

Projet de loi

portant organisation de l'enseignement supérieur,

- **fixant les modalités du cycle d'études d'enseignement supérieur aboutissant à la délivrance du brevet de technicien supérieur;**
- **fixant les modalités d'implantation de formations d'enseignement supérieur ou de création de filiales ou d'établissements privés ou publics sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg;**
- **modifiant la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue;**
- **abrogeant la loi du 14 août 1976 déterminant les conditions de création d'établissements privés d'enseignement supérieur.**

--

Avis du Conseil d'Etat

(3 mars 2009)

Par dépêche du 20 mai 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis aux délibérations du Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par le ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des employés privés furent transmis au Conseil d'Etat le 29 juillet 2008, celui de la Chambre des métiers le fut le 11 septembre 2008. Quant aux avis de la Chambre de travail et de la Chambre de commerce, ils parvinrent au Conseil d'Etat le 15 décembre 2008.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen comporte deux parties distinctes, l'une définissant les nouvelles modalités pour le brevet de technicien supérieur (BTS), l'autre fixant de nouvelles conditions pour l'implantation et la création d'établissements privés ou publics d'enseignement supérieur.

Pour ce qui est du premier volet, le projet de loi sous avis comble une lacune de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg quant à la délivrance des diplômes. En effet, le cadre législatif

existant couvre certes un premier niveau menant au grade de bachelor qui sanctionne une formation minimale de 3 ans. Cependant, le cycle d'études intermédiaire, à savoir un cycle inférieur ou égal à 2 ans et menant au diplôme de BTS, n'est pas mentionné explicitement, même si l'article 6, paragraphe 6 de la loi précitée du 12 août 2003 fait référence à des formations intermédiaires sans les préciser davantage. Le diplôme de BTS est régi jusqu'ici par les dispositions de l'article 27 de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue et n'est donc pas considéré comme relevant de l'enseignement supérieur. Or, dans la perspective des qualifications requises pour les emplois tant au Grand-Duché que dans la Grande Région, les détenteurs de BTS sont fort prisés. Il s'agit donc, à l'instar des formations étrangères équivalentes, d'insérer les formations de type BTS dans le cadre légal de l'enseignement supérieur luxembourgeois. Ceci fait d'autant plus de sens que pour étendre le Processus de Bologne prévoyant une structuration des études supérieures en 3 cycles, la conférence des ministres chargés de l'enseignement supérieur a prévu en 2005 l'instauration de qualifications intermédiaires au 1^{er} cycle.

Les raisons qui amènent le législateur à redéfinir ce type de formation sont de 5 ordres, mentionnés dans l'exposé des motifs: a) compléter l'enseignement supérieur national par un cycle à caractère professionnel de haut niveau à plein temps ou en alternance; b) déterminer les objectifs et les missions de ce cycle d'études, à savoir mettre en avant la finalité professionnelle du BTS; c) mettre ce cycle d'études en phase avec les dispositions du Processus de Bologne, à savoir l'intégrer dans un système de modules affectés d'un certain nombre de crédits et ancré dans un système d'accréditation; d) fixer des conditions d'accès aux études allant au-delà de celles résultant de la détention d'un des diplômes prévus par l'article 27 de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue; e) définir un cadre légal propre et actualisé pour le brevet de technicien supérieur (BTS).

Le premier volet du projet de loi trouve globalement l'assentiment des chambres professionnelles consultées, à l'exception de la Chambre des fonctionnaires et employés publics qui marque sa réticence à l'égard de l'assimilation de cycles d'études égaux ou inférieurs à 2 ans à des études de type académique.

Le deuxième volet concerne l'abrogation de la loi du 14 août 1976 déterminant les conditions de création d'établissements privés d'enseignement supérieur. Le Conseil d'Etat avoue d'emblée ne pas saisir le lien organique unissant cet aspect du projet de loi au précédent. En effet, le premier ne vise que le diplôme de type BTS, alors que le second a pour objet l'implantation ou la création d'établissements publics ou privés d'enseignement supérieur en général. Le Conseil d'Etat propose de scinder le projet de loi en deux projets distincts.

Quant au fond, il s'agit de déterminer le cadre légal d'offres privées de formation, telles qu'elles se présentent dans notre pays. Le cadre légal actuel est incomplet au regard de l'offre de certaines institutions universitaires étrangères qui se sont implantées chez nous et qui délivrent des diplômes de type MBA ou d'universités qui offrent des formations menant à des diplômes de type DES belge ou Master français à l'issue d'un programme de formation se déroulant sous la responsabilité d'un organisme luxembourgeois, tels le CRP Henri Tudor ou la Chambre des salariés. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat se serait attendu à des synergies avec l'Université du Luxembourg. Dans un pays de taille réduite, il conviendrait de réduire la dispersion d'activités d'enseignement supérieur. Le Conseil d'Etat rappelle qu'il avait déjà évoqué cet aspect dans son avis du 1^{er} juillet 2003 sur le projet devenu la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg: « Le Conseil d'Etat aurait préféré une association plus étroite afin d'éviter des doubles emplois » (*doc. parl. n° 5059*⁷, p. 4).

Conformément à la Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la poursuite de la coopération européenne visant la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur (2006/143/EC), le projet de loi sous examen se fixe pour but de créer un dispositif d'accréditation des formations qui ne tombent pas sous la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg. Il est proposé à cette fin d'abroger la loi susmentionnée du 14 août 1976 et de la remplacer par un dispositif d'accréditation de formations et/ou d'établissements d'enseignement supérieur autres que ceux visés par la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg.

Examen des articles

Intitulé

Au cas où sa proposition de scinder le projet de loi en deux parties distinctes ne serait pas retenue, le Conseil d'Etat invite les auteurs à mieux regrouper les éléments concernant le brevet de technicien supérieur et ceux ayant trait aux établissements d'enseignement supérieur.

L'intitulé proposé par le Conseil d'Etat prendrait le libellé suivant:

« Projet de loi portant organisation de l'enseignement supérieur,

- fixant les modalités du cycle d'études d'enseignement supérieur aboutissant à la délivrance du brevet de technicien supérieur;*
- modifiant la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue;*
- fixant les modalités d'implantation de formations d'enseignement supérieur ou de création de filiales ou d'établissements privés ou publics sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg;*

- *abrogeant la loi du 14 août 1976 déterminant les conditions de création d'établissements privés d'enseignement supérieur* ».

Articles 1^{er}, 2 et 4 (1^{er} selon le Conseil d'Etat)

Les articles 1^{er} et 2 ne comportent aucun caractère normatif et se bornent à des définitions générales ainsi qu'à des déclarations d'intention. L'article 4 suffirait pleinement à situer le cadre général du présent projet de loi. Les articles 1^{er} et 2 sont à omettre selon le Conseil d'Etat et l'article 4 deviendrait l'article 1^{er}.

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite des définitions de termes techniques utilisés dans la suite du projet et n'appelle pas d'observation.

Article 5 (3 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen décrit les caractéristiques et les finalités de la formation BTS qui trouvent l'assentiment du Conseil d'Etat.

Article 6 (4 selon le Conseil d'Etat)

L'article en question souligne la grande flexibilité dans l'organisation des études qui prévoit des voies tenant compte de la spécificité des formations proposées. Le Conseil d'Etat se félicite de cette approche tout en rejoignant les observations de la Chambre des employés privés quant à l'acception floue du terme « formation continue » et celle de la Chambre des métiers concernant la notion d'« alternance ». La signification de ces expressions se doit d'être univoque à travers tout le projet de loi.

Article 7 (5 selon le Conseil d'Etat)

Il est mentionné à cet article que l'enseignement se déroule sous forme d'enseignement théorique, d'une part, et d'un stage en milieu professionnel ou une formation en entreprise, d'autre part. Le Conseil d'Etat ne saisit pas la distinction entre ces deux volets de la formation pratique, le commentaire des articles restant muet à cet égard. Ces deux termes mériteraient d'être définis plus amplement à l'endroit de l'article 3 (2 selon le Conseil d'Etat).

Le système modulaire reposant sur l'acquisition d'unités capitalisables est introduit dans ce type de formation. Le commentaire des articles ajoute que « le système ECTS est préconisé en vue de développer une interaction plus flexible entre ce type d'enseignement et la filière universitaire » (*doc. parl n° 5876*, p. 15). Le Conseil d'Etat voudrait insister sur le fait que le diplôme du BTS sanctionne une formation professionnalisante par essence. Ceci ne devrait certainement pas empêcher des étudiants méritants et motivés de poursuivre des études universitaires de type long sans toutefois que l'exception devienne la règle. Le BTS doit

garder sa vocation première et ne pas se muer en tremplin systématique pour des études universitaires de type classique.

L'élaboration des programmes résultera d'une concertation entre le lycée et les milieux concernés, ce qui aux yeux du Conseil d'Etat renforce l'idée d'une formation professionnalisante répondant aux attentes des employeurs et de ce fait au potentiel d'embauche élevé pour celles et ceux qui l'auront suivie avec succès.

Article 8 (6 selon le Conseil d'Etat)

L'encadrement constituant un élément essentiel de ce type de formation, le tutorat apparaît comme une bonne solution. Comme le relèvent certaines chambres professionnelles, il s'agira de déterminer avec précision les qualifications requises pour assurer au mieux cette mission fondamentale.

Article 9 (7 selon le Conseil d'Etat)

Afin de ne pas orienter les étudiants potentiels vers des voies qui ne garantiraient guère un emploi ultérieur sur le marché du travail de cette spécialité, les auteurs prévoient que l'accès à la formation peut être réservé à un nombre limité d'étudiants. Le Conseil d'Etat est en mesure d'approuver cette mesure sous réserve que les statistiques sur les besoins du marché de l'emploi à moyen terme (2 ans) soient suffisamment précises et fiables, et que des critères objectifs plaident en faveur d'une limitation du nombre de candidats à admettre en première année.

Article 10 (8 selon le Conseil d'Etat)

Sur le fond, le Conseil d'Etat constate que des formations, qui, bien qu'étant à l'avenir intégrées dans l'enseignement supérieur, demeurent logées dans des lycées techniques dotés des mêmes équipements qu'avant la mise en vigueur de la présente loi, sont désormais soumises à des droits d'inscription dont on ose espérer qu'ils ne seront pas dissuasifs. Par ailleurs, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à ce que le montant de ces droits d'inscription soit fixé par le ministre ayant le Budget dans ses attributions comme étant contraire à l'article 99 de la Constitution. Le montant maximum pour le moins doit figurer dans la loi, quitte à fixer les montants précis par règlement grand-ducal.

Article 11 (9 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce que «les indemnités pour les prestations horaires des spécialistes issus des milieux professionnels visés [sont] précisées par règlement grand-ducal», alors que l'article 103 de la Constitution dispose qu'«aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à la charge du trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi».

A l'instar de ses observations formulées à l'article précédent, les montants maxima devraient être fixés dans la loi, quitte à laisser les modalités pratiques d'exécution à un règlement grand-ducal.

Article 12 (10 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen énonce les conditions générales d'admission aux études, et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 13 (11 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous revue prévoit des conditions supplémentaires à remplir par les candidats à ce type de formation. Le commentaire des articles indique qu'il s'agit, d'une part, de vérifier l'aptitude des candidats en ce qui concerne certaines formations exigeant des talents spécifiques et, d'autre part, d'éviter que des candidats s'engagent dans des formations pointues n'offrant que des débouchés limités sur le marché de l'emploi.

Article 14 (12 selon le Conseil d'Etat)

En premier lieu, certaines dispositions permettent à des non-titulaires des diplômes antérieurs requis et prévus à l'article 8 (6 selon le Conseil d'Etat) de postuler à une formation de type BTS par la validation des acquis.

D'autre part, certaines dispenses de modules ainsi que des réductions de stage peuvent être accordées à des candidats dont les diplômes, respectivement la pratique professionnelle, attestent l'acquisition des compétences visées par les modules ou les stages.

Le Conseil d'Etat donne son aval à ces mesures sous réserve que des critères précis soient élaborés et fixés afin de garantir une évaluation aussi objective que possible.

Article 15 (13 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 16 (14 selon le Conseil d'Etat)

Y est défini le nombre de crédits nécessaires à l'obtention du diplôme. Par analogie à la loi portant réforme de la formation professionnelle, la Chambre de travail propose de limiter à 3 ans la durée maximale de la formation menant au BTS. Le Conseil d'Etat se rallie à cette approche.

Article 17 (15 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat constate que le système modulaire supprime le redoublement proprement dit. Le Conseil d'Etat ne saisit pas quelles seront les conséquences d'une notation de module inférieure à 10, étant donné qu'au deuxième alinéa il est indiqué que « les étudiants peuvent, à chaque

session, soit conserver et reporter, dans la limite de 18 mois à compter de leur obtention, les notes inférieures à 10 sur 20, soit se soumettre à une nouvelle évaluation ». Ce n'est que la lecture de l'article suivant 18 (16 selon le Conseil d'Etat) qui permet de comprendre que la réussite à chaque module permet l'obtention du BTS. Dans un souci de clarté, le Conseil d'Etat exige une refonte de l'article 17 (15 selon le Conseil d'Etat), deuxième alinéa.

Articles 18 à 20 (16 à 18 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 21 (19 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen traite des missions du comité d'accréditation des programmes de formation. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande d'emblée « pourquoi les établissements étatiques doivent être accrédités alors que l'Etat reste le contrôleur de l'enseignement ». Le Conseil d'Etat propose de remplacer au troisième alinéa, le premier tiret « se prononce sur l'opportunité des programmes de formation », faisant accroire que l'opportunité de l'ensemble des programmes de formation est sujette à caution, par « se prononce sur l'opportunité de chaque programme de formation ». Par ailleurs, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à ce que, à l'alinéa 5, le ministre arrête les branches d'études, qui relèvent de la loi formelle.

Finalement, le Conseil d'Etat, à l'instar de la Chambre de travail, propose de remplacer au dernier alinéa l'expression « l'accréditation *émise* par le comité » par « l'accréditation *proposée* par le comité ».

Article 22 (20 selon le Conseil d'Etat)

La composition et le fonctionnement dudit comité y sont explicités. Le Conseil d'Etat ne cerne pas la signification de la notion d'« experts en matière d'accréditation ». En l'absence de définition précise, il ne ressort pas de l'article en question s'il s'agit de généralistes de l'accréditation ou d'« accréditeurs » spécialistes en matière de formation.

Au troisième alinéa, le Conseil d'Etat propose de remplacer le bout de phrase « de son fonctionnement », par celui de « fonctionnement dudit comité ».

Article 23 (21 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 24 (22 selon le Conseil d'Etat)

Les définitions relatives au stage de formation en milieu professionnel n'appellent pas d'observation.

Articles 25 à 28 (23 à 26 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles n'appellent pas d'observation particulière, sauf en ce qui concerne l'article 25 (23 selon le Conseil d'Etat) où il propose de supprimer la troisième phrase qui est superfétatoire alors qu'il est précisé, d'une part, que l'étudiant n'est pas lié à l'entreprise par un contrat de travail et que, d'autre part, l'indemnité peut être fixée par voie conventionnelle.

Le Conseil d'Etat est d'ailleurs à se demander, à l'instar de ses avis émis dans le cadre de l'adaptation du projet de loi n° 5622 devenu la loi du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle, s'il n'y aurait pas lieu de prévoir une indemnité de stage pour les étudiants stagiaires.

La solution retenue dans le cadre de la loi précitée pourrait être adaptée au présent projet de loi.

Article 29 (27 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous revue vise à définir les domaines de l'enseignement supérieur soumis à l'accréditation en vue de la délivrance d'un diplôme sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Le Conseil d'Etat note avec étonnement que le commentaire des articles énumère exhaustivement les diplômes visés, alors que le projet de loi reste muet à cet égard. Le Conseil d'Etat invite instamment les auteurs à pallier cette lacune. Le Conseil d'Etat propose de reformuler le bout de phrase *in fine* « est exempté de l'accréditation » par « est exemptée de la procédure d'accréditation ».

Article 30 (28 selon le Conseil d'Etat)

Cet article tout comme le commentaire afférent ne brillent pas par leur clarté. Le Conseil d'Etat engage les auteurs à mieux faire ressortir l'idée-force sous-tendant cet article.

Article 31 (29 selon le Conseil d'Etat)

La dernière phrase est dénuée de caractère normatif. Le Conseil d'Etat propose de la rédiger comme suit:

« Les standards de qualité y relatifs doivent être conformes aux meilleures pratiques internationales d'accréditation. »

Article 32 (30 selon le Conseil d'Etat)

Dans un souci de clarté, la première phrase devrait se lire comme suit:

« Les demandes d'accréditation sont considérées comme recevables. »

Y sont énumérées les conditions de recevabilité des domaines d'accréditation. Au premier tiret, il est indiqué que le prestataire doit proposer « des formations de niveau universitaire ». Cette disposition signifie-t-elle qu'un établissement autre que les lycées techniques et ne proposant pas de formation universitaire au sens strict se verrait d'emblée refuser sa demande d'accréditation d'une formation BTS? Dans ce cas, on se trouverait devant une inégalité de traitement.

Pour éviter ce cas de figure, il se recommande de rédiger cette phrase de la manière suivante:

« Il jouit de la personnalité juridique et propose des formations relevant de l'enseignement supérieur. »

Au troisième point, la fin de la phrase gagnerait en lisibilité sous la forme suivante:

« ...ressources en personnel, en locaux et en équipement adaptés à l'enseignement supérieur et à la recherche. »

Finalement, dans la perspective d'une visibilité à moyen et à long terme, il convient d'ajouter un quatrième point, libellé comme suit:

« • présente un plan d'activité et de fonctionnement portant sur la durée prévue de l'accréditation ».

Article 33 (31 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat se doit de relever que l'article sous examen parle de « commission » d'accréditation tandis que le commentaire des articles fait référence à un « comité » d'accréditation.

Par ailleurs, afin de s'assurer des compétences en la matière de la part des membres de ladite commission, le Conseil d'Etat propose de rédiger la première phrase de la manière suivante:

« Il est créé une commission d'accréditation composée de 5 membres ayant l'expérience en matière d'accréditation ou d'évaluation d'établissements d'enseignement supérieur. »

Article 34 (32 selon le Conseil d'Etat)

La phrase introductive se lira comme suit:

« La commission d'accréditation propose au ministre l'une des décisions suivantes: ».

Le Conseil d'Etat est par ailleurs d'avis qu'au premier point, le terme d'« accréditation sous condition » doit être remplacé par la simple notion d'« accréditation ».

Les trois points se liront donc comme suit:

- « •Accréditation;
- Accréditation assortie de conditions;
- Refus de l'accréditation ».

Article 35 (33 selon le Conseil d'Etat)

Plusieurs observations s'imposent en ce qui concerne l'article sous revue. D'une part, la notion de « délai raisonnable » est trop floue. Le délai imparti devrait être précis ou considéré comme délai maximal. D'autre part, dans un souci de clarté, la première phrase devrait se lire comme suit:

« L'accréditation assortie de conditions est accordée sous réserve qu'il puisse être remédié aux carences dans un délai ne pouvant dépasser... ».

Articles 36 (34 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité d'un délai de deux ans avant de pouvoir réintroduire une demande d'accréditation après une décision négative. Si la décision négative se fondait sur l'existence d'une carence même importante, mais à laquelle il pourrait être remédié dans des délais plus courts, rien ne s'opposerait à l'introduction d'une nouvelle demande dès que le problème donné aurait trouvé une solution satisfaisante.

Article 37 (35 selon le Conseil d'Etat)

Selon le Conseil d'Etat, l'article en question doit être complété et modifié comme suit:

« **Art. 35.** L'accréditation est valable cinq ans. La même durée vaut pour l'accréditation assortie de conditions, pour autant que ces dernières aient été remplies dans les délais impartis.

Elle est prorogée pour une nouvelle période de cinq ans, si les conditions nécessaires à son obtention restent remplies.

L'accréditation est retirée en cas de cessation volontaire de l'activité pendant plus d'un an ou en cas de non-utilisation de l'accréditation pendant plus de deux ans après l'octroi de cette dernière. »

Article 38 (36 selon le Conseil d'Etat)

Dans la logique de la modification proposée à l'article 34 (32 selon le Conseil d'Etat), il conviendrait de supprimer les mots « sans condition ». En outre, le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité d'un arrêté grand-ducal. En conséquence, l'article 38 (36 selon le Conseil d'Etat) se lirait comme suit:

« **Art. 36.** L'accréditation et le refus de l'accréditation sont décidés par le ministre.

La décision ministérielle portant sur l'accréditation détermine les diplômes et grades accrédités. »

Article 39 (37 selon le Conseil d'Etat)

Le qualificatif « fondamentale » accolé à « toute modification » est sujet à interprétation et devrait partant être supprimé. Compte tenu de cette recommandation et des observations précédentes, l'article prendrait la teneur suivante:

« **Art. 37.** Toute modification touchant à une formation accréditée ou à un plan d'activité doit être communiquée par l'institution d'enseignement supérieur concernée à la Commission d'accréditation.

Les modifications des données sur la base desquelles l'accréditation a été accordée doivent être approuvées par le ministre. »

Articles 40 à 42 (38 à 40 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 mars 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer