ici que le conseil de gouvernance, d'une part, et les membres du rectorat, d'autre part.

Si le Conseil d'Etat peut accepter la nomination directe du premier conseil de gouvernance et des membres du rectorat sans consultations externes, il insiste cependant à ce que ces nominations se fassent par le Grand-Duc. Il n'est pas nécessaire de traiter à ce niveau les doyens dont la nomination relève de la compétence du rectorat. Le rectorat mis en place suivant cet article peut immédiatement procéder à la nomination des doyens, sauf, si c'est souhaité, être autorisé à renoncer pour la première nomination des doyens à la proposition du corps facultaire telle que prévue à l'article 27. Dans ce cas, il conviendrait de prévoir cette dérogation dans le corps de l'article 58, dont la première phrase est partant à remplacer par le libellé suivant:

„Par dérogation aux articles [17 et 19 à 21], dès l'entrée en vigueur de la présente loi, les membres du conseil de gouvernance et du rectorat sont nommés par le Grand-Duc.“

Le libellé des phrases suivantes ne donne pas lieu à observation.

Article 59

Sous cet article figurent les dispositions usuelles concernant la reprise du personnel existant par un établissement public nouvellement créé, en l'occurrence l'Université du Luxembourg. La version amendée par la première série d'amendements parlementaires ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat, sauf à remplacer le terme „recteur“ par le terme „rectorat“ à l'endroit des paragraphes 4 et 5.

Articles finaux nouveaux proposés par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat propose de compléter le projet sous examen par deux nouveaux articles, l'un concernant la durée du premier exercice comptable et l'autre destiné à proposer pour le futur l'emploi d'un intitulé abrégé pour se référer à la présente loi:

„Art. ... Premier exercice comptable

Par dérogation à l'article 49 paragraphe 2, le premier exercice comptable de l'Université dure jusqu'au 31 décembre de l'année qui suit celle de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. ... Intitulé abrégé

La référence à la présente loi pourra se faire sous une forme abrégée en utilisant les termes de „loi du ... portant création de l'Université du Luxembourg“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 1er juillet 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

