



Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 27 juin 2013

Ordre du jour :

1. Aides financières de l'Etat pour études supérieures
- Suite des discussions dans le cadre de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 20 juin 2013
2. 6283 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
- Rapporteur : Monsieur Marcel Oberweis
- Echange de vues avec des représentants de l'Association des Professeurs de l'Université du Luxembourg (APUL)
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. Eugène Berger, M. Jean Colombero, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Ben Fayot, M. Claude Haagen, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes
M. Marc Angel, M. Lucien Lux, observateurs

Mme Martine Hansen, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

M. Germain Dondelinger, M. Jerry Lenert, du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Dr Raymond Bisdorff, Dr Michel Pauly, Dr Tanja Schilling, Dr Johan Gus Willem van der Walt, de l'Association des Professeurs de l'Université du Luxembourg (APUL)

Mme Christiane Huberty, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Anne Brasseur, Mme Christine Doerner, M. Norbert Hauptert

*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

*

1. Aides financières de l'Etat pour études supérieures
- Suite des discussions dans le cadre de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 20 juin 2013

M. le Président rappelle que lors de la réunion du 24 juin 2013, la Commission s'est penchée sur l'arrêt émis le 20 juin 2013 par la Cour de justice de l'Union européenne en matière d'aides financières de l'Etat pour études supérieures. Dans ce contexte, Mme la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a annoncé son intention de procéder, dans les meilleurs délais, à une adaptation de la législation en vigueur. Il importe en effet que les étudiants puissent planifier le financement de leurs études tout en connaissant les modalités présidant dorénavant à l'octroi des aides financières.

Mme la Ministre expose qu'à court terme, il existe trois possibilités de réagir à l'arrêt du 20 juin 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne :

- Il peut être décidé de laisser en vigueur la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. De cette façon, les enfants des travailleurs frontaliers pourront aussi bénéficier du système actuel. En résulteraient des frais supplémentaires se situant à chaque fois entre 60 et 100 millions d'euros tant pour les bourses que pour les prêts. Il s'agit évidemment d'une charge budgétaire très lourde qui ne peut être assumée au vu de la situation financière actuelle.
- De façon purement théorique, l'on pourrait aussi opter pour l'abrogation de la loi modifiée précitée du 22 juin 2000, en attendant la mise en place d'un nouveau système d'aides financières pour études supérieures. Il va sans dire qu'une telle mesure est intenable, dans la mesure où elle est diamétralement opposée aux intérêts des étudiants.
- Tout compte fait, la seule solution viable consiste à modifier la législation en vigueur. Alors que le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche avait l'intention, dans un premier temps, de proposer de suite une adaptation complète de la législation en vigueur, il s'est révélé entre-temps qu'une telle réforme plus fondamentale du système d'aides financières de l'Etat pour études supérieures implique la nécessité de modifier plusieurs lois. Compte tenu du calendrier serré, il est matériellement impossible de mener à bout cette entreprise avant l'interruption estivale.

Voilà pourquoi Mme la Ministre se propose de soumettre dès à présent aux membres un avant-projet en vue d'une adaptation ponctuelle, mais désormais incontournable, de la loi modifiée précitée. De cette façon, tous les acteurs concernés disposeraient du temps nécessaire pour analyser la problématique en profondeur, avant de procéder à une réforme plus fondamentale du système d'aides financières de l'Etat pour études supérieures. Par ailleurs, ces modifications permettraient d'éviter une explosion des frais.

En ce qui concerne la réforme plus fondamentale en matière d'aides financières pour études supérieures telle qu'elle a été d'ores et déjà envisagée par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, elle s'articulerait autour des axes suivants :

- Chaque étudiant éligible se verrait accorder une bourse de base et un prêt.
- Une bourse pour mobilité serait en outre allouée aux étudiants qui poursuivent leurs études dans un pays autre que leur Etat de résidence. Pour en bénéficier, les intéressés devraient faire état de frais de location.
- S'y ajouterait, comme par le passé, une majoration pour des frais d'inscription dépassant un certain forfait.
- Une disposition dite « anti-cumul » est censée parer au risque d'un cumul avec l'allocation d'une aide financière équivalente qui pourrait être versée par l'Etat dans lequel l'étudiant réside.

Il ne semble toutefois pas possible de prévoir une telle disposition en relation avec les allocations familiales que peuvent percevoir les parents de l'étudiant. De fait, y compris en droit communautaire, les allocations familiales sont d'une autre nature que les aides financières pour études supérieures. Or, il se trouve que dans les pays limitrophes, des allocations familiales peuvent être versées aux familles dont l'enfant continue ses études, au-delà de la limite de 18 ans. Comme cela n'est pas le cas au Luxembourg, ce fait peut constituer une sorte de discrimination à rebours. Pour tenir compte de cette situation, il faudrait modifier encore d'autres lois.

A noter qu'en vertu du modèle exposé ci-dessus, le montant des aides financières dont peut bénéficier un résident au Luxembourg qui remplit les conditions de mobilité resterait à peu près inchangé par rapport au système actuel.

Sur base d'un avant-projet de loi afférent, Mme la Ministre présente par la suite la solution qu'elle propose et qui met la loi en conformité avec l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, tout en permettant par après une adaptation des montants alloués.

Article 1^{er}

Point 1

Par ce point est inséré un nouvel article *2bis* après l'article 2 de la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

Conformément à l'arrêt du 20 juin 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne, le champ des bénéficiaires des aides financières de l'Etat pour études supérieures est élargi aux enfants des travailleurs frontaliers.

En effet, selon la Cour, la condition de résidence figurant dans la législation actuelle constitue un critère trop exclusif, dans la mesure où « elle fait obstacle à la prise en compte d'autres éléments potentiellement représentatifs du degré réel de rattachement du demandeur de ladite aide financière à la société ou au marché du travail de l'Etat membre concerné, tels que le fait que l'un des parents, qui continue de pourvoir à l'entretien de l'étudiant, est un travailleur frontalier, qui occupe un emploi durable dans cet Etat membre et a déjà travaillé dans ce dernier depuis une durée significative ».

Le dispositif proposé explicite les critères d'« emploi durable » et de « durée significative ». Ainsi, la durée significative est définie comme une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au moment où l'étudiant postule pour l'aide financière. Selon la Cour, un délai de cinq ans semble approprié.

Pour ce qui est du critère de l'emploi durable, seule une relation de travail réelle et effective peut conférer des droits. Dans cette optique, il est retenu que pendant la période visée, l'emploi au Luxembourg doit être l'équivalent d'au moins 50% du temps de travail légal ou conventionnel.

A préciser que ces dispositions ont été vérifiées juridiquement à la fois au niveau national et européen.

Point 2

Par ce point est inséré un nouvel article 5bis après l'article 5 de la loi précitée. Le nouvel article contient une disposition « anti-cumul ». En effet, dans son arrêt du 20 juin 2013, la Cour de justice de l'Union européenne fait expressément référence au « risque d'un cumul avec l'allocation d'une aide financière équivalente qui serait versée dans l'Etat membre dans lequel l'étudiant réside ». Par conséquent, les demandeurs d'allocations sont tenus de fournir, lors de leur demande, une preuve émise par les instances officielles compétentes respectives, indiquant le montant des aides financières auxquelles ils peuvent avoir droit de la part des autorités de leur Etat de résidence.

Point 3

Par ce point est remplacé le paragraphe 1^{er} de l'article 6 de la loi précitée. En vertu du nouveau libellé, les bourses et les prêts sont désormais alloués par semestre.

Cette disposition permet un meilleur suivi des dépenses budgétaires. Le cas échéant, il sera ainsi possible de limiter l'augmentation des frais résultant des nouveaux critères d'éligibilité. En effet, si au cours du premier semestre de l'année académique 2013-2014, les acteurs concernés parviennent à se mettre d'accord sur une réforme en profondeur du système d'aides financières, cette nouvelle législation pourra entrer en vigueur dès le second semestre 2013-2014. Il ne faudrait donc pas attendre la fin de l'année académique 2013-2014 pour introduire un nouveau modèle.

Dans le cas où aucun accord ne peut être trouvé dans ce laps de temps, la législation actuelle, complétée par l'élargissement du champ des bénéficiaires et la disposition anti-cumul, reste en vigueur jusqu'à ce qu'une réforme plus globale soit prête. A rappeler toutefois qu'en résulteraient alors des frais annuels supplémentaires se situant à chaque fois entre 60 et 100 millions d'euros tant pour les bourses que pour les prêts.

Article 2

Cet article prévoit que les dispositions susmentionnées sont applicables à partir de l'année académique 2013-2014.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Les observations des représentants du groupe politique LSAP se résument comme suit :

- Il est rappelé qu'au cas où la solution d'une loi transitoire serait retenue, la procédure législative devrait être extrêmement accélérée. Il reste à voir si le Conseil d'Etat est disposé à émettre un avis dans un délai aussi bref. Par conséquent, toutes les observations qui suivent sont à considérer sous réserve que la procédure aboutisse avant l'interruption estivale.
- En ce qui concerne l'avant-projet de loi présenté ci-dessus, le groupe politique LSAP peut se rallier aux deux premières dispositions relatives à l'élargissement du champ des bénéficiaires et à la règle dite « anti-cumul ».

La troisième modification, par contre, qui prévoit que dorénavant, les bourses et les prêts ne sont plus alloués pour la durée d'une année académique, comme le dispose le texte actuellement en vigueur, mais pour la durée d'un semestre semble problématique au groupe politique LSAP, même si ce dernier ne remet nullement en cause la nécessité d'éviter à l'avenir une explosion des frais. De fait, la disposition prévue signifierait concrètement que pour les étudiants qui entament actuellement des études dans une ville donnée et qui en planifient le financement, les conditions

de l'allocation des aides financières pourraient changer au milieu de l'année académique. Or, il semble évident que les modalités présidant à l'octroi de ces aides doivent être connues pour la durée d'une année académique entière. Si le système est modifié après cette année, les étudiants ont du moins la possibilité de prendre leurs dispositions.

- S'y ajoute un questionnement d'ordre pratique concernant les délais dans lesquels les étudiants doivent introduire leurs demandes en vue de l'obtention des aides financières et le moment où les bourses sont allouées.
- Par ailleurs, il serait utile de savoir combien d'enfants de frontaliers sont finalement éligibles si l'on prend en compte la condition selon laquelle un des parents doit avoir travaillé pendant une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au Luxembourg.
- Quant à la réforme plus vaste du système d'aides financières pour études supérieures, il semble indispensable que le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche s'engage dans un processus de consultation et de concertation avec tous les acteurs concernés. Même si le Ministère a d'ores et déjà mis au point des propositions concrètes en vue de cette réforme, il importe d'établir un dialogue tant avec les autres instances politiques qu'avec les concernés.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que la réforme du système d'aides financières introduite par la loi du 26 juillet 2010 modifiant e.a. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures est fondée sur un véritable changement de paradigme consistant à considérer l'étudiant comme un jeune adulte autonome, indépendant de ses parents et, partant, responsable de sa formation ainsi que du financement de ses études supérieures. Il s'agissait de permettre à tout jeune résidant au Luxembourg de suivre des études supérieures et ce indépendamment du pouvoir financier ou de la volonté de ses parents. Etant donné que ce principe semble quelque peu atténué par les actuelles propositions de réforme, il importe d'examiner de plus près cette problématique. De même, la question d'une modulation des aides financières, entre autres en fonction de critères sociaux, doit être analysée en toute sérénité.

- Le représentant du groupe politique DP fait valoir que la réforme introduite par la loi précitée du 26 juillet 2010 a été présentée à l'origine dans le contexte d'une série de mesures d'économies. Force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint.

L'orateur défend le point de vue qu'il ne faut pas hâter l'élaboration d'une réforme plus fondamentale du système d'aides financières. Il importe d'étudier en détail les problématiques y relatives, en consultant l'ensemble des acteurs concernés. Dans ce contexte, c'est entre autres le critère de la sélectivité sociale qui devrait être examiné de plus près.

Pour ce qui est de la solution d'une loi transitoire, l'intervenant soulève des questionnements relatifs à la disposition selon laquelle les bourses et les prêts seront dorénavant alloués pour la durée d'un semestre. Il rappelle qu'en vertu de la législation en vigueur, les aides sont d'ores et déjà liquidées en deux tranches semestrielles par année académique. Pour bénéficier de la seconde tranche, l'étudiant doit fournir certaines preuves de son assiduité pendant le premier semestre de l'année académique.

Par ailleurs, dans le contexte de la mise en œuvre d'une solution transitoire et de l'augmentation substantielle du nombre de demandes se pose la question de l'envergure administrative : le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche dispose-t-il des ressources humaines nécessaires pour traiter les dossiers supplémentaires ?

En relation avec l'avant-projet de loi présenté, et plus précisément avec le nouvel article 5bis qu'il est proposé d'ajouter à la loi modifiée précitée du 22 juin 2000 et qui comporte la disposition « anti-cumul », il se pose la question de savoir si les autorités étrangères sont disposées à émettre, dans des délais rapprochés, une preuve « indiquant le montant des aides financières auxquelles ils [= les enfants de travailleurs frontaliers] peuvent avoir droit de la part des autorités de leur Etat de résidence ».

- Le représentant du groupe politique « déi gréng » récuse la procédure hâtive qui est imposée à la Chambre des Députés. Comme il était de notoriété publique que l'émission de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne était imminente, l'on peut se demander pourquoi le Ministère ne s'y est pas déjà préparé à l'avance, entre autres en établissant toutes sortes de modèles de calcul.

En ce qui concerne les projets en vue d'une réforme plus fondamentale du système d'aides financières pour études supérieures, l'orateur prend note qu'en vertu du modèle préconisé par le Ministère, le montant des aides financières dont peut bénéficier un résident au Luxembourg qui remplit les conditions de mobilité resterait à peu près inchangé par rapport au système actuel. Comme viendront s'y ajouter un nombre considérable d'enfants de travailleurs frontaliers, l'on peut se demander de quelle façon il sera possible de limiter l'augmentation des frais. Et de plaider pour une étude approfondie de la question en prenant en compte les différents modèles envisageables.

La disposition relative à l'allocation semestrielle des bourses et des prêts semble problématique. Ne revient-elle pas à vouloir assurer une certaine sécurité de planification pour le budget de l'Etat au détriment des étudiants ? Il est primordial pour les étudiants de connaître les modalités de l'octroi des bourses et des prêts en vigueur pendant l'ensemble de l'année académique.

En relation avec la condition selon laquelle un des parents de l'étudiant ne résidant pas au Luxembourg doit avoir travaillé pendant une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au Luxembourg, il se pose la question de savoir comment sera traité le cas d'un travailleur qui, au cours du laps de cinq ans, se retrouve au chômage pendant un certain temps.

- Le député indépendant M. Jean Colombara s'enquiert si la disposition selon laquelle un des parents de l'étudiant ne résidant pas au Luxembourg doit avoir travaillé pendant une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au Luxembourg est tenable du point de vue du droit communautaire. Ne constitue-t-elle pas une nouvelle discrimination ?

Les représentants gouvernementaux apportent les réponses suivantes aux questionnements et observations des membres de la Commission :

- En matière de délais présidant à la procédure d'allocation des bourses, il convient de noter que les demandes des étudiants sont introduites entre le 1^{er} août et le 31 octobre, la date-limite pour l'introduction du dossier complet étant fixée au 30 novembre.

Pour bénéficier de la seconde tranche, l'étudiant doit en effet fournir certaines preuves de son assiduité pendant le premier semestre de l'année académique et, dans le cas d'inscriptions semestrielles, le certificat d'inscription pour le semestre d'été ainsi qu'une preuve de paiement des frais d'inscription. Dans le cas où un étudiant présenterait des résultats gravement insuffisants, il en est tenu compte uniquement au terme de l'année académique.

- Quant à l'envergure administrative, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche sera de toute façon confronté à une charge supplémentaire, dans la mesure où de nombreux enfants de frontaliers introduiront des demandes, indépendamment du fait qu'une loi transitoire soit votée ou non. Le Ministère ne dispose pas vraiment des ressources humaines nécessaires pour y faire face. Il sera tenté d'y remédier.

- Au sujet du questionnement relatif à la disposition anti-cumul, selon laquelle les enfants de travailleurs frontaliers doivent fournir, lors de leur demande d'aides financières, une preuve « indiquant le montant des aides financières auxquelles ils peuvent avoir droit de la part des autorités de leur Etat de résidence », il convient de noter que cette disposition sera précisée par voie de règlement grand-ducal.

- En ce qui concerne la disposition relative à l'allocation semestrielle, il est rappelé que si au cours du premier semestre de l'année académique 2013-2014, les acteurs concernés parviennent à se mettre d'accord sur une réforme en profondeur du système d'aides financières, cette nouvelle législation pourra entrer en vigueur dès le second semestre

2013-2014. Il ne faudrait donc pas attendre la fin de l'année académique 2013-2014 pour introduire un nouveau modèle. Les frais supplémentaires pourraient ainsi être limités. Il s'agit donc d'un potentiel d'économies dont on dispose à court temps.

Dans le cas où aucun accord ne peut être trouvé dans ce laps de temps, la législation actuelle, complétée par l'élargissement du champ des bénéficiaires et la disposition anti-cumul, reste en vigueur jusqu'à ce qu'une réforme plus globale soit prête. En résulteraient des frais annuels supplémentaires se situant à chaque fois entre 60 et 100 millions d'euros tant pour les bourses que pour les prêts.

- Pour ce qui est de la question de savoir dans quelle mesure il sera possible de faire en sorte que, dans le cadre d'une réforme plus fondamentale, d'un côté, le montant des aides dont peut bénéficier un résident au Luxembourg remplissant les critères de mobilité reste à peu près inchangé par rapport au système actuel et que, de l'autre, l'augmentation des frais reste limitée suite à l'élargissement du champ des bénéficiaires, il est expliqué que le modèle préconisé par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche prévoit de réduire les bourses de base et d'introduire en échange une bourse de mobilité plus substantielle. De cette dernière bourse bénéficieraient les étudiants qui poursuivent des études dans un pays autre que leur Etat de résidence. A cet effet, les intéressés devraient faire état de frais de location.

Les données statistiques montrent que parmi les résidents, quelque 80% des étudiants font leurs études à l'étranger et quelque 20% s'inscrivent au Luxembourg. Quant aux enfants des frontaliers qui font des études supérieures, seuls environ 20% optent pour un lieu d'études en dehors de leur pays de résidence. Comme les étudiants qui restent dans leur propre pays ne bénéficieraient que d'une bourse de base, plus réduite, il serait possible de limiter de cette façon l'augmentation des frais.

- La disposition selon laquelle un des parents de l'étudiant ne résidant pas au Luxembourg doit avoir travaillé pendant une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au Luxembourg a été vérifiée d'un point juridique tant sur le plan national qu'euro-péen. D'ailleurs, dans son arrêt du 20 juin 2013, la Cour de justice de l'Union européenne indique le délai de cinq ans comme étant approprié et conforme au principe de proportionnalité. En effet, dans son point 80, la Cour établit ainsi une analogie avec la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

En ce qui concerne le critère de l'emploi durable pendant une période significative, en vertu de la directive 1999/70/CE du 28 juin 1999 concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée, il n'est pas possible de prescrire que le travailleur fasse état d'un contrat à durée indéterminée ou d'un emploi à plein temps. Voilà pourquoi il a été retenu, en conformité avec la directive précitée, que l'emploi au Luxembourg doit être l'équivalent d'au moins 50% du temps de travail légal ou conventionnel.

Dans le cas où un travailleur frontalier se retrouve au chômage, il perd tout lien avec le Luxembourg, de sorte que la période pendant laquelle il y travaille est interrompue.

- Pour ce qui est du nombre potentiel d'enfants de frontaliers susceptibles de bénéficier des aides financières pour études supérieures, il est expliqué que, selon des extrapolations fondées sur les données relatives aux allocations familiales, aux 14.382 bénéficiaires enregistrés au 31 décembre 2012 s'ajouteraient quelque 13.875 étudiants non-résidents. Ce calcul est fondé sur les paramètres suivants : nombre de parents frontaliers qui bénéficient actuellement d'allocations familiales pour le bénéfice de leur enfant âgé de 17 ans, nombre d'étudiants en France et en Belgique qui entament et qui achèvent des études supérieures, durée moyenne des études. Il en résulte que dans le cas où le montant des bourses et des prêts alloués aux étudiants reste inchangé, les dépenses seraient à peu près doublées. Il n'est toutefois pas possible de disposer déjà de données tout à fait certaines en ce qui concerne la question de savoir combien de ces 13.875 étudiants sont en fin de compte éligibles si l'on tient compte de la disposition anti-cumul, ainsi que de la condition selon laquelle un des parents doit avoir travaillé pendant

une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au Luxembourg dans le cadre d'un emploi qui est l'équivalent d'au moins 50% du temps de travail légal ou conventionnel.

Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a en outre d'ores et déjà examiné la question de savoir s'il faut opter soit pour un régime qui mise surtout sur le volet du prêt garanti et qui implique donc une réduction de la partie bourse, soit pour un modèle qui privilégie les bourses, au détriment des prêts. Comme expliqué lors de la réunion du 24 juin 2013 (cf. procès-verbal afférent), le premier système, misant sur le prêt, n'a pas de véritable effet immédiat sur le budget de l'Etat, mais il entraîne un effet cumulatif considérable. A la longue, le volume supplémentaire des prêts garantis s'élèverait à quelque 1,5 milliard d'euros, si bien que le volume global pourrait alors frôler les deux milliards d'euros. Il convient de se demander s'il s'agit là d'un risque que l'Etat peut raisonnablement assumer. Par contre, le second modèle, privilégiant les bourses, entraîne une augmentation budgétaire immédiate, mais réduit la part d'insécurité liée aux prêts garantis par l'Etat. Il ne faut en effet pas perdre de vue que suite à la suppression de la condition de résidence, la part des prêts non remboursés, qui se situe actuellement en dessous d'un pour cent, est susceptible d'augmenter.

En tout cas, il est évident que le Ministère a déjà passé en revue toutes sortes de modèles de calcul pour se préparer à toute éventualité.

- Il convient de rappeler que l'arrêt du 20 juin 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne est la réponse à la demande de décision préjudicielle dont elle a été saisie par le Tribunal administratif luxembourgeois. Parallèlement, la Commission européenne avait lancé une procédure d'infraction contre le Luxembourg en relation avec la législation en vigueur en matière d'aides financières pour études supérieures. Si cette procédure a été suspendue en attendant l'arrêt de la Cour, elle est dès lors susceptible d'être reprise. Pour cette raison, il importe de transposer dans les meilleurs délais cet arrêt dans la législation nationale, en élargissant le champ des bénéficiaires des aides financières. L'avant-projet de loi présenté vise essentiellement à atteindre cet objectif, tout en essayant d'éviter, autant que possible, une explosion des frais.

Il est constaté qu'après cet échange de vues, il appartient au Gouvernement de décider de la teneur d'un éventuel projet de loi transitoire.

**2. 6283 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
- Echange de vues avec des représentants de l'Association des
Professeurs de l'Université du Luxembourg (APUL)**

Il est rappelé que lors de la réunion du 6 juin 2013, la Commission a décidé de procéder à un échange de vues avec les représentants de l'Association des Professeurs de l'Université du Luxembourg (ci-après : APUL), suite au courrier que cette association a adressé, le 18 janvier 2013, aux membres de la Commission et qui est repris à l'annexe du présent procès-verbal.

Après avoir remercié les membres de leur avoir accordé la présente entrevue, les représentants de l'APUL exposent qu'à leurs yeux, il serait indiqué de réviser en profondeur, dans le cadre du projet de loi sous rubrique, l'article 32 de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (ci-après : loi du 12 août 2003). Cet article est en

effet consacré au personnel académique, qui incarne en quelque sorte l'Université. Dans la version initiale de 2003, cet article a distingué quatre catégories parmi le personnel académique, sur base du critère de l'excellence académique : les chargés d'enseignement (catégorie par laquelle ont été repris certains enseignants qui ont auparavant dispensé des cours dans les différents instituts qui ont été intégrés à l'Université), les chargés de cours, pouvant se prévaloir de davantage de qualifications, le plus souvent d'un doctorat, puis les assistants-professeurs et, enfin, les professeurs. Entre-temps, la pratique a montré que cette structure affinée n'est plus transposable au corps académique tel qu'il a été recruté peu à peu. De fait, ce corps regroupe désormais d'éminents scientifiques provenant des origines les plus diverses.

Dans cette optique, selon l'APUL, deux modifications semblent indispensables pour donner plus de consistance au corps académique. Une première mesure consiste dans la suppression de la catégorie des chargés d'enseignement. Cette mesure fait d'ores et déjà l'objet d'une disposition du projet de loi sous rubrique. Cette disposition devrait toutefois être complétée par une abolition de la distinction entre professeurs et assistants-professeurs. En effet, comme l'APUL l'expose dans son courrier du 18 janvier 2013, cette distinction, considérable selon la loi, s'avère de plus en plus problématique, dans la mesure où elle ne correspond nullement à la réalité du terrain.

Les représentants de l'APUL rappellent dans ce contexte, à titre d'exemple, qu'en France, le corps académique ne comporte que deux catégories d'enseignants-chercheurs : les maîtres de conférences et les professeurs. Au poste de maître de conférences peuvent postuler les détenteurs d'un doctorat. Cette catégorie correspondrait ainsi, selon les intervenants, aux chargés de cours de l'Université du Luxembourg. L'accès à la carrière de professeur est subordonné à la détention d'une habilitation à diriger des recherches. Il s'agit donc d'une carrière professorale unique, qui comporte toutefois un système de promotion interne.

Selon l'APUL, il serait opportun de ne distinguer que deux carrières au sein du corps académique de l'Université du Luxembourg : la carrière du chargé de cours, qui serait ouverte aux détenteurs d'un doctorat souhaitant s'engager dans une carrière académique, et une carrière unique du professeur.

Les intervenants évoquent par la suite plusieurs exemples concrets pour illustrer le fait que l'actuelle distinction entre professeurs et assistants-professeurs devient de plus en plus intenable. Ainsi, les assistants-professeurs sont souvent confrontés à des situations pénibles lorsqu'ils participent à des manifestations à l'étranger, dans la mesure où ils sont alors considérés comme simples assistants. Mais surtout, à l'Université du Luxembourg, les assistants-professeurs exécutent exactement les mêmes tâches que les professeurs. Ainsi, bon nombre d'entre eux sont directeurs d'études de formations offertes à l'Université. Il ne faut pas oublier que certains enseignants-chercheurs sont des assistants-professeurs depuis dix ans. Or, force est de constater qu'en vertu de la législation, les assistants-professeurs n'ont pas les mêmes droits que les professeurs : ils n'ont pas le droit de se voir attribuer un assistant-doctorant, ils n'ont pas le droit de siéger aux commissions de recrutement, même pour des formations qu'ils dirigent, ils ne peuvent accéder ni à la fonction de doyen, ni à celle de vice-doyen (cette dernière restriction étant toutefois sur le point d'être abolie par le biais du règlement d'ordre intérieur) et ils n'ont pas droit à un semestre sabbatique. Cette dernière restriction est particulièrement contradictoire si l'on part de la prémisse selon laquelle l'assistant-professeur ne dispose pas encore d'autant de qualifications que le professeur : dans cette optique, il faudrait justement lui accorder le temps nécessaire pour se consacrer davantage à la recherche et pour parfaire son curriculum.

Ces inégalités ne sont pas seulement source d'insatisfactions, mais elles risquent aussi d'entraver le bon fonctionnement des facultés. Ainsi, à certaines occasions, il s'avère difficile de constituer une commission de recrutement, ou même de procéder à la nomination d'un nouveau doyen, comme le montre l'exemple récent de la Faculté des Lettres, des Sciences Humaines, des Arts et des Sciences de l'Education. Dans cette même faculté a d'ailleurs été élue comme vice-doyenne une assistante-professeure. Elle ne pourra ni présider des commissions de recrutement, ni en être membre, alors qu'en vertu de la loi du 12 août 2003,

la présidence de ces commissions est réservée au doyen ou à son représentant. Contrairement au doyen, la vice-doyenne n'aura pas non plus droit à un semestre sabbatique à l'issue de son mandat de cinq ans.

Au vu de ce qui précède, l'on peut s'interroger sur les raisons d'être de la distinction entre professeurs et assistants-professeurs. Les représentants de l'APUL estiment que le législateur a peut-être voulu garantir de cette façon que de jeunes chercheurs aient la possibilité d'entamer une carrière académique en accédant d'abord à la fonction d'assistant-professeur. Or, il faut savoir que les commissions de recrutement savent parfaitement déterminer à chaque fois s'il vaut mieux confier le poste vacant à un jeune candidat qui se trouve au début de sa carrière ou à un enseignant-chercheur pouvant se prévaloir d'une vaste expérience. Dans cette optique, la distinction au niveau des titres et des fonctions est superflue, étant entendu que les commissions de recrutement font de toute façon la part des choses.

Plusieurs membres de la Commission estiment qu'il s'agit dès lors de vérifier si les motifs ayant présidé à l'élaboration du modèle en place sont toujours pertinents. Dans le cas contraire, il faudrait analyser l'opportunité de modifier ce modèle.

Le représentant gouvernemental explique que, d'un point de vue historique, le présent modèle a été élaboré avant 2003 dans le cadre du Centre Universitaire Luxembourg (CUNLUX) et a été intégré par la suite dans la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg. Dans un souci de continuité, il fallait créer une structuration dans laquelle pourraient s'inscrire les enseignants qui ont été repris par l'Université.

Quant aux sources d'inspiration, le modèle n'est calqué ni sur le système français, ni sur le système allemand. Il s'inscrit de fait clairement dans la tradition anglo-saxonne qui distingue entre le *lecturer*, le *senior lecturer* et le *professor*.

La distinction entre assistants-professeurs et professeurs émane de la volonté de permettre à de jeunes chercheurs d'accéder à une carrière académique. Il convient de rappeler que la loi précitée du 12 août 2003 est novatrice en ce qu'elle prévoit des contrats de travail pour les doctorants et les postdoctorants. C'est dans ce même contexte que se situe la loi modifiée du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche, qui permet à des doctorants et des postdoctorants de bénéficier de contrats de formation-recherche au sein d'un établissement d'accueil. Une autre préoccupation consiste à veiller à ce que la carrière du professeur conserve un certain prestige. Le titre de professeur constitue ainsi une marque de qualité.

De l'exposé de l'APUL, le représentant gouvernemental déduit plutôt que les dénominations d'assistant-professeur et de professeur sont peut-être mal choisies. Mais, selon l'orateur, il ne s'en dégage nullement une nécessité de modifier la structuration en place.

Les représentants de l'APUL signalent que dans le modèle anglo-saxon, le *senior lecturer* voire le *lecturer* ne se voient toutefois pas imposer les mêmes restrictions au niveau des droits que celles qui pèsent sur les assistants-professeurs de l'Université du Luxembourg et qui ont été énumérées ci-dessus. Si jamais le législateur ne veut pas s'engager dans la voie d'une pure et simple suppression de la distinction en cause, il serait opportun d'abolir au moins ces restrictions.

Il convient de noter par ailleurs que les assistants-professeurs ne peuvent pas rester *ad aeternam* dans cette fonction, étant donné qu'à un moment donné, leurs qualifications dépassent de loin celles que suggère ce titre. Il faut alors mettre au point des procédures *ad hoc* pour permettre le passage d'une carrière à l'autre. C'est dans cette optique que le présent projet de loi prévoit par exemple un système de promotion interne qui ne correspond pas vraiment au caractère académique des carrières et des fonctions en question. Il s'agit d'un problème épineux auquel se voit confrontée l'administration universitaire qui doit tenir compte de considérations à la fois académiques et personnelles en décidant de la promotion d'un enseignant-chercheur donné.

S'y ajoute que, compte tenu des critères de recrutement actuels, qui sont conformes aux standards internationaux, la distinction entre assistants-professeurs et professeurs n'est plus plausible.

Voilà pourquoi les représentants de l'APUL plaident pour l'abolition du modèle existant et pour ne distinguer plus que deux catégories d'enseignants-chercheurs parmi le corps académique : le chargé de cours, qui serait un postdoctorant, et le professeur. Comme signalé ci-dessus, il appartient à chaque fois à la commission de recrutement compétente de décider s'il est préférable de recruter un jeune chercheur en début de carrière ou un professeur expérimenté.

Le représentant gouvernemental signale que le modèle en place n'a pas été calqué sur celui des carrières de la Fonction publique mettant en jeu des échelons, des avancements et des passages d'une carrière à l'autre. Il ne saurait être question d'introduire à l'Université une sorte de carrière étatique parallèle.

En ce qui concerne la politique de recrutement, il a été évident d'office que surtout les postes de professeur doivent faire l'objet d'une procédure de recrutement internationale. Cette procédure a d'ailleurs permis à l'Université d'attirer d'éminents spécialistes. Le système de la promotion interne, prévu dans le cadre de la modification de l'article 34 de la loi du 12 août 2003, vise surtout des chercheurs engagés dans les études luxembourgeoises qui ont du mal à accéder à des chaires professorales à l'étranger.

Sans remettre en question le principe du recrutement international, les représentants de l'APUL se demandent encore et toujours s'il est nécessaire de distinguer à cet effet entre deux catégories d'enseignants-chercheurs.

En définitive, il est retenu qu'il serait opportun pour la Commission d'approfondir la problématique au moment de reprendre l'instruction du projet de loi sous rubrique.

3. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 3 juillet 2013

La Secrétaire,
Christiane Huberty

Le Président,
Marcel Oberweis

Annexe :

Lettre de l'APUL du 18 janvier 2013

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media,
des Communications et de l'Espace

- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 23 janvier 2013

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a long, sweeping horizontal stroke with a small vertical tick mark near the center.

APUL

Association des professeurs
de l'Université du Luxembourg
p. a. Prof. Dr. Raymond Bisdorff
Faculté des Sciences, de la
Technologie et de la Communication
6, rue Richard Coudenhove-Kalergi
L-1359 Luxembourg

CHAMBRE DES DEPUTES

Entrée le:

23 JAN. 2013

Mesdames et Messieurs les députés de la
commission parlementaire
„Enseignement supérieur et Recherche“
Chambre des Députés
23, rue du Marché-aux-Herbes
L-1728 Luxembourg

Objet: Projet 6283-8

Luxembourg, le 18 janvier 2013

Mesdames, Messieurs les députés,

notre association s'est une fois de plus penchée sur la documentation parlementaire consacrée au projet de loi n° 6283 et a constaté plusieurs incongruités qui devraient encore être éliminées :

- Alors que le projet de loi prévoit de faire présider dorénavant le conseil universitaire par un membre élu parmi ses membres élus, l'article 22 (2) b de la loi en vigueur qui énumère parmi les fonctions du recteur la présidence de ce même conseil n'est pas modifié.
- Alors que le projet de loi prévoit de confier au conseil universitaire le soin d'élaborer les règlements des études (en remplacement des règlements grand-ducaux actuels), le point l) de l'article 26 (2) de la loi en vigueur qui prévoit de consulter le conseil universitaire au cours de la phase d'élaboration des règlements grand-ducaux n'est pas abrogé.
- Dans l'article 27 d) de la loi en vigueur les termes de « assistants et des assistants-chercheurs » n'ont pas été remplacés par les termes de « assistants-doctorants et assistants-postdoctorants » introduits par le projet de loi n° 6283.
- Le § 3 de l'article 29 de la loi en vigueur nous semble être devenu superfétatoire étant donné que ces dispositions ont entre-temps été reprises dans le code du travail.
- Alors que le projet de loi prévoit de supprimer la fonction de chargé d'enseignement, l'article 34 (2) de la loi en vigueur n'est pas modifié dans ce sens.

Nous aimerions par ailleurs vous exprimer notre grande déception que la modification de l'article 32 de la loi de 2003 telle que nous l'avions proposée dans notre avis et que nous avons exposée à toutes les fractions parlementaires, n'a donné lieu à aucune discussion au sein de la commission parlementaire. Or, la distinction établie par la loi entre professeurs et assistants-professeurs devient de plus en plus ridicule et sort des effets de plus en plus négatifs.

S'il est vrai que certaines universités du monde anglophone prévoient des distinctions semblables, elles sont toujours assorties de la possibilité d'une promotion automatique selon des critères scientifiques et accordent aux assistants-professeurs (associate professor, maîtres de conférence)

soit des tâches allégées, soit les mêmes droits qu'aux professeurs. Ainsi p. ex, dans les universités britanniques¹, le corps académique dans son ensemble a droit au congé sabbatique pour parfaire sa formation ou mener une recherche approfondie.

Or, à l'Université du Luxembourg l'assistant-professeur doit exécuter exactement les mêmes tâches que le professeur, mais il est exclu de certains droits : il n'a pas le droit de siéger aux commissions de recrutement (même pour des formations qu'il dirige), il n'a pas le droit de se voir attribuer un doctorant-assistant (clause d'ailleurs non appliquée en pratique), il n'a pas le droit de devenir doyen et surtout il n'a pas le droit à un semestre sabbatique (Forschungssemester). Alors que les deux premières restrictions limitent gravement le nombre des personnes appelées à ces fonctions de sorte que les facultés manquent parfois cruellement de candidats compétents (voir l'exemple récent de la FLSHASE pour le poste de doyen et de vice-doyen), la dernière de ces limitations empêche l'assistant-professeur, surchargé de travail comme tout le personnel académique d'une université qui manque de personnel administratif, de poursuivre des recherches d'envergure qui lui permettraient de se qualifier pour un poste de professeur et donc d'élargir le nombre de ces titulaires qui seuls peuvent se porter candidats pour certaines fonctions. Certains collègues de l'UL sont assistants-professeurs depuis près de dix ans.

Nous voyons dans cette élection d'une assistante-professeure à la fonction de vice-doyenne de la Faculté des Lettres, Sciences humaines, Arts et Sciences de l'éducation la dernière preuve de l'inanité de la distinction entre professeur et assistant-professeur inscrite dans la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg. Avec l'accession de Madame Christine Schiltz au poste de vice-doyenne, on aura la situation pour le moins cocasse que la vice-doyenne n'aura pas le droit de présider ni d'être membre des commissions de recrutement, fonction réservée dans le projet de loi 6283 au doyen ou à son représentant. Contrairement au doyen la vice-doyenne n'aura pas non plus droit à un semestre de recherche à l'issue de son mandat de cinq ans qui l'aura largement empêchée de continuer ses recherches.

Le seul argument plaidant en faveur du maintien de la catégorie des assistants-professeurs nous semble être le souci de donner une chance à de jeunes candidats qui risquent d'être éliminés si des professeurs chevronnés postulent pour le même poste. Or, nous savons d'expérience que les commissions de recrutement savent parfaitement faire la part des choses : pour certains postes il vaut mieux recruter un professeur expérimenté et pour d'autres donner une chance à un « jeune loup ».

Si malgré tout l'abolition pure et simple de la catégorie « assistant-professeur » vous paraît trop hardie, nous vous prions instamment d'abolir au moins les restrictions énumérées ci-dessus

¹ Nous citons à titre d'exemple la réglementation de l'Université d'Edinbourg: "Sabbatical Leave : Members of Academic Staff at this University in the grade of lecturer or above are entitled to apply for leave on full salary and with superannuation to engage in study or research on matters relevant to their duties. Staff are recognised as having a claim to such leave for a period(s) corresponding to one semester in respect of each period of service of four years. However, staff may make an application irrespective of length of service and for shorter or longer periods. (<http://www.humanresources.ed.ac.uk/policies/sams/Sam62.htm>)

attachées à cette catégorie du personnel académique. Le projet de loi vient d'ailleurs d'en rajouter une autre en limitant le droit d'encadrer un assistant-postdoctorant aux seuls professeurs. Ces restrictions pourraient faire sens si la loi était appliquée stricto sensu, c.-à-d. que les assistants-professeurs étaient des titulaires d'un doctorat (art. 32 (2)) et qu'ils seraient recrutés immédiatement après l'obtention de leur diplôme. Or, le règlement d'ordre intérieur et la pratique courante exigent de tout candidat à un poste d'assistant-professeur d'être titulaire d'un doctorat depuis trois ans au moins et de faire preuve d'autres publications scientifiques. Une telle définition plus restrictive pourrait à notre avis être reprise dans la loi même.

Cela permettrait aussi de reformuler la définition des chargés de cours (art. 32 (3)) qui devraient dorénavant être titulaires d'un doctorat (ce que sont la plupart des 36 actuellement engagés), éliminant donc à l'avenir du corps académique des enseignants-chercheurs tel que défini par le projet de loi n° 6283 tout enseignant non titulaire d'un doctorat. En même temps il faudrait éliminer de ce paragraphe la restriction qu'un chargé de cours – membre du corps des enseignants-chercheurs (!) selon le titre de l'article 32 – est exclu de la recherche, alors que nombre des titulaires actuels en font, et de très bonne.

Dans le même ordre d'idées il faudrait prévoir pour une promotion interne, dont le principe sera enfin inscrit dans la loi par le projet sous rubrique, des critères scientifiques (une deuxième publication scientifique appropriée) et non pas un critère quantitatif absolument arbitraire. Limiter à 10% de l'ensemble de chaque catégorie le contingent des postes concernés veut dire qu'actuellement seulement 5 des 36 chargés de cours pourraient espérer devenir assistants-professeurs et seulement 11 des 53 assistants-professeurs pourraient espérer accéder au titre de professeur, alors que nombre d'entre eux sont au service de l'UL depuis ses débuts et fournissent un travail équivalent aux professeurs, y compris la direction de formations entières. Ces restrictions constituent par ailleurs une barrière sérieuse pour de bons candidats étrangers à accepter un poste d'assistant-professeur à l'UL.

L'APUL propose par ailleurs d'ajouter à l'article 36 (2) que les professeurs ayant exercé durant au moins cinq ans les fonctions de directeur d'études ou de directeur d'une unité de recherche, puissent bénéficier d'un congé sabbatique à l'issue de leur mandat, car leurs charges administratives sont énormes et empêchent la plupart de ces professeurs de poursuivre leurs travaux scientifiques à un rythme soutenu.

Comme les discussions autour du projet de loi n° 6283 portant révision de la loi universitaire ne semblent pas encore closes, nous osons espérer que nos demandes seront enfin entendues et nous vous prions, Mesdames, Messieurs les députés, de croire en l'expression de notre plus haute considération.

Pour l'APUL

Raymond Bisdorff, président