

Projet de loi

concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures.

Avis complémentaire du Conseil d'État

(1^{er} juillet 2014)

Par dépêche du 20 juin 2014, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'enseignement supérieur, de la recherche, des médias, des communications et de l'espace.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, les amendements gouvernementaux du 27 mai 2014 et les propositions du Conseil d'État que la Commission a fait siennes.

Examen des amendements

Amendement 1

La modification de l'intitulé ne donne pas lieu à observation.

Amendement 2

L'article 1^{er} du projet de loi est complété par certains détails relatifs à la notion « d'année académique ». Il prévoit en outre qu'un règlement grand-ducal déterminera les délais et les formes à respecter par le demandeur d'une aide financière. Dans la mesure où le règlement grand-ducal se limitera à préciser la procédure relative à l'introduction d'une demande, le Conseil d'État peut s'accommoder au recours à un règlement grand-ducal mettant en œuvre la disposition légale. Le Conseil d'État propose de libeller l'alinéa 2 de l'article 1^{er} *in fine* comme suit : « (...) sur demande écrite de l'étudiant à présenter pour chaque semestre dans les délais et les formes à fixer par règlement grand-ducal. »

Amendement 3

Le nouvel article 2 concernant les personnes éligibles pour l'obtention d'une aide financière, comprend un nouveau paragraphe 2 qui prévoit que l'étudiant à temps partiel doit être inscrit à un programme d'enseignement supérieur pour suivre un volume minimal exprimé en un certain nombre de crédits ECTS ou en une durée équivalente au moins à la moitié de la durée minimale de formation. Selon le commentaire de l'amendement, l'ajout proposé est censé définir une présence minimale aux cours pour les étudiants à temps partiel. Le Conseil d'État estime que le libellé du nouveau paragraphe 2 ne traduit pas cette exigence de présence aux cours. D'ailleurs, à la lecture du paragraphe 1^{er} de l'article sous avis, on constate que cette condition n'est pas non plus requise dans le cas de l'étudiant à temps plein, de sorte qu'on pourrait admettre que l'étudiant poursuivant des études à distance à temps plein ou à temps partiel, serait également éligible.

Amendements 4 et 5

Ces amendements qui concernent l'article 3 nouveau, tiennent compte du fait que les élèves de l'enseignement secondaire et secondaire technique qui ont été autorisés à suivre leur formation à l'étranger sont éligibles pour l'attribution des aides.

Amendement 6

Le Conseil d'État note que le paragraphe 5 de l'article 3 nouveau introduit une définition du travailleur tenant compte de ses différentes recommandations, de sorte qu'il peut y marquer son accord.

Amendement 7

Sans observation.

Amendement 8

La modification apportée par cet amendement au paragraphe 3 de l'article 4 nouveau vise à tenir compte des critiques et des oppositions formelles soulevées par le Conseil d'État dans son avis du 3 juin 2014. La nouvelle formulation, qui se réfère au revenu total annuel du ménage dont fait partie l'étudiant, répond aux interrogations du Conseil d'État relatives à la situation financière des personnes ayant une obligation d'entretien envers l'étudiant, de même que celles ayant trait à la situation de l'étudiant indépendant de ses parents, de l'étudiant marié ou ayant contracté un partenariat déclaré.

En ce qui concerne les précisions relatives au revenu pris en compte pour fixer le montant de la bourse sur critères sociaux, le Conseil d'État note que les auteurs des amendements ont suivi sa suggestion de reprendre certains éléments ayant figuré dans le règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures.

Amendement 9

Le Conseil d'État peut se satisfaire des précisions apportées à la disposition délimitant le cercle des bénéficiaires de la bourse familiale prévue au paragraphe 4 de l'article 4 nouveau qui répondent dans une large mesure à ses questionnements.

D'un point de vue légistique, le Conseil d'État propose de subdiviser l'article 4 nouveau en deux paragraphes, dont le paragraphe 1^{er} comportera quatre points. Ainsi, la structure de l'article, s'alignant sur celle des autres articles du projet de loi sous rubrique, se lira comme suit :

« **Art. 4. Bourses**

(1) Les catégories de bourses sont les suivantes :

1. Bourse de base : (...)
2. Bourse de mobilité : (...)
3. Bourse sur critères sociaux : (...)
4. Bourse familiale : (...)

(2) Les différentes catégories de bourses sont cumulables. »

Amendement 10

Suite à l'opposition formelle du Conseil d'État à la disposition reléguant la fixation de la subvention d'intérêt à un règlement grand-ducal, l'article 5 nouveau est complété par une nouvelle disposition qui détermine le taux d'intérêt applicable au prêt étudiant. Le calcul du taux d'intérêt de référence applicable est basé sur l'EURIBOR à six mois, majoré de 0,5% et diminué de 2% au maximum à charge de l'étudiant. Tout en marquant son accord avec le texte proposé, le Conseil d'État propose de compléter la première phrase du paragraphe 2 par un ajout afin d'éviter que le taux d'intérêt calculé suivant la formule proposée ne devienne négatif. Cet ajout devrait prendre la formulation suivante :

« ... à charge de l'étudiant, sans toutefois pouvoir être inférieur à 0%. »

Les nouveaux paragraphes 3 à 6 définissent les modalités de remboursement du prêt étudiant en reprenant en grande partie les dispositions figurant dans le règlement grand-ducal précité du 5 octobre 2000. Ces nouvelles dispositions ne donnent pas lieu à observation.

Amendement 11

La suppression de la disposition relative à la cession des droits de restitution de la TVA en matière de logement au nouveau paragraphe 9 de l'article 5 nouveau rencontre l'approbation du Conseil d'État.

Amendement 12

Le Conseil d'État constate que les auteurs de l'amendement ajoutent la disposition figurant au règlement grand-ducal précité du 5 octobre 2000 dans le texte légal, alors qu'ils considèrent que les dispositions relatives à la majoration de l'aide financière pour frais d'inscription sont complétées par l'évocation des conditions présidant à cette majoration. Le Conseil d'État estime cependant que cette disposition n'est pas une condition d'octroi, mais une modalité d'exécution (« production d'un document officiel »), et peut dès lors trouver sa place dans le règlement grand-ducal visé à l'article 1^{er} du projet de loi sous examen.

Amendement 13

Cet amendement tient compte de l'opposition formelle émise par le Conseil d'État au regard de l'imprécision du texte proposé suite à l'omission de la condition additionnelle selon laquelle l'étudiant doit se voir confronté à des charges extraordinaires pour obtenir une majoration de l'aide financière. Le paragraphe 2 de l'article 6 nouveau reprend cette condition qui est complétée en outre par une disposition figurant au règlement grand-ducal précité du 5 octobre 2000. Le Conseil d'État peut y marquer son accord. Pour des raisons rédactionnelles, il propose de reformuler la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 6 comme suit :

« Elle est décidée par le ministre après avis de la commission consultative prévue à l'article 10. »

Amendement 14

Au-delà de l'aide financière accordée pour une formation initiale, l'étudiant ayant terminé ses études de premier ou de deuxième cycle est éligible pour l'obtention de l'aide financière afin de suivre de nouvelles études dans un autre programme d'enseignement. Selon le commentaire des auteurs de l'amendement, cet ajout s'inscrirait dans la politique volontariste du Gouvernement de favoriser le *lifelong learning* pour disposer d'une main-d'œuvre hautement qualifiée pour le marché de l'emploi national et donnerait une base légale à une pratique administrative opérée dans le passé. Le Conseil d'État estime que cet ajout est superfétatoire alors que l'article 2 nouveau ne limite pas l'éligibilité des bénéficiaires d'une aide financière à une formation initiale.

Dans la mesure où le présent projet de loi vise à comprimer les dépenses budgétaires engendrées par le système d'aides, l'ajout proposé est du moins surprenant alors qu'il ne pose pas de limite à la poursuite d'études dans d'autres programmes d'enseignement. Le Conseil d'État pourrait comprendre que cette possibilité soit offerte une seule fois à la personne souhaitant faire des études dans un domaine différent. Si la Commission parlementaire entendait suivre la proposition du Conseil d'État, le paragraphe 9 pourrait se lire de la façon suivante :

« (9) Lorsque l'étudiant a terminé avec succès ses études de premier ou de deuxième cycle, il peut bénéficier de l'aide financière pour suivre de nouvelles études en premier ou en deuxième cycle dans un autre programme d'enseignement. Cette possibilité ne lui est accordée qu'une seule fois. »

Amendement 15

Cet amendement introduit à l'article 7 nouveau relatif à la liquidation de l'aide financière un nouveau paragraphe 10 visant à préciser les conditions selon lesquelles les résultats de l'étudiant sont jugés gravement insuffisants. Suivant le commentaire de l'amendement, le critère du mérite serait ainsi introduit dans le dispositif des aides financières. Le Conseil d'État constate qu'il s'agit plutôt de relier le refus de l'aide financière à l'insuffisance des résultats obtenus mesurés à la progression, l'assiduité aux cours et à la présence aux examens. En effet, pour éviter le reproche d'une appréciation aléatoire de ce qu'on peut considérer comme « résultats insuffisants », l'application de critères d'appréciation est appropriée. Aux yeux du Conseil d'État, les critères d'appréciation visés par les auteurs sont la progression, l'assiduité aux cours et la présence aux examens. Les dispositions des points 1 à 3 ne font qu'étoffer ces critères. Afin de tenir compte de l'approche préconisée, le Conseil d'État propose la reformulation suivante du paragraphe 10 de l'article 7 :

« (10) En cas de résultats jugés gravement insuffisants sur base des critères de progression, d'assiduité aux cours et de présence aux examens, l'octroi de l'aide financière est refusé par le ministre.

Pour l'appréciation de ces critères, l'étudiant bénéficiaire de l'aide financière peut être amené à rapporter la preuve de son assiduité aux cours, aux travaux pratiques ou dirigés, de la réalisation des stages obligatoires intégrés à la formation et de sa présence aux examens et concours correspondant à son programme d'enseignement supérieur. Cette preuve peut être rapportée par tout moyen.

Pour pouvoir bénéficier de l'aide financière à la troisième année de ses études de premier cycle, l'étudiant doit avoir rempli une des conditions suivantes :

- a) avoir validé 60 crédits ECTS au moins lors des deux premières années d'études dans le même programme d'enseignement supérieur ;
- b) avoir validé 30 crédits ECTS au minimum au plus tard après la deuxième année d'études, à condition de s'être réorienté après la première inscription à un programme d'enseignement supérieur ;
- c) être inscrit en deuxième année du programme d'enseignement supérieur, qui est défini en termes de durée d'études.

L'étudiant qui, après deux années d'études, est inscrit en première année d'un programme d'enseignement supérieur se voit refuser l'aide financière quels que soient les résultats obtenus. »

Le Conseil d'État propose en outre d'inverser l'ordre des paragraphes 2 et 3 de l'article 7. À l'instar de ses observations sous l'amendement 12, il suggère de reléguer la liste des pièces qui doivent servir à prouver que les conditions d'octroi sont remplies à un règlement grand-ducal.

Le nouveau paragraphe 3 se lira comme suit :

« (3) La liquidation de l'aide est soumise à la production de certificats ou d'autres pièces déterminées par règlement grand-ducal attestant que les conditions de l'octroi de l'aide sont remplies. »

Il ressort du commentaire de l'amendement 3, que pour l'étudiant à temps partiel la durée totale de l'aide financière ne sera pas prolongée. Par l'application des paragraphes 4 et 5, l'étudiant à temps partiel ne bénéficiera de l'aide financière que pour le nombre d'années d'études prévues officiellement pour l'étudiant à temps plein.

Le Conseil d'État note encore que le projet de règlement grand-ducal concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures prévoit à son article 3 que « la bourse définie à l'article 4, paragraphe 4 de la loi est liquidée en une seule tranche uniquement au semestre d'été. » Cette disposition est en contradiction avec le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen qui dispose que les bourses et prêts sont liquidés en deux tranches semestrielles par année académique en cours. L'exception prévue au projet de règlement grand-ducal précité devra être intégrée au paragraphe 1^{er} de l'article 7 du projet de loi.

Au vu de ces considérations, l'article 7 se lira comme suit :

« **Art.7.** (1) Les bourses et les prêts sont alloués pour la durée d'une année académique ; ils sont liquidés en deux tranches semestrielles par année académique en cours. La bourse définie à l'article 4, paragraphe 4 est liquidée en une seule tranche uniquement au semestre d'été.

(2) Les conditions d'octroi énoncées aux articles 2 et 3 de la présente loi doivent obligatoirement être remplies au 30 novembre pour une demande d'aide financière pour le semestre d'hiver et au 30 avril pour le semestre d'été de l'année académique en cours.

(3) La liquidation de l'aide est soumise à la production de certificats ou d'autres pièces déterminées par règlement grand-ducal attestant que les conditions de l'octroi de l'aide sont remplies.

(4) L'étudiant inscrit en premier cycle peut bénéficier de bourses et de prêts pour un nombre d'années d'études dépassant d'une unité la durée officiellement prévue pour l'accomplissement du cycle d'études dans lequel il est inscrit.

(5) L'étudiant inscrit en deuxième cycle peut bénéficier de bourses et de prêts pour le nombre d'années d'études officiellement prévues pour l'accomplissement du cycle d'études dans lequel il est inscrit. Ce nombre est augmenté d'une unité au cas où l'étudiant a accompli le premier cycle dans la durée officiellement prévue pour l'accomplissement de ce cycle d'études.

(6) L'étudiant inscrit en cycle unique peut bénéficier de bourses et de prêts pour un nombre d'années d'études dépassant d'une unité la durée officiellement prévue pour l'accomplissement du cycle d'études dans lequel il est inscrit.

(7) L'aide financière sous forme de bourses et de prêts pour des études dans le cycle « formation à la recherche » est accordée pour une durée maximale de quatre ans.

(8) Lorsque l'étudiant veut terminer son cycle d'études resté inachevé, il peut bénéficier de l'intégralité de l'aide financière sous forme de prêt pour une année supplémentaire au maximum.

(9) Lorsque l'étudiant a terminé avec succès ses études de premier ou de deuxième cycle, il peut bénéficier de l'aide financière pour suivre de nouvelles études en premier ou en deuxième cycle dans un autre programme d'enseignement. Cette possibilité ne lui est accordée qu'une seule fois.

(10) En cas de résultats jugés gravement insuffisants sur base de critères de progression, d'assiduité aux cours et de présence aux examens, l'octroi de l'aide financière est refusé par le ministre.

Pour l'appréciation de ces critères, l'étudiant bénéficiaire de l'aide financière peut être amené à rapporter la preuve de son assiduité aux cours, aux travaux pratiques ou dirigés, de la réalisation des stages obligatoires intégrés à la formation et de sa présence aux examens et concours correspondant à son programme d'enseignement supérieur. Cette preuve peut être rapportée par tout moyen.

Pour pouvoir bénéficier de l'aide financière à la troisième année de ses études de premier cycle, l'étudiant doit avoir rempli une des conditions suivantes :

- a) avoir validé 60 crédits ECTS au moins lors des deux premières années d'études dans le même programme d'enseignement supérieur ;
- b) avoir validé 30 crédits ECTS au minimum au plus tard après la deuxième année d'études, à condition de s'être réorienté après la première inscription à un programme d'enseignement supérieur ;

- c) être inscrit en deuxième année du programme d'enseignement supérieur, qui est défini en termes de durée d'études.

L'étudiant qui, après deux années d'études, est inscrit en première année d'un programme d'enseignement supérieur se voit refuser l'aide financière quels que soient les résultats obtenus. »

Amendement 16

Sans observation.

Amendement 17

Le nouvel alinéa 2 de l'article 8 nouveau, introduit par l'amendement sous examen, précise que les bourses ayant leur fondement dans un mérite particulier de l'étudiant et les bourses liées à un programme international visant à favoriser la mobilité internationale de l'étudiant ne tombent pas sous les dispositions anti-cumul prévues par la loi en projet. Le Conseil d'État peut marquer son accord à cette nouvelle disposition.

Amendement 18

L'ajout à l'article 8 nouveau d'un nouvel alinéa 4 déterminant la règle de calcul relative aux dispositions anti-cumul ne donne pas lieu à observation.

Amendement 19

Cet amendement, qui complète le paragraphe 2 de l'article 10 nouveau, s'inscrit dans la logique de l'amendement 13 et ne donne pas lieu à d'autres observations.

Amendement 20

Le libellé de l'article 11 nouveau tient compte des critiques et de l'opposition formelle du Conseil d'État à l'égard du dispositif concernant l'étudiant ayant un revenu propre. Le texte amendé limite l'allocation d'une aide financière à l'attribution d'un prêt si l'étudiant dispose d'un revenu supérieur au salaire social minimum annuel et exclut l'étudiant disposant d'un revenu supérieur à trois fois et demie le salaire social minimum annuel de l'aide financière. Le Conseil d'État peut marquer son accord à ces modifications.

Finalement, le Conseil d'État prend acte des redressements d'ordre matériel et typographique proposés par la commission parlementaire.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 1^{er} juillet 2014.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen