

## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

---

CH/vg

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

#### Procès-verbal de la réunion du 1<sup>er</sup> mars 2012

#### ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 6, 9 et 16 février 2012
2. COM(2011) 883 : Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur  
- Adoption d'un projet d'avis politique (cf. projet transmis par courrier électronique le 27 février 2012)
3. 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  
- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Jean Colombera, Mme Claudia Dall'Agnol, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Claude Haagen, M. Norbert Hauptert, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes

M. François Biltgen, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche  
M. Léon Diederich, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Mme Christiane Huberty, Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

\*

En sa qualité de président de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, la représentante du groupe politique DP attire l'attention sur un courrier que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a adressé le 17 février 2012 à la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace (cf. annexe 1). Il en ressort que lors de sa réunion du 13 février 2012, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a décidé de communiquer certains passages concernant l'Université du Luxembourg de son rapport portant sur le rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics (année 2011) à la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace, afin que cette dernière puisse en tenir compte dans le cadre de ses travaux relatifs au projet de loi 6283 modifiant e.a. la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg. Dans le rapport spécial susmentionné, la Cour des comptes soulève des questionnements concernant

- les modalités d'occupation par l'Université d'immeubles appartenant aux Domaines de l'Etat et plus particulièrement la convention visée par l'article 46(2) de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg,
- la prise en charge de la construction de pavillons modulaires par l'Université,
- la situation de plusieurs fonctionnaires payés à partir des articles budgétaires de l'Université au moment du contrôle de la Cour des comptes (exercices 2007 et 2008), mais ne figurant alors pas sur la liste des agents de l'Université.

Il est retenu que la Commission examinera les problématiques susmentionnées dans le cadre de l'instruction du projet de loi 6283<sup>1</sup>.

La représentante du groupe politique DP fait en outre valoir qu'il serait souhaitable que M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche prenne position, dans le cadre de la présente réunion, au sujet de l'avis motivé que la Commission européenne a notifié le 27 février 2012 au Grand-Duché de Luxembourg dans le dossier des aides financières de l'Etat pour études supérieures.

Suite à cette demande, il est retenu de modifier en conséquence l'ordre du jour de la réunion.

\*

### **Prise de position de M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche au sujet de l'avis motivé notifié par la Commission européenne au Grand-Duché de Luxembourg en relation avec le dossier des aides financières de l'Etat pour études supérieures**

De la prise de position de M. le Ministre, il y a lieu de retenir succinctement les éléments résumés ci-dessous. Pour une présentation détaillée de la problématique, il est renvoyé au communiqué de presse repris à l'annexe 2 du présent procès-verbal.

Tout en précisant que l'avis motivé de la Commission européenne concerne en fait trois aspects, à savoir les aides financières de l'Etat pour études supérieures, le volontariat et le

---

<sup>1</sup> Par lettre du 9 mars 2012, une prise de position écrite a été demandée au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

boni pour enfant, M. le Ministre estime qu'il convient de se focaliser ici sur le volet des aides financières pour études supérieures.

En cette matière, la Commission européenne soutient que le système mis en place 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 impliquerait une discrimination indirecte fondée sur une condition de résidence, ce qui contreviendrait au principe de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne. Le Luxembourg dispose désormais de deux mois pour donner suite au courrier de la Commission européenne, avant que cette dernière ne décide, le cas échéant, d'introduire un recours en manquement devant la Cour de justice de l'Union européenne.

A rappeler dans ce contexte que le Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg vient de saisir cette même Cour de justice d'une demande de décision préjudicielle dans les recours intentés par des travailleurs frontaliers en matière d'aide financière de l'Etat pour études supérieures. La question de savoir si la législation luxembourgeoise y relative est conforme au droit européen sera donc de toute façon soumise à l'avis de la Cour de justice de l'UE.

Sans préjudice de la réponse formelle et circonstanciée que le Gouvernement fera parvenir à la Commission dans les délais impartis, M. le Ministre déclare maintenir la position selon laquelle les aides financières de l'Etat pour études supérieures sont une mesure de politique nationale en matière d'enseignement supérieur. Cette mesure vise, d'une part, à conforter une politique d'enseignement supérieur fondée essentiellement sur la mobilité et la formation des étudiants à l'étranger, et, d'autre part, à augmenter à 40% d'ici 2020 le taux de résidents diplômés de l'enseignement supérieur, et ce conformément à la stratégie Europe 2020. A rappeler dans cette optique qu'en vertu des traités qui régissent le fonctionnement de l'UE, les politiques ayant trait à l'enseignement en général et à l'enseignement supérieur en particulier sont essentiellement de la compétence des Etats membres.

L'orateur précise qu'alors que la plupart des autres Etats membres de l'UE proposent une offre plus ou moins complète en termes d'enseignement supérieur, le Luxembourg mise traditionnellement sur la mobilité. Né d'une nécessité dans le contexte économique peu favorable du XIXe siècle, ce choix a été par la suite maintenu de façon volontaire, dans la mesure où le fait que les jeunes soient amenés à poursuivre des études supérieures dans un autre pays est susceptible de constituer un enrichissement non seulement pour l'individu mais aussi pour la société et l'Etat luxembourgeois.

Le principe historique de la mobilité est soutenu par celui de la portabilité des aides financières pour études supérieures. A noter dans ce contexte que les aides financières de la plupart des autres Etats membres ne peuvent être exportées de façon générale dans un autre Etat membre. De fait, contrairement au Luxembourg, la plupart des autres Etats membres appliquent une double clause de résidence : pour obtenir une aide financière de l'Etat pour études supérieures, les requérants ne doivent pas seulement résider sur le territoire, mais aussi y faire leurs études.

En ce qui concerne la clause de résidence luxembourgeoise, qui exige seulement que l'intéressé réside sur le territoire national, il convient de souligner qu'elle existait bien avant la modification du système introduite par la loi précitée du 22 juin 2010 et qu'elle n'a d'ailleurs jamais auparavant été mise en cause par la Commission.

Il ne faut pas non plus oublier que des obstacles d'accès directs et indirects continuent à exister dans d'autres Etats membres à l'égard des étudiants non résidents ou non nationaux (cf. décret Simonet en Belgique qui limite l'accès des étudiants non résidents à certaines formations relevant du domaine des professions de santé).

En outre, la politique luxembourgeoise en matière d'aides financières pour études supérieures est une politique en faveur du citoyen européen pour que celui-ci puisse exercer son droit à l'éducation de façon autonome et conformément aux principes du processus de Bologne. Pour les autorités luxembourgeoises, l'aide en question est un droit personnel pour

l'étudiant destiné à l'émanciper des contraintes financières et sociales de sa famille et à lui conférer une garantie d'autonomie dans le choix de son avenir.

Quant aux conclusions présentées le 16 février 2012 par l'avocate générale dans l'affaire qui oppose la Commission européenne aux Pays-Bas, qui sont d'ailleurs soutenus dans ce dossier par l'Allemagne et la Belgique entre autres, il convient de préciser que l'avocate générale ne s'est pas opposée en principe à une clause de résidence, mais qu'elle a conclu que « bien que cette disposition puisse, en principe, être justifiée sous l'angle de son objectif social, les Pays-Bas n'ont pas démontré que la condition de résidence est un moyen approprié et proportionné d'atteindre cet objectif ». Ces conclusions n'ébranlent donc nullement la position luxembourgeoise, d'autant qu'il existe des différences notables entre les systèmes d'aides financières néerlandais et luxembourgeois.

Ainsi, il ne faut pas perdre de vue que les Pays-Bas proposent une offre universitaire complète et ne favorisent la mobilité qu'à titre subsidiaire, tandis que le Luxembourg mise essentiellement sur la mobilité et possède une université nationale en ordre subsidiaire. Dans le premier pays, les enfants de travailleurs frontaliers obtiennent des aides pour faire des études *aux Pays-Bas*, le financement portable étant par contre soumis à des conditions de résidence : pour obtenir le financement des études supérieures ailleurs qu'aux Pays-Bas, un étudiant doit avoir légalement séjourné aux Pays-Bas pendant au moins trois années au cours des six années précédant le début des études à l'étranger. Cette condition s'applique quelle que soit la nationalité de l'étudiant.

Il semble évident que dans le cas luxembourgeois, une attribution des aides financières également aux étudiants non résidents serait, conformément aux conclusions de l'avocate générale dans l'affaire précitée, « une charge déraisonnable susceptible d'avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide octroyée ». Elle devrait de fait aboutir à une abrogation de la législation en cause, d'autant qu'elle risquerait de générer des discriminations à rebours. Ainsi, les enfants de travailleurs frontaliers pourraient cumuler les aides luxembourgeoises et celles allouées par leur Etat de résidence.

A relever encore qu'aucune autre solution praticable pour faire perdurer la politique traditionnelle du Luxembourg n'est proposée par la Commission.

Il semble en effet difficile de concevoir une alternative. Il est évident qu'en cas d'une condamnation du Luxembourg par la Cour de justice européenne, un retour au régime antérieur n'est plus possible, étant donné que celui-ci comportait aussi une clause de résidence.

Accorder les aides financières aux seules personnes, y compris aux enfants de travailleurs frontaliers, accomplissant leurs études supérieures au Luxembourg n'est pas envisageable, dans la mesure où serait ainsi remis en cause le principe fondamental de la mobilité.

Etendre les aides aux enfants des travailleurs frontaliers tout en faisant dépendre leur attribution de critères sociaux comporte le risque d'entraîner des discriminations à rebours, étant donné que seuls les revenus des parents imposables au Luxembourg pourraient être pris en considération dans ce contexte.

Un système qui n'octroierait pratiquement pas de bourses, mais uniquement des prêts qui ne devraient pas être remboursés, ou seulement de façon minime, dans le cas où le bénéficiaire, une fois ses études achevées, intégrerait le marché du travail luxembourgeois, n'est pas non plus concevable. De fait, un tel modèle comporte le risque que bon nombre de prêts ne soient jamais remboursés vu qu'en bénéficieraient entre autres des personnes dont les parents sont certes des travailleurs frontaliers mais qui dès le départ n'ont pas de lien avec le Luxembourg en termes de résidence.

Il est retenu que la Commission parlementaire sera tenue au courant de la suite de l'évolution de ce dossier. En outre, le jugement prononcé par le Tribunal administratif avec la question préjudicielle posée à la Cour de justice européenne sera mis à la disposition des membres. Il va sans dire que ceux-ci se verront aussi soumettre la réponse circonstanciée à l'avis motivé que le Gouvernement fera parvenir dans le délai des deux mois à la

Commission européenne, ainsi que le mémoire qui sera introduit dans le contexte de la question préjudicielle susmentionnée.

\*

**1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 6, 9 et 16 février 2012**

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont adoptés.

**2. COM(2011) 883 : Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur**  
**- Adoption d'un projet d'avis politique**

M. le Président présente succinctement les points saillants du projet d'avis politique transmis aux membres de la Commission par courrier électronique en date du 27 février 2012.

Le projet d'avis politique est adopté à l'unanimité des membres présents. Il sera soumis au vote de la Chambre des Députés sous forme de résolution (cf. annexe 3).

**3. 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**  
**- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat**

Article 1<sup>er</sup>

Dans un premier temps, la Commission revient aux **points laissés en suspens** au cours des réunions des 6 et 9 février 2012 consacrées à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat émis le 17 janvier 2012.

Point 9

Lors de la réunion du 6 février 2012, la Commission s'est penchée sur la question du renouvellement des membres du conseil de gouvernance (cf. procès-verbal afférent). Alors que le texte gouvernemental initial dispose que « les mandats d'un maximum de quatre des sept membres sont renouvelables à leur terme », le Conseil d'Etat ne voit pas l'intérêt de la limitation de certains mandats.

Le Gouvernement fera une proposition d'amendement afférente lors de la réunion du jeudi 15 mars 2012, à 14 heures.

Un membre de la Commission attire l'attention sur un avis émis le 20 février 2012 par l'UNEL (Union nationale des étudiant-e-s du Luxembourg)<sup>2</sup> qui fait valoir que le conseil de gouvernance serait un organe « sans légitimation démocratique », pour en demander l'abolition et la mise en place d'un organe représentatif et démocratique.

M. le Ministre précise que les sept membres du conseil de gouvernance sont des personnalités extérieures à l'Université, issues respectivement du monde scientifique et académique ou du monde économique. Ils ne sont pas à considérer comme des exécutants ou des représentants du Gouvernement, dans la mesure où ils ne reçoivent pas d'instructions de celui-ci. A rappeler que l'Université du Luxembourg est censée être au service du pays et de la société. Dans cette optique, ni une tutelle du Gouvernement, ni une véritable autogestion de l'Université ne sont souhaitables.

Pour faire ressortir que, sans recevoir des instructions du Gouvernement, les membres du conseil de gouvernance sont en fin de compte tenus d'agir en vue de la réalisation des objectifs fixés dans la loi du 12 août 2003, il a été précisément décidé de modifier comme suit, par voie d'amendement parlementaire, la phrase en question :

« Les membres exercent leur mandat en toute **indépendance** **autonomie en vue de la réalisation de l'objet légal.** »

Suite à une question relative à la disposition selon laquelle au moins quatre des sept membres du conseil de gouvernance doivent exercer ou avoir exercé des responsabilités universitaires, il est précisé que ces membres doivent avoir un grade académique qui leur permet d'assurer la fonction de professeur. A souligner toutefois que ces membres ne sont nullement recrutés en tant que représentants d'une université donnée, mais en tant que personnes susceptibles d'apporter une plus-value académique.

[En relation avec la prise de position de l'UNEL qui dénonce aussi l'augmentation des frais d'inscription, M. le Ministre signale encore que la question des frais d'inscription est à considérer comme élément de la politique académique à régler par l'Université elle-même. L'orateur estime au demeurant que le montant actuel des frais d'inscription ne devrait pas poser problème.]

#### Point 10

En ce qui concerne la question du mandat du directeur administratif, question examinée par la Commission lors de la réunion du 9 février 2012 (cf. procès-verbal afférent), le Gouvernement présentera également une proposition d'amendement le 15 mars 2012.

#### Point 14

Rappelons que le point 14 vise à remplacer, dans la définition des personnels de l'Université figurant à l'article 29, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 12 août 2003, la dénomination de « corps intermédiaire des assistants et des chercheurs » par celle de « corps intermédiaire des assistants doctorants et des assistants post-doctorants ».

Dans ce contexte, il a été signalé lors de la réunion du 9 février 2012 que dans les contrats qui sont conclus par le Fonds National de la Recherche avec des doctorants et des postdoctorants en vertu de la loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche, ceux-ci sont désignés de « chercheurs en formation doctorale ou postdoctorale ». Ne serait-il pas indiqué de veiller à la cohérence de la terminologie dans l'ensemble des textes concernés et de vérifier l'opportunité d'adapter les dénominations utilisées dans les contrats en question ?

---

<sup>2</sup> Avis transmis aux membres de la Commission par courrier électronique le 6 mars 2012.

M. le Ministre précise qu'il importe de distinguer trois volets dans la problématique relative aux assistants-doctorants, volets qui font intervenir respectivement le droit du travail, la politique de recherche et la politique académique.

Pour ce qui est de la question de la dénomination, il ne faut pas perdre de vue que les contrats conclus par le Fonds National de la Recherche relèvent de la politique de recherche. C'est pour faire de la recherche au niveau doctoral ou postdoctoral que les concernés se voient accorder une aide. Par contre, l'Université peut engager des assistants-doctorants et des assistants-postdoctorants. Alors que la terminologie utilisée dans le cadre des aides à la formation-recherche met en évidence la finalité de la recherche, la dénomination d'« assistants-doctorants » et d'« assistants-postdoctorants » met l'accent sur la fonction d'assistants qu'assument ces personnes, avec lesquelles l'Université conclut à cet effet un contrat de travail et qui font partie de son personnel.

### Point 22

Quant à la question de la durée maximale du contrat de travail de l'assistant-doctorant qui a été examinée par la Commission lors de la réunion du 9 février 2012 (cf. procès-verbal afférent), M. le Ministre plaide pour adopter la proposition de texte du Conseil d'Etat. Ce dernier a en effet relevé dans son avis du 17 janvier 2012 que la disposition prévue par le texte gouvernemental initial pour le nouveau paragraphe 3 de l'article 40 et limitant la durée du contrat de travail de l'assistant-doctorant à quarante-huit mois, renouvellement compris, est en contradiction avec l'article L. 122-4, paragraphe 4 du Code du travail qui prévoit une durée totale maximale de soixante mois, renouvellement compris. Se ralliant à cette position, M. le Ministre estime qu'il convient de renoncer à la disposition initiale et de suivre le Conseil d'Etat dans cette question.

Il y a lieu de préciser que sera abrogé le règlement grand-ducal du 22 mai 2006 relatif à l'obtention du grade de doctorat de l'Université du Luxembourg qui dispose, à l'article 1<sup>er</sup>, dernier alinéa, que « la durée de préparation du doctorat est de trois années, soutenance incluse. Une période supplémentaire maximale d'un an peut être accordée à titre dérogatoire par le recteur ». Il appartiendra désormais à l'Université de définir cette durée maximale dans son règlement d'ordre intérieur. La discussion relative à cette question pourra ainsi être menée au niveau académique par les différents organes de l'Université, ainsi que par la nouvelle délégation étudiante. En tout état de cause, l'application de l'article L. 122-4, paragraphe 4 du Code du travail laisse toutes les possibilités ouvertes à l'Université, dans la mesure où, même si l'article précité prévoit une durée totale maximale de soixante mois, renouvellement compris, il n'existe pas d'obligation de renouveler le contrat jusqu'à atteindre cette durée maximale.

La Commission se rallie à cette solution et adopte donc la proposition de texte du Conseil d'Etat pour la modification de l'article 40 de la loi du 12 août 2003.

Sur base d'un tableau synoptique, la Commission **continue l'examen de l'avis du Conseil d'Etat** émis le 17 janvier 2012.

### Point 16

Cette disposition modificative, qui concerne l'article 32 de la loi du 12 août 2003, abroge la fonction de chargé d'enseignement dans le corps académique des enseignants-chercheurs. De façon générale, les enseignants-chercheurs doivent être détenteurs d'un doctorat, la seule dérogation étant celle du chargé de cours. Cette dernière catégorie est nécessaire pour assurer des cours dans certains programmes professionnels, mais il n'y a pas lieu de prévoir une deuxième catégorie de personnes non détentrices d'un doctorat.

Dans son avis du 17 janvier 2012, le Conseil d'Etat signale que pour des raisons tenant à la technique légistique et à la grammaire, il convient de rédiger comme suit le point a) :

« a) La première phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacée par le texte suivant :

« Le corps académique de l'Université est composé de professeurs, d'assistants-professeurs et de chargés de cours. » »

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

La Commission fait siennes ces recommandations.

### Point 17

Ce point vise à modifier l'article 34 de la loi du 12 août 2003, article consacré au recrutement et à la nomination des membres du corps académique des enseignants-chercheurs.

Selon les dispositions du point 17a), le doyen de faculté n'est plus nécessairement le président de la commission de recrutement d'un enseignant-chercheur. En effet, au vu du nombre de disciplines représentées au sein d'une faculté, le doyen n'est pas forcément le spécialiste requis pour juger de la solidité scientifique du postulant et de son adéquation au profil demandé.

Le point 17a) est resté sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Par contre, dans sa prise de position du 26 octobre 2011, l'Association des Professeurs de l'Université du Luxembourg (ci-après : APUL) plaide pour disposer que la commission de recrutement est présidée par le doyen de la faculté ou par son délégué. Elle considère en effet qu'il ne serait pas opportun de renforcer encore davantage les pouvoirs du recteur en matière de recrutement et de nomination du personnel enseignant-chercheur.

M. le Ministre fait valoir qu'en vue de sauvegarder le caractère international de l'Université, il importe de garantir que le rectorat puisse fixer la politique de recrutement pour l'ensemble du personnel enseignant-chercheur. C'est pour cette raison que le texte gouvernemental prévoit que le président de la commission de nomination est désigné par le recteur, après avis du doyen. Si l'on ne conserve le caractère international que pour le recrutement des professeurs, il existe le risque que ceux-ci drainent par la suite, à des niveaux subalternes, plusieurs de leurs collaborateurs de leur université d'origine, si bien que l'Université risquerait de perdre peu à peu son profil international au profit d'une composition multinationale.

Sur base de ces précisions, la Commission adopte le point 17a) tel que proposé par le texte gouvernemental initial.

Le point 17b) rend la promotion interne possible. En effet, selon les dispositions de l'article 34 (1) de la loi du 12 août 2003, « les postes de professeur et d'assistant-professeur sont pourvus à la suite d'une annonce publique ». L'annonce publique et la mise en compétition de candidats doivent rester la règle générale si l'on aspire à des recrutements de qualité. Cependant, pour un nombre restreint de personnes, la possibilité du « tenure track » au sein de l'Université doit être possible.

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



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

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

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

Suite à un questionnement relatif au terme d'« exceptionnellement » figurant au premier alinéa du libellé proposé pour le nouveau paragraphe 3, il est expliqué qu'en règle générale, « les postes de professeur et d'assistant-professeur sont pourvus à la suite d'une annonce publique », comme le prévoit l'alinéa premier du paragraphe premier de l'article 34. Le nouveau paragraphe 3 introduit, par dérogation à ce principe, la possibilité de promouvoir un chargé de cours à un tel poste. Cette disposition introduit une certaine flexibilité permettant de garder au sein de l'Université un collaborateur qui a fait ses preuves ou un collaborateur particulièrement prometteur qui autrement poursuivrait peut-être sa carrière à l'étranger. Il va sans dire que par ailleurs, les chargés de cours de l'Université peuvent postuler à un poste de professeur ou d'assistant-professeur faisant l'objet d'une annonce publique. La disposition sous rubrique permet d'éviter à un interne prometteur de devoir entrer en concurrence avec des candidats internationaux qui pourraient le cas échéant se prévaloir de meilleures références.

Si le nouveau paragraphe 3 introduit une exception, il convient de souligner que le recrutement des professeurs et des assistants-professeurs se fait en règle générale par le biais d'une annonce publique. L'Université du Luxembourg défend au demeurant la position selon laquelle il n'est guère souhaitable qu'un chercheur y accomplisse l'ensemble de sa carrière académique.

Le point 17b) est adopté dans la teneur proposée par le Conseil d'Etat.

### Point 18

Cette disposition modificative vise à abroger dans sa teneur originale l'article 35 de la loi du 12 août 2003, puisque le corps académique des enseignants-chercheurs est engagé sur un contrat de travail à durée indéterminée ou sur un contrat à durée déterminée, de sorte qu'il n'y a pas de mandats pour une période maximale de sept ans renouvelable.

Dans son avis du 17 janvier 2012, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs sur la contradiction entre le libellé de l'article 29 et le commentaire de l'article 35. Si les auteurs entendent supprimer la possibilité de la conclusion d'un contrat de prestation de services pour le corps académique, il y aura lieu de préciser que les membres de ce corps ne pourront être engagés que sur base d'un contrat de travail. La référence à la durée de sept ans est effectivement superfétatoire alors que l'article L. 122-4 du Code du travail règle la durée des contrats à durée déterminée.

Même si à cet égard le texte n'est pas modifié, le Conseil d'Etat se doit de relever l'imprécision du libellé des points b) et c). Comment est mesuré « un niveau scientifique de qualité » ? L'Université définit-elle elle-même les critères d'appréciation de ce niveau ? Un arbitrage (exercé par qui ?) est-il prévu en cas de divergences de vues entre l'Université et l'enseignant qu'elle a engagé ? En quoi consiste le « perfectionnement pédagogique » ? Y

aura-t-il des critères objectifs préétablis pour mesurer les progrès ? Le Conseil d'Etat insiste sur une définition objective des critères d'appréciation du « niveau scientifique de qualité » et du « perfectionnement pédagogique » établis au préalable et des modalités d'évaluation pour mesurer ceux-ci. Il estime que les dispositions en question pourraient trouver leur place dans l'un des actes réglementaires relevant de la compétence du conseil de gouvernance.

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

« 18° L'article 35 est remplacé par le texte suivant :  
« Art. 35. ... » ».

Pour tenir compte des questionnements soulevés par le Conseil d'Etat en matière de critères d'appréciation du « niveau scientifique de qualité » et du « perfectionnement pédagogique », M. le Ministre propose de compléter *in fine* le nouveau libellé de l'article 35 de la loi du 12 août 2003 par l'ajout de l'alinéa suivant :

**« Les critères servant à mesurer le niveau scientifique de qualité et le perfectionnement pédagogique visés respectivement sub b) et c) ci-avant sont déterminés dans le règlement d'ordre intérieur. »**

Suite à une intervention plaidant pour ajouter les termes de « à assurer » avant ceux de « le perfectionnement pédagogique », la Commission retient de compléter, par le biais d'un amendement parlementaire, le nouveau libellé de l'article 35 par l'alinéa suivant :

**« Les critères servant à mesurer le niveau scientifique de qualité et à assurer le perfectionnement pédagogique visés respectivement sub b) et c) ci-avant sont déterminés dans le règlement d'ordre intérieur. »**

Par ailleurs, la Commission adopte la recommandation d'ordre rédactionnel du Conseil d'Etat concernant la formulation de la phrase liminaire du point sous rubrique.

#### Point 19 initial

Le point 19 initial prévoit l'ajout d'un nouvel article entre les articles 35 et 36 de la loi du 12 août 2003. Ce nouvel article aurait trait au principe des sanctions et des procédures y relatives.

Tout en notant dans son avis du 17 janvier 2012 qu'en sa qualité d'employeur, l'Université est tenue par la législation sur le droit du travail, notamment en vue du licenciement d'un de ses salariés, le Conseil d'Etat se demande quelle pourra être la plus-value de l'ajout de l'article 35*bis*.

Il craint en effet que le libellé reprenant en des termes très généraux et donc flous d'éventuelles causes de licenciement d'un enseignant-chercheur n'ajoute aux difficultés d'application d'une procédure de licenciement, plutôt que d'aplanir celles-ci. Qu'en sera-t-il d'ailleurs si le licenciement est susceptible d'être prononcé pour des violations du contrat de travail qui ne seraient pas directement incompatibles avec la mission d'enseignement ou de recherche confiée à l'intéressé ? Le renvoi au règlement d'ordre intérieur soulève la question de la nature juridique de ce texte qui ne doit en aucun cas mélanger des dispositions de droit administratif et des normes de droit du travail. Par ailleurs, le terme impropre visant la « révocation » d'un enseignant-chercheur est à remplacer.

Le Conseil d'Etat rappelle encore qu'un régime disciplinaire de droit public devrait respecter les articles 12 et 14 de la Constitution (cf. arrêts de la Cour constitutionnelle n<sup>os</sup> 23/04 et

24/04 du 3 décembre 2004 et n<sup>os</sup> 42/07, 43/07 et 44/07 du 14 décembre 2007), exige que les dispositions sous examen ne respectent pas.

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

Reconnaissant la pertinence des observations du Conseil d'Etat, la Commission propose de renoncer au nouvel article 35*bis* tel que préconisé par le texte gouvernemental initial. La suppression du point 19 initial entraîne la nécessité d'adapter en conséquence la numérotation des points subséquents de l'article 1<sup>er</sup>.

#### Point 20 initial (point 19 nouveau)

Ce point prévoit de remplacer à l'article 37(3) de la loi du 12 août 2003 la notion d'« activités annexes » par celle d'« activités accessoires ».

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

« 20° [selon le Conseil d'Etat] A l'article 37, paragraphe (3), le terme « annexes » est à deux reprises remplacé par « accessoires ». »

La Commission fait sienne cette recommandation.

#### Point 21 initial (point 20 nouveau)

Cette disposition modificative propose une refonte de l'article 38 consacré au professeur invité, avec la seule modification notable que le terme des trois ans est renouvelable.

Dans son avis du 17 janvier 2012, le Conseil d'Etat recommande, sur le plan formel, de remplacer la phrase introductive par le texte suivant :

« 21° L'article 38 est remplacé par le texte suivant :  
« Art. 38. ... » ».

Suite à des questionnements relatifs à la notion de « professeur invité », il est précisé qu'il importe de ne pas confondre ce statut avec celui d'un intervenant externe qui assume uniquement un cours à l'Université. Comme l'indique le libellé proposé, le professeur invité peut être un professeur d'une autre université ou une personnalité scientifiquement reconnue. Ainsi, il peut aussi s'agir d'un chercheur actif dans un centre de recherche public. Dans ce contexte, il est signalé que dans sa prise de position du 26 octobre 2011, l'APUL souhaiterait voir précisé qu'un professeur invité n'ayant pas de doctorat ne pourra se voir octroyer l'habilitation à diriger des thèses de doctorat.

De manière générale, l'article 31 de la loi du 12 août 2003 règle l'autorisation à diriger des recherches ; tout le personnel enseignant-chercheur tombe sous le champ d'application de cette disposition générale, y compris les professeurs invités. A noter donc que le professeur invité ne dispose pas automatiquement d'une autorisation à diriger des recherches, sauf s'il est investi du droit de diriger des recherches qui lui été conféré par une université étrangère reconnue. A défaut de ce droit, il doit passer par la procédure définie à l'article 31 précité.

Tout en faisant sienne la proposition du Conseil d'Etat relative à la formulation de la phrase introductive, la Commission adopte le point sous rubrique tel que proposé par le texte gouvernemental initial.

Rappelons à cet endroit que les points 14, 15, 22 et le point 27 nouveau proposé par le Conseil d'Etat (devenant le point 21 dans le texte coordonné de la Commission), points consacrés aux membres du corps intermédiaire, ont été examinés lors de la réunion du 9 février 2012 (cf. procès-verbal afférent).

Point 29 nouveau proposé par le Conseil d'Etat (et devenant le point 23)

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

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

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

« 29° [selon le Conseil d'Etat] L'article 43 est modifié comme suit :

« **Art. 43. Evaluation interne et externe**

(1) L'évaluation de l'Université porte sur toutes ses activités, l'administration, les enseignements, les recherches et les travaux des enseignants-chercheurs.

(2) L'évaluation inclut un élément interne d'assurance de la qualité et une évaluation externe par des personnalités ou des agences reconnues pour établir des comparaisons internationales en matière de qualité de l'enseignement et de la recherche ainsi que de prestation de service au niveau universitaire.

(3) Le conseil de gouvernance détermine le programme des évaluations. Il arrête les procédures régissant l'évaluation interne des activités de l'Université ainsi que le cahier des charges relatif à l'évaluation externe.

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

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

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

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

Tout en reprenant dans ses grandes lignes le nouveau libellé suggéré par le Conseil d'Etat pour l'article 43 de la loi du 12 août 2003, la Commission adopte des modifications concernant le libellé prévu pour le paragraphe 3.

Par ailleurs, elle redresse une erreur d'ordre grammatical qui s'est glissée dans le libellé proposé par le Conseil d'Etat pour le paragraphe 4, dans la mesure où il y a lieu d'accorder le participe passé « soumis » au féminin pluriel.

Ainsi, le point sous rubrique sera amendé comme suit :

« 29° 23° L'article 43 est modifié comme suit :

**« Art. 43. Evaluation interne et externe**

(1) L'évaluation de l'Université porte sur toutes ses activités, l'administration, les enseignements, les recherches et les travaux des enseignants-chercheurs.

(2) L'évaluation inclut un élément interne d'assurance de la qualité et une évaluation externe par des personnalités ou des agences reconnues pour établir des comparaisons internationales en matière de qualité de l'enseignement et de la recherche ainsi que de prestation de service au niveau universitaire.

(3) Le conseil de gouvernance détermine le programme des évaluations. Il arrête les procédures régissant l'évaluation interne des activités de l'Université ~~ainsi que le cahier des charges relatif à l'évaluation externe.~~

**Le ministre de tutelle arrête le cahier des charges relatif à l'évaluation externe.**

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

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

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

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

En effet, la proposition de texte du Conseil d'Etat pour le nouveau libellé de l'article 43 (3) de la loi du 12 août 2003 ne permet plus de distinguer entre « contrôleur » et « contrôlé ». L'Etat confie à l'établissement public « Université du Luxembourg » un pouvoir réglementaire et le dote d'un organe de décision, le conseil de gouvernance, qui est compétent pour la planification à long terme ainsi que pour le développement stratégique de l'établissement. Cet organe de décision fait partie de l'Université. Suite à la délégation de ce pouvoir réglementaire et de ces compétences à l'Université, il revient toutefois à l'Etat, donc au ministère de tutelle, de déterminer le cahier des charges relatif à l'évaluation des activités de l'Université.

**Point 23 initial**

Selon le projet gouvernemental initial, ce point vise à insérer deux nouveaux articles entre les articles 46 et 47 de la loi du 12 août 2003. Il s'agit d'autoriser la dévolution de l'immobilier sous le chef de l'Université et d'indiquer le paramétrage de cette opération.

Avant que ce transfert ne puisse se faire, il convient de déterminer le périmètre et la valeur du patrimoine à transférer. Par ailleurs, une stratégie immobilière doit être mise en place qui aboutira à la signature d'un avenant au contrat pluriannuel de l'établissement de 2014-2017 pour déterminer notamment l'évaluation de la dotation financière. Il s'agira de définir les modalités de calcul de la contribution financière récurrente qui sera versée à l'établissement pour le gros entretien et le renouvellement.

Dans son avis du 17 janvier 2012, le Conseil d'Etat constate que d'un côté, en vertu des articles 46*bis* et 46*ter* que les auteurs de la loi en projet prévoient d'insérer dans la loi de 2003, l'Etat pourra faire apport en nature dans le capital de l'Université « [de] propriétés domaniales, [de] bâtiments construits et [d'] équipements et [d'] ouvrages divers » dans l'intérêt de la réalisation de l'Université. Concernant les propriétés domaniales, cet apport se fera « sur base d'une emphytéose de 50 ans, renouvelable de plein droit ». Par ailleurs, les apports de l'Etat audit capital pourront également se faire en numéraire.

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

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

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

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

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

l'affectation principale des bâtiments universitaires pour les besoins identifiés dans les lois spéciales qui en ont autorisé la réalisation.

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

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

Dans ces conditions, le paragraphe 2 de l'article 46 devient sans objet. Par voie de conséquence, le Conseil d'Etat propose d'ajouter à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous examen un nouveau point 30 dont le libellé se lira comme suit :

« 30° [selon le Conseil d'Etat] Le paragraphe 2 de l'article 46 est supprimé de même que la numérotation de l'alinéa unique subsistant. »

Le point 31 selon le Conseil d'Etat se lira par ailleurs comme suit :

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

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

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

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

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

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

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

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

En ce qui concerne la proposition de texte du Conseil d'Etat pour le nouvel article 46*bis*, il est constaté que pour respecter le parallélisme des formes, il convient de doter ce nouvel article d'un intitulé, d'autant que dans son avis du 17 janvier 2012, la Haute Corporation signale à juste titre que la présentation de la loi du 12 août 2012 s'est faite avec un intitulé devant chaque article.

Par voie d'amendement parlementaire, il sera ainsi proposé d'intituler cet article comme suit : « Propriété foncière ».

Pour le reste, les propositions de texte du Conseil d'Etat sont adoptées et feront désormais l'objet des points 24 et 25 nouveaux de l'article 1<sup>er</sup> du projet sous rubrique.

Renvoyant au courrier susmentionné de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, Mme le Président de ladite Commission attire l'attention sur le fait que dans son rapport spécial sur les établissements publics (année 2011), la Cour des comptes constate que la convention prévue par l'article 46(2) de la loi du 12 août 2003 n'a pas encore été signée.

En réponse, il est confirmé qu'il va sans dire que les modalités d'occupation des immeubles visés devront être clarifiées avant l'entrée en vigueur de la loi modificative.

### Point 32 nouveau proposé par le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat rappelle ses développements relatifs à l'article 1<sup>er</sup>, point 9 (10 selon le Conseil d'Etat) quant à la situation juridique des membres du conseil de gouvernance.

Dans la mesure où leurs missions consistent à mettre en œuvre la politique de l'Université et ses choix stratégiques dans le cadre tracé par la loi et le contrat d'établissement, ils sont tenus par les lignes de conduite qui leur sont données, le cas échéant, par le Gouvernement. Dans ces conditions, la raison d'être d'un commissaire de gouvernement n'est pas donnée. Pour étayer cette thèse, le Conseil d'Etat renvoie aux travaux préparatoires relatifs au projet de loi qui est devenu la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers, et notamment aux avis de la Chambre de commerce et du Conseil d'Etat (doc. parl. n<sup>os</sup> 5125<sup>1</sup> et 5125<sup>6</sup>) ainsi qu'au rapport de la commission parlementaire de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Transports (doc. parl. n<sup>o</sup> 5125<sup>9</sup>).

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

Par voie de conséquence, il paraît logique de supprimer l'article 52, et la Haute Corporation propose de prévoir cette suppression grâce à l'ajout d'un point 32 à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous examen, libellé comme suit :

« 32° [selon le Conseil d'Etat] L'article 52 est supprimé. »

En ce qui concerne les membres du conseil de gouvernance, M. le Ministre rappelle qu'ils ne sont pas à considérer comme des exécutants ou des représentants du Gouvernement, dans la mesure où ils ne reçoivent pas d'instructions de celui-ci, étant entendu toutefois qu'ils sont tenus d'agir en vue de la réalisation des objectifs fixés dans la loi du 12 août 2003.

Le ministre de tutelle peut, selon les propositions du Conseil d'Etat, annuler les actes réglementaires posés par les organes universitaires si leur légalité ou leur régularité n'est pas établie. Il est vrai que dans certains pays européens, cette fonction est accordée à un organe de supervision. Or il ne semble guère opportun, dans le contexte luxembourgeois, de créer un organe en sus. Voilà pourquoi il est proposé de maintenir la fonction du commissaire de gouvernement, d'autant que celle-ci a fait ses preuves.

La Commission se rallie à cette position et n'adopte pas le point 32 proposé par le Conseil d'Etat.

Dans une optique plus vaste, Mme le Président de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire soulève la question de l'opportunité de disposer de lignes de conduite générales destinées à définir clairement le rôle des différents commissaires de gouvernement. De même, il serait souhaitable que la mission et la position des fonctionnaires siégeant dans les conseils d'administration des établissements publics soient clairement circonscrites, afin de garantir que ceux-ci puissent veiller au respect des procédures légales.



## Article II

L'article II modifie le Code de la sécurité sociale. D'après les dispositions du code, les personnes âgées de plus de 18 ans qui poursuivent des études au Grand-Duché de Luxembourg, qui ne sont pas assurées à un autre titre et qui ne bénéficient pas du statut de co-assuré doivent obligatoirement être affiliées au système de l'assurance maladie-maternité luxembourgeois. Jusqu'au 31 décembre 2010, le budget de l'Etat prenait en charge la cotisation. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, les étudiants, essentiellement des étudiants venant d'Etats tiers, doivent payer cette cotisation eux-mêmes. Or, le montant avoisine les 99 euros par mois, ce qui alourdit le budget de l'étudiant qui en moyenne dispose de 950 euros par mois.

Tout en supprimant l'obligation pour les étudiants de s'assurer au régime légal de sécurité sociale luxembourgeois pour le risque maladie, la disposition modificative proposée dans le projet gouvernemental initial ne remettait pas en cause le principe du financement de l'assurance maladie par l'étudiant lui-même, mais aurait donné à l'Université la possibilité de négocier avec des entreprises d'assurances des contrats conçus pour des étudiants. L'étudiant aurait également eu la possibilité de s'affilier volontairement au régime légal de sécurité sociale luxembourgeois pour le risque maladie.

La version initiale de l'article sous rubrique a fait l'objet de plusieurs amendements gouvernementaux introduits le 16 novembre 2011.

### Point a) initial

Ainsi, il est proposé de supprimer le point a) initial, disposant que « l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1, point 14 [du Code de la sécurité sociale] est abrogé ». Afin de permettre aux étudiants de rester dans le champ d'application personnel du régime général d'assurance maladie et d'assurance dépendance, le Conseil de Gouvernement a, dans sa séance du 29 juillet 2011, décidé de prévoir une solution relevant du droit public et d'abandonner l'option d'une assurance privée. Pour cette raison, la proposition initiale d'abroger l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1, point 14 du Code de la sécurité sociale est à supprimer. En conséquence, le point b) initial de l'article sous rubrique devient le nouveau point a).

Dans son avis du 17 janvier 2012, le Conseil d'Etat estime que l'abandon de la suppression envisagée du point 14 de l'article 1<sup>er</sup> du Code de la sécurité sociale ne fait que répondre au bon sens. Les auteurs du projet initial étaient-ils conscients qu'en dehors des étudiants, ils auraient privé d'autres catégories de personnes de leur droit d'affiliation à l'assurance maladie ?

Par voie d'amendements gouvernementaux, il a été proposé en outre d'ajouter, à la suite du nouveau point a) de l'article sous rubrique, de nouveaux points b), c), d) et e).

### Nouveau point b)

Le nouveau point b) introduit par voie d'amendement gouvernemental est libellé comme suit :

« b) l'article 32 est complété par un alinéa 2 nouveau libellé comme suit :  
« Le paiement des cotisations à charge des assurés visés à l'article 1<sup>er</sup>, sous 14), incombe aux établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique, à l'Université du Luxembourg, aux établissements d'enseignement supérieur et centres de recherche établis et accrédités au Grand-Duché de Luxembourg. » »

Cet amendement a pour objet de distinguer clairement la charge des cotisations et les modalités de paiement des cotisations : ainsi il est précisé que la charge des cotisations incombe aux étudiants eux-mêmes et que dans le cadre de l'application pratique de la procédure d'affiliation et de désaffiliation, le paiement se fait au titre d'une intervention collective directement par l'établissement d'enseignement auprès du Centre commun de la sécurité sociale.

Le dispositif proposé ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat qui signale toutefois que le commentaire paraît quelque peu déphasé par rapport à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 32 qu'il est envisagé de compléter, alors que c'est cet alinéa qui établit la charge des cotisations.

#### Nouveau point c)

Le nouveau point c) introduit par voie d'amendement gouvernemental se lit comme suit :

« c) l'article 33 est complété par un nouvel alinéa 5 libellé comme suit :

« Pour les personnes âgées de plus de dix-huit ans poursuivant au Grand-Duché de Luxembourg des études ou une formation professionnelle visées à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1, point 14, l'assiette cotisable est constituée par un montant forfaitaire mensuel de quatre-vingt deux euros au nombre indice cent du coût de la vie. » »

Cet amendement reprend la décision du Conseil de Gouvernement du 29 juillet 2011 et prévoit, au niveau de l'assiette, une dérogation au minimum cotisable obligatoire de 98,42 euros, en créant une cotisation « étudiant » de 33 euros à charge de l'étudiant, résultant de l'application du taux soins de santé de 5,6 pour cents à une assiette forfaitaire de 82 euros au nombre indice cent du coût de la vie.

Dans son avis du 17 janvier 2012, le Conseil d'Etat observe que, pour atteindre leur finalité d'obtenir une cotisation au rabais au profit des étudiants, les auteurs procèdent par une manipulation de l'assiette cotisable en écartant *a priori* des solutions qui ont fait leur preuve dans des contextes semblables (intervention du fonds agraire ou du fonds culturel).

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

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

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

« d) A l'article 39, alinéa 1<sup>er</sup>, la troisième phrase prend la teneur suivante :

« De même, elle se limite au complément au titre de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit au revenu minimum garanti, au forfait d'éducation, à la rente accident

partielle ou à l'assiette prévue à l'article 33, alinéa 5, à moins qu'elle ne comprenne un autre revenu cotisable. » »

M. le Ministre plaide pour adopter cette proposition.

Relevons encore qu'il convient d'écrire, dans le libellé introduit par le nouveau point c), le chiffre de « quatre-vingt-deux » avec deux traits d'union.

Points d) et e) introduits par voie d'amendements gouvernementaux et devenant les nouveaux points e) et f)

Le nouveau point d) introduit par voie d'amendement gouvernemental a la teneur suivante :

« d) l'article 377, alinéa 1, première phrase est modifié comme suit :

« La contribution dépendance sur les revenus professionnels et les revenus de remplacement est due par les personnes assurées en vertu des articles 1 à 6, à l'exception des personnes visées à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1, point 14. » »

Cet amendement a pour objet d'entériner la pratique actuelle de ne pas prélever la contribution dépendance auprès des étudiants, qui ne disposent pas de revenus professionnels, bien qu'ils continuent à faire partie du cercle des bénéficiaires de l'assurance dépendance en vertu de l'article 352. Dans leur cas, l'assiette de la contribution visée à l'article 377 s'établit à zéro et les règles sur le minimum et le maximum cotisables valant en matière d'assurance maladie ne s'appliquent pas à l'assiette de la contribution dépendance.

Le nouveau point e) introduit par voie d'amendement gouvernemental est libellé comme suit :

« e) l'article 425, alinéa 1, est complété comme suit :

« Pour les assurés visés à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1, point 14 ces déclarations sont faites par les établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique, par l'Université du Luxembourg, par les établissements d'enseignement supérieur et centres de recherche établis et accrédités au Grand-Duché de Luxembourg. » »

Le paiement des cotisations et les déclarations relatives à l'affiliation auprès du CCSS étant liés, la modification susmentionnée a pour objet, par analogie avec la modification apportée à l'article 32, alinéa 2 du CSS, de préciser que l'établissement d'enseignement qui doit payer les cotisations au CCSS a également l'obligation d'effectuer les déclarations d'entrée et de sortie de l'étudiant auprès du CCSS.

Ces amendements gouvernementaux ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat qui signale uniquement qu'au cas où sa proposition de texte pour un nouveau point d) serait retenue, il y aurait lieu d'adapter en conséquence la numérotation des points subséquents.

### Article III

Cet article prévoit de modifier l'article 2 de 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.

La disposition modificative vise à mettre l'établissement public Fonds Belval en mesure de procéder à l'entretien et à la maintenance des immeubles et alentours réalisés par ce même Fonds Belval sur base des lois afférentes de construction. Cette disposition ne remet pas en cause le transfert de propriété vers l'Etat central ou vers l'Université.

Notons également que le projet de loi sous rubrique vise essentiellement une modification de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg en ce sens que le périmètre de l'autonomie de l'Université est accru et que le principe de l'Université comme propriétaire des immeubles y est arrêté. La présente mesure modificative de la loi du 25 juillet 2002 portant création du Fonds Belval permet un rapprochement des deux établissements publics, dans la mesure où l'entretien des bâtiments est le mieux assuré par la structure ayant à charge leur construction.

Dans un premier temps, les travaux de maintenance et d'entretien de la Rockhal sont les plus urgents.

Pour ce qui est du financement des travaux d'entretien, ce dernier est opéré par le biais d'une dotation inscrite au budget des recettes et des dépenses de l'Etat au profit du Fonds Belval sur base d'une programmation pluriannuelle, dûment approuvée par le conseil d'administration de l'Etablissement et du ministre de tutelle selon les dispositions de l'article 6(1) a) et en vertu des dispositions de l'article 3, dernier alinéa.

Dans son avis du 17 janvier 2012, le Conseil d'Etat constate qu'alors que les auteurs prévoient de faire disposer l'Université des propriétés domaniales accueillant la Cité des Sciences à Esch-Belval sous forme d'un bail emphytéotique et de transférer dans la propriété de celle-ci les bâtiments y érigés ou à y construire, ils entendent maintenir la mission d'entretien et de maintenance des constructions et alentours en question entre les mains du Fonds Belval. La solution projetée est motivée par l'argument que l'entretien des bâtiments est le mieux assuré par la structure ayant eu à charge leur construction.

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

En outre, les missions confiées au Fonds Belval en vertu de l'article 2 de la loi de 2002 ont une double dimension. En vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup>, l'établissement a pour mission de réaliser pour compte de l'Etat les immeubles composant la Cité des Sciences ainsi que les autres bâtiments étatiques qu'il est prévu d'implanter sur le site de Belval-Ouest en vertu de lois spéciales qui en autorisent la construction. En vertu de l'alinéa 2, l'établissement peut en outre réaliser d'autres infrastructures sur le même site pour compte de tiers et aux frais de ceux-ci.

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

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

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

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

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

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

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

M. le Ministre plaide pour adopter la proposition de texte du Conseil d'Etat.

#### Article IV nouveau introduit par voie d'amendement gouvernemental

Par voie d'amendement gouvernemental, il a été proposé d'insérer, à la suite de l'article III du projet de loi, sous l'intitulé « Disposition transitoire », un nouvel article IV libellé comme suit :

« **Art. IV.** Pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2011 jusqu'au 19 février 2012, l'Etat prend en charge les cotisations à l'assurance maladie des personnes visées à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1, point 14 du Code de la sécurité sociale. »

Cet amendement vise à reprendre la décision prise par le Conseil de Gouvernement de mettre en place une disposition transitoire de prise en charge des cotisations par l'Etat, s'appliquant jusqu'au terme du semestre d'hiver 2011-2012.

Dans son avis du 17 janvier 2012, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'entrée en vigueur envisagée qui créerait un vide juridique dans le cas où l'entrée en vigueur se situerait après le 19 février 2012.

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

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

M. le Ministre estime qu'il convient de se rallier à cette proposition.

#### Article V nouveau introduit par voie d'amendement gouvernemental

Par voie d'amendement gouvernemental, il a été proposé d'ajouter, à la suite de l'article IV du projet de loi, sous l'intitulé « Entrée en vigueur », un nouvel article V libellé comme suit :

« **Art. V.** Les articles I, point 5°, sous c) et II entrent en vigueur le 20 février 2012. »

Dans son avis du 17 janvier 2012, le Conseil d'Etat estime qu'au regard de ses observations formulées à l'article IV, il y a lieu de faire abstraction de l'article V.

M. le Ministre propose de se rallier à cette position.

#### **4.**            **Divers**

- La Commission désigne des **rapporteurs** pour les **documents européens** suivants :

- **COM(2012) 40**            RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL sur l'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus

Le document précité ne relève pas du contrôle du principe de subsidiarité.

**Rapporteur : M. Marcel Oberweis**

- **COM(2012) 45**            COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS  
Calcul à haute performance: la place de l'Europe dans la course mondiale

Le document précité ne relève pas du contrôle du principe de subsidiarité.

**Rapportrice : Mme Diane Aehm**

- La Commission continuera ses travaux relatifs au projet de loi 6283 (Université du Luxembourg) le **jeudi 15 mars 2012, à 14 heures**.

Luxembourg, le 8 mars 2012

La Secrétaire,  
Christiane Huberty

Le Président,  
Marcel Oberweis

#### **Annexes :**

1. Lettre du 17 février 2012 du Président de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

2. Communiqué de M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche du 1<sup>er</sup> mars 2012
3. Projet de résolution au sujet du document COM(2011) 883 : Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur



**Objet: Rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire concernant le rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics - année 2011 - Université du Luxembourg**

Transmis en copie pour information

- aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire
- 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 17 février 2012

Caroline Guezennec

Secrétaire de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire





Dossier suivi par Caroline Guezenec  
Service des Commissions  
Tél.: + (352) 466 966-325  
Fax: + (352) 466 966-364 / 308  
Courriel: [cguezenec@chd.lu](mailto:cguezenec@chd.lu)

Luxembourg, le 17 février 2012

Monsieur le Président  
de la Chambre des Députés

---

Concerne: Rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire concernant le rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics – année 2011 – Université du Luxembourg

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous informer que lors de sa réunion du 13 février 2012 la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a décidé de communiquer certains passages (points 8.3, 8.4 et 8.6) concernant l'Université du Luxembourg de son rapport portant sur le rapport spécial de la Cour des comptes mentionné sous rubrique à la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace afin que cette dernière puisse en tenir compte dans le cadre de ses travaux relatifs au projet de loi n° 6283 *modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (...)*.

Je vous saurais gré de bien vouloir transmettre les points cités ci-dessus et repris en annexe à la commission concernée.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Anne Brasseur

Président de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

## **Extraits du rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire concernant le rapport spécial de la Cour des comptes sur les établissements publics – année 2011**

### **8. Université du Luxembourg**

La Cour des comptes a procédé au contrôle de la gestion financière de l'Université du Luxembourg et à l'examen des comptes des années 2007 et 2008.

#### **8.3 Modalités d'occupation par l'Université d'immeubles appartenant aux Domaines de l'Etat**

La Cour a fait remarquer que « l'article 46 (2) de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg dispose que «des terrains, des bâtiments, des locaux, des installations et des équipements, appartenant à l'Etat ou loués par l'Etat, peuvent être mis à la disposition de l'Université. Leur affectation, les principes relatifs à leur jouissance et les obligations incombant aux parties sont régis par une convention à conclure entre l'Etat et l'Université ».

La Cour des comptes a constaté qu'une telle convention fait défaut.

A noter qu'après de longs pourparlers, un nouveau projet de convention a été envoyé à l'Université en date du 28 avril 2009. Une réunion entre les futures parties contractantes, à savoir l'Etat et l'Université, a été prévue pour mars 2010. A ce stade, aucune convention n'a encore été signée entre parties.

Dans sa réponse écrite, l'Université explique qu'elle est soumise à l'obligation de détenir une autorisation d'exploitation en tant qu'exploitant des bâtiments, ce qui implique leur mise en conformité au regard de la sécurité et de l'environnement. Ces travaux de mise en conformité relevant de la compétence de l'Administration des Bâtiments Publics, l'Université a retourné deux versions amendées du projet de convention au Printemps 2009, en mars 2010 et en mai 2010 pour tenir compte de ces obligations, l'objectif restant d'obtenir l'autorisation d'exploitation légalement requise.

**Selon les dernières informations de la Cour des comptes, datant de décembre 2011, la convention n'a pas encore été signée. Plusieurs millions d'euros étant nécessaires à la mise en conformité de l'existant, l'Université ne veut reprendre aucune responsabilité avant que l'Etat n'aura réalisé les travaux nécessaires.**

#### **8.4 Prise en charge de la construction de pavillons modulaires par l'Université**

D'après l'article 2 de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, « *L'Université a pour missions :*

a) d'assurer aux étudiants une formation initiale, avancée et doctorale ;

- b) de contribuer à la formation initiale et continue des enseignants de tous les ordres d'enseignement ;
- c) d'assurer l'apprentissage et l'actualisation des connaissances tout au long de la vie dans les domaines qui relèvent de sa compétence ;
- d) de développer une recherche fondamentale et appliquée, support nécessaire des formations dispensées ;
- e) d'encourager les travaux des chercheurs, de développer la culture scientifique, la diffusion des connaissances et la valorisation des résultats de la recherche ;
- f) de contribuer au développement social, culturel et économique du Luxembourg. »

Pour l'année 2007, la Cour a eu communication de cinq dossiers de soumissions publiques qui concernaient exclusivement la construction de pavillons modulaires par l'Université.

La Cour constate que la prise en charge de la construction de pavillons modulaires par l'Université n'est pas spécifiée par la loi portant création de l'Université.

La Cour estime en l'espèce que le principe de la spécialité, qui est propre au régime des établissements publics, n'est pas respecté. En effet, créé pour gérer une activité précise, l'établissement public voit ses fonctions limitées au but pour la réalisation duquel il a été créé.

Même entendu dans un sens large, le principe de spécialité interdit aux établissements publics d'exercer des compétences que les textes législatifs ne leur confèrent pas. Les établissements publics n'ont d'autres compétences que celles qui leur ont été expressément attribuées.

Au vu de ces considérations et notamment en l'absence d'une autorisation légale, la Cour est d'avis que la construction de tels pavillons par l'Université n'est pas possible. En effet, l'étendue du pouvoir de tutelle et de contrôle des pouvoirs publics risquerait de se trouver fortement entamée dans l'hypothèse où l'autonomie d'un établissement public comporterait la libre capacité d'affectation de ses ressources à des finalités autres que celles prévues par sa loi organique.

Dans ce cas précis, la mise en place des pavillons aurait dû incomber à l'administration des Bâtiments publics.

L'Université prend acte de l'avis de la Cour des comptes dans sa réponse écrite.

Elle soulève que l'objection de la Cour des comptes revient, en substance, à une invocation du principe de spécialité de la mission des établissements publics. En vertu de ce principe, l'activité de l'établissement public est limitée au service qu'il a pour mission de gérer, et il ne peut employer son patrimoine et ses moyens à d'autres fins (Y. Gaudemet, *Droit administratif général*, 128 éd., n° 641). On peut admettre que ce principe, expressément formulé par la doctrine et la jurisprudence française, s'applique également au Luxembourg, et ce d'autant plus que l'organisation des établissements publics luxembourgeois s'inspire clairement de la typologie existante en droit français (distinction entre établissements publics administratifs, établissements publics industriels et commerciaux et établissements publics culturels, sociaux et scientifiques : cf. l'instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics, Mémorial A, p. 1762 -il est à noter que cette instruction n'a pas trait au principe de spécialité des établissements publics). Il ne s'en déduit pas pour autant que l'Université ne soit

en droit que d'exercer les missions d'enseignement et de recherche, qui lui sont *expressément* conférées par la Loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (article 2).

En effet, selon divers arrêts et avis du Conseil d'Etat français, « les silences des textes sont interprétés comme ne faisant obstacle à ce qui apparaît comme un principe des établissements publics, à savoir qu'en l'absence de règle expresse *contraire*, sont admises les activités annexes, prolongements du service assuré» (Ch. Vigouroux, observations sur l'avis du 7 juillet 1994, *Grand avis du Conseil d'Etat*, 2ème éd., 2002, p. 320).

En ce sens, l'Université est d'avis qu'il y a lieu de vérifier:

1. le caractère annexe de l'activité de construction en question par rapport à la mission de l'Université;
2. l'absence de règle expresse contraire dans la Loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg.

Au premier point, l'Université est d'avis que, si le principe de spécialité d'un établissement public interdirait certes à l'Université de se livrer à des projets de construction pour le compte de tiers ou dans un but d'investissement, en revanche, l'Université devrait pouvoir participer à des projets de construction pour son propre compte, pour y loger ses services. Il n'est en rien anormal que l'Université soit propriétaire des bâtiments qui abritent ses propres services, ni qu'elle soit le maître d'ouvrage dans le contexte de leur construction. En ce sens, la construction de bâtiments servant aux besoins propres de l'Université constitue effectivement le prolongement par accessoire de l'activité d'enseignement et de recherche qui constitue la mission principale de l'Université.

A titre d'illustration, le Conseil d'Etat français a très tôt admis que les établissements publics puissent exercer des activités annexes si elles constituent le complément normal du service permettant d'améliorer sa qualité (*Cité Universitaire de Paris, Conseil d'Etat, 27 février 1942, Mollet, S. 1942, IIIè, p.41*). Cette idée a été abondamment développée par les pouvoirs publics français dans de nombreux domaines, en particulier dans le domaine de l'enseignement. Dans un arrêt plus récent du Conseil d'Etat du 10 mai 1996, *La Roustane et Université de Provence, Rec. p.168*, le Conseil d'Etat a admis que par sa décision de faire installer une librairie sur le domaine public universitaire, le conseil d'administration de l'Université n'avait fait « qu'user des pouvoirs dont il dispose en vue d'un objet conforme à la mission dévolue au dit service public» et qu'il n'avait pas méconnu le principe de spécialité des établissements publics.

Au second point, la Loi du 12 août 2003 n'interdit pas non plus à l'Université l'activité de construction de ses propres locaux. Le seul texte de loi qui a trait aux bâtiments et locaux est l'article 46 (« Ressources») paragraphe 2. Ce texte (qui, apparemment, a paru limpide à tous les intervenants au cours des travaux préparatoires de la Loi: le gouvernement, le Conseil d'Etat et la commission parlementaire se bornent à indiquer qu'il n'y avait pas lieu à commentaire: *Doc parl. nos 5059, p. 37; 5059<sup>7</sup>, p. 13; 5059<sup>9</sup>, p. 41*) utilise l'expression «peuvent être mis à disposition» qui indique une *faculté* et non une obligation. En conséquence, et selon l'avis de l'Université, le texte de loi ne peut être invoqué pour interdire à l'Université d'acquérir ses propres bâtiments, locaux installations et équipements. Au contraire, le texte légal paraît même implicitement décider le contraire.

**Après examen du texte du projet de loi n° 6283 modifiant la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (...) et consultation de la Cour des comptes à ce sujet, il n'apparaît pas clairement si le problème soulevé par la Cour des comptes sera résolu par le vote du projet de loi.**

### **8.6 Situation des agents de l'Université rémunérés directement par l'Etat**

La Cour a procédé au contrôle de la régularité et de la légalité des traitements, indemnités et salaires des fonctionnaires, employés et ouvriers d'Etat affectés à l'Université et dont le calcul de la rémunération a été assuré par l'Administration du Personnel de l'Etat (APE).

Dans ce contexte, il est à noter que l'Etat prend en charge les rémunérations des fonctionnaires détachés et travaillant pour le compte de l'Université (article budgétaire 03.6.11.000, Université du Luxembourg – Traitement des fonctionnaires).

La Cour a constaté que, pour l'exercice 2007, trois fonctionnaires payés sur l'article budgétaire 03.6.11.000 ne figurent pas sur la liste des agents de l'Université. Pour l'exercice 2008, la situation est analogue, le nombre des fonctionnaires visés étant de quatre. Il s'agit de fonctionnaires qui ne sont plus au service de l'Université pour les années 2007 et 2008 alors que leur traitement continuait à être imputé sur les articles budgétaires de l'Université.

Par ailleurs, la Cour des comptes a souligné que certains dossiers se sont avérés incomplets. En effet, il y a des divergences entre les calculs de l'APE et ceux de la Cour au sujet des rémunérations des fonctionnaires concernés. En date du 1<sup>er</sup> mars 2010, la Cour a ainsi envoyé des courriers au Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative afin de prendre position à propos des divergences des calculs et de communiquer à la Cour les documents faisant défaut.

Dans sa réponse écrite, l'Université prend simplement acte des constats de la Cour des comptes, signalant que l'affectation budgétaire et la gestion de la rémunération de ces fonctionnaires relève des attributions de l'Etat.

**Tout comme la Cour des comptes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire s'interroge quant au lieu de travail des personnes payées à partir des articles budgétaires de l'Université au moment de son contrôle. Elle souhaiterait obtenir des clarifications à ce sujet de la part du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.**

## Communiqué de presse (01.03.2012)

### **François BILTGEN : les aides financières pour études supérieures doivent être considérées non pas comme un élément de politique sociale, mais comme un élément de la politique de l'enseignement supérieur**

Ce lundi 27 février 2012, la Commission européenne a notifié au Grand-Duché de Luxembourg un « avis motivé » dans le dossier des aides financières de l'Etat pour études supérieures, dossier dans lequel la Commission européenne soutient qu'il y aurait discrimination indirecte fondée sur une condition de résidence, ce qui contreviendrait au principe de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union Européenne. Cet « avis motivé » fait suite à la « mise en demeure » que la Commission européenne avait signifiée au Grand-Duché le 6 avril 2011 et à laquelle le Luxembourg a répondu le 26 mai 2011. Le Luxembourg a désormais deux mois pour donner suite au courrier de la Commission européenne, avant que cette dernière ne décide, le cas échéant, d'introduire un recours en manquement devant la Cour de Justice de l'Union Européenne.

Par ailleurs, le Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg vient de saisir cette même Cour de Justice de l'Union Européenne d'une demande de décision préjudicielle dans les recours intentés par des travailleurs frontaliers dans le contexte de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. La question de savoir si la législation luxembourgeoise en matière d'aides financières de l'Etat pour études supérieures respecte le droit européen sera donc de toute façon soumise à l'avis de la Cour de Justice de l'Union Européenne.

Sans préjudice quant à la réponse formelle et circonstanciée que le Gouvernement fera parvenir à la Commission dans les délais impartis, François Biltgen, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, confirme avec fermeté la position du Luxembourg. Les aides financières de l'Etat pour études supérieures sont une mesure de politique nationale en matière d'enseignement supérieur, mesure destinée, d'une part à conforter une politique d'enseignement supérieur basée essentiellement sur la mobilité et la formation des étudiants à l'étranger, et d'autre part à augmenter à 40% d'ici 2020 le taux de résidents diplômés de l'enseignement supérieur, et ce conformément à l'Agenda 2020 de la Commission Européenne.

Pour le ministre, la politique luxembourgeoise en matière d'aides financières de l'Etat pour études supérieures est une politique en faveur du citoyen européen pour que celui-ci puisse exercer son droit à l'éducation de façon autonome et conformément aux principes du Processus de Bologne. Pour les autorités luxembourgeoises l'aide financière de l'Etat pour études supérieures est un droit personnel pour l'étudiant destiné à l'émanciper des contraintes financières et sociales de sa famille et de lui conférer une garantie d'autonomie dans le choix de son avenir. Or, la Commission européenne, de par sa position, considère l'étudiant, quelque soit son âge, comme un « enfant » de travailleur ; ce principe constitue une infantilisation de l'étudiant majeur.

Le ministre rappelle qu'en vertu des Traités qui régissent le fonctionnement de l'Union Européenne, les politiques ayant trait à l'enseignement en général et à l'enseignement supérieur en particulier, sont essentiellement de la compétence des Etats Membres. D'ailleurs, tout comme le Luxembourg, la grande majorité des Etats Membres lient l'attribution d'une aide financière pour études supérieures à la résidence du requérant sur leur territoire, de sorte qu'une mise en cause de la législation luxembourgeoise par la Commission européenne devrait entraîner également la mise en cause des législations d'autres Etats Membres. La clause de résidence luxembourgeoise, qui existait bien avant la modification de la loi en 2010, n'a d'ailleurs jamais auparavant été mise en cause par la Commission.

Quant aux conclusions présentées le 16 février dernier par l'Avocat Général M<sup>me</sup> Eléonor Sharpston dans l'affaire qui oppose la Commission européenne aux Pays-Bas, soutenus dans ce dossier par l'Allemagne et la Belgique entre autres, François Biltgen précise que celle-ci ne s'est pas opposée en principe à une clause de résidence mais a conclu que *« bien que cette disposition puisse, en principe, être justifiée sous l'angle de son objectif social, les Pays-Bas n'ont pas démontré que la condition de résidence est un moyen approprié et proportionné d'atteindre cet objectif »* (Voir à ce sujet le communiqué de presse de la Cour de Justice Européenne du 16 février 2012). Ces conclusions n'ébranlent donc nullement la position luxembourgeoise. En effet, au vu des différences notoires qui existent entre les systèmes d'aides financières néerlandaise et luxembourgeoise, il est prématuré, voire irréaliste de vouloir en tirer des conclusions pour le dossier luxembourgeois.

L'aide financière luxembourgeoise pour études supérieures mise sur la portabilité des bourses et des prêts et promet ainsi la mobilité traditionnelle des étudiants luxembourgeois. La procédure d'infraction lancée par la Commission européenne, et surtout l'argumentaire de la Commission, portent atteinte à ce principe historique et fondamental de portabilité et donc de mobilité de l'étudiant. Une attribution des aides financières également aux étudiants non résidents serait, conformément aux conclusions de l'Avocat Général dans l'affaire citée ci-dessus, « une charge déraisonnable susceptible d'avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide octroyée ». Elle serait par ailleurs difficilement applicable sans générer p.ex. des discriminations à rebours et devra donc aboutir à une abrogation de la législation. Aucune autre solution praticable pour faire perdurer la politique traditionnelle du Luxembourg n'est proposée par la Commission.

François Biltgen rappelle dans ce contexte que, contrairement à ce qui se passe au Luxembourg, les aides financières de la plupart des autres Etats membres ne peuvent être exportées de façon générale dans un autre Etat membre. Il rappelle encore que, du fait de la compétence essentiellement nationale des Etats membres pour l'enseignement supérieur, des obstacles d'accès directs et indirects continuent à exister dans d'autres Etats membres à l'égard des étudiants non résidents ou non nationaux.

Voilà pourquoi le ministre insiste pour que les aides financières pour études supérieures soient considérées, non pas comme un élément de politique sociale, mais comme un élément de la politique de l'enseignement supérieur. Il plaide en faveur d'un espace européen de l'enseignement supérieur sans obstacles dans lequel chaque Etat Membre allouerait à ses résidents des aides financières portables

et dans lequel les restrictions d'accès aux universités en raison de la nationalité des étudiants seraient abolies. Le ministre soutient que c'est uniquement dans un tel cadre que les clauses de résidence pratiquées presque universellement pourraient être rediscutées.

*Communiqué par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*



## **RESOLUTION**

### **La Chambre des Députés,**

- considérant l'article 169 du Règlement de la Chambre des Députés ;
- rappelant que la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports et la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace ont été saisies d'une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (COM(2011) 883), proposition émanant de la Commission européenne et relevant du contrôle de subsidiarité ;
- constatant que la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports et la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace ont adopté un avis politique au sujet du document précité ;

**décide de faire sien cet avis politique de la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports et de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace, avis ayant la teneur suivante :**

« La Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports et la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace ont examiné la proposition de directive visant à modifier la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Elles tiennent à rappeler que la Chambre des Députés a adopté, le 15 septembre 2011, par le biais d'une résolution, un avis politique émis par la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports, la Commission des Classes moyennes et du Tourisme et la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire au sujet du Livre vert « Moderniser la directive sur les qualifications professionnelles » (COM(2011) 367). Elles se doivent de constater que bon nombre des éléments évoqués dans cet avis politique n'ont pas trouvé de véritable répercussion dans la proposition de directive précitée.

Les commissions parlementaires sont ainsi amenées à rappeler que l'introduction préconisée d'une carte professionnelle ne peut être utile qu'à condition qu'elle rende la procédure de reconnaissance plus simple ou qu'elle apporte plus d'informations utiles aux services pour prendre leurs décisions en la matière. Mais la mise en place d'un nouvel instrument risque d'entraîner de nouvelles charges bureaucratiques pour les Etats membres.

En tout état de cause, dans le cas où une telle carte professionnelle serait introduite, elle devrait être limitée à des professions clairement circonscrites. Par ailleurs, la durée de validité maximale de deux ans prévue de ladite carte constitue un maximum

absolu qui ne doit en aucun cas être dépassé. Il importe en effet de prévoir des barrières efficaces pour éviter autant que possible les risques liés à ce système.

Les commissions parlementaires rappellent en outre que l'avis politique susmentionné comporte par ailleurs une prise de position défavorable à l'égard de l'introduction du principe de l'accès partiel dans la directive visée. Il n'est en effet guère souhaitable que des jugements de la Cour de justice européenne déterminent en fin de compte l'orientation de la formation professionnelle. Dans ce contexte, les commissions parlementaires attirent l'attention sur le fait que des jugements de la Cour de justice européenne ont donné aux Etats membres *la possibilité* d'accorder un accès partiel, sans que la Cour y ait vu une nécessité. Dans le cadre de la présente proposition de directive, l'on bascule ainsi d'une possibilité vers une nécessité.

Les commissions ne sont pas favorables à cette démarche. Elles estiment que le principe des mesures compensatoires (stage d'adaptation ou épreuve d'aptitude) offre suffisamment de flexibilité dans le cas où une formation présente des différences substantielles. Elles sont d'avis qu'une trop grande segmentation ou spécialisation des qualifications professionnelles peut nuire à la mobilité sur le marché du travail et rendre excessivement compliquée la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Dans le cas où le principe de l'accès partiel serait néanmoins inscrit dans le texte de la directive, il serait impératif de veiller à ce que les conditions suivantes soient respectées :

- L'accès partiel ne devrait aucunement être accordé dans le cas où la formation visée n'est pas réalisée comme le laisse entendre le libellé de l'article.
- Il serait indispensable de limiter l'application de ce principe à une liste précise de professions.

Par ailleurs, dans l'avis politique adopté le 15 septembre 2011 a été soulignée l'importance de la question des connaissances linguistiques qui est particulièrement sensible dans le domaine des professions de santé. Comme le Luxembourg est un pays où trois langues (luxembourgeois, français, allemand), voire plus, sont parlées couramment et concomitamment, il importe que les professionnels en contact direct avec les patients soient à même de communiquer avec ceux-ci dans une langue qui leur est familière et qui peut être l'une des trois. Une certaine flexibilité en matière de langues du chef des professionnels est donc dans l'intérêt primordial des patients sans qu'elle puisse pour autant servir à élever des barrières linguistiques infranchissables.

Dans cette optique, les commissions parlementaires notent que la proposition de directive sous rubrique vise à préciser que dans le cas des professions ayant des implications en matière de sécurité des patients, les Etats membres peuvent conférer aux autorités compétentes le droit d'effectuer un contrôle linguistique auprès de tous les professionnels concernés s'il est expressément demandé par le système national de soins de santé. Elles considèrent toutefois qu'il y a lieu de compléter comme suit la disposition du troisième alinéa qu'il est prévu d'ajouter à l'article 53 de la directive 2005/36/CE :

« Le contrôle linguistique se limite à la connaissance de l'une des langues officielles ou administratives de l'Etat membre selon le choix de la personne concernée [...] ».

De fait, l'ajout de la mention des langues administratives permettrait de tenir compte du régime linguistique tel qu'il a été établi au Luxembourg par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues. Sans introduire la notion de « langue(s) officielle(s) », la loi précitée dispose en effet que le luxembourgeois est la langue nationale, tandis que le français, l'allemand et le luxembourgeois font figure de langues administratives et judiciaires.

Plus généralement, les commissions parlementaires tiennent à mettre en garde les instances européennes contre la tentation de s'immiscer dans les compétences nationales en matière d'éducation et de formation professionnelle par le biais de la reconnaissance des qualifications professionnelles. Les Traités n'accordent pas de compétence législative à l'Union européenne dans ces matières. Chaque Etat membre poursuit ses objectifs en matière de formation professionnelle, notamment au niveau des professions de santé, tout en tenant compte des développements internationaux en la matière.

Les commissions parlementaires constatent ainsi avec une certaine inquiétude que par les actes délégués prévus par la proposition de directive, la Commission européenne se voit entre autres attribuer, pour les professions relevant de la reconnaissance automatique, un certain droit de regard en ce qui concerne le contrôle de l'adéquation des connaissances et des compétences à la qualification en question. Elles se doivent ainsi de rappeler qu'en vertu du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 165 TFUE, l'Union européenne ne possède pas de compétences législatives en matière d'enseignement, le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif relevant de la responsabilité des Etats membres. »