

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'État

(10 mars 2026)

En vertu de l'arrêté du 10 octobre 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Recherche et de l'Enseignement supérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État en date du 19 décembre 2026.

Considérations générales

D'après l'exposé des motifs, la réforme de l'aide financière pour études supérieures a pour objet de procéder à une révision de la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, ci-après « loi de 2014 », afin de l'adapter aux expériences acquises au cours de la dernière décennie. Les auteurs indiquent que l'élaboration d'un nouveau texte législatif plutôt qu'une nouvelle modification d'un dispositif déjà amendé à plusieurs reprises a été privilégiée pour des raisons de clarté, de lisibilité et de cohérence.

Il ressort des développements figurant à l'exposé des motifs que le projet poursuit un objectif d'harmonisation avec la loi modifiée du 21 juillet 2023 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur. À cet effet, plusieurs notions et définitions fondamentales ont été alignées.

Comme précisé dans l'exposé des motifs, le projet de loi conserve les grands blocs thématiques de la loi de 2014, tout en procédant à un réagencement du dispositif et à son adaptation aux exigences légistiques actuelles. Le texte est par ailleurs complété par des dispositions relatives à la révision des décisions d'octroi, à la restitution de l'aide financière ainsi qu'au traitement des données à caractère personnel.

S'agissant des principales modifications proposées, les auteurs exposent que la bourse de mobilité est revalorisée afin de mieux refléter les réalités économiques rencontrées par les étudiants poursuivant leurs études à l'étranger, notamment en matière de coût de la vie et de logement. Son octroi est désormais subordonné à la prise en location d'un logement à l'étranger pour une durée minimale par semestre, afin d'assurer un lien concret avec la mobilité physique.

Il est également indiqué que le mécanisme d'indexation des différentes composantes de l'aide financière est révisé. Les montants sont désormais exprimés par référence à la cote d'application de l'échelle mobile des salaires et leur adaptation intervient de manière semestrielle, afin de garantir une meilleure adéquation entre le niveau des aides et l'évolution des réalités économiques.

Selon les auteurs, le projet de loi prévoit une diminution du taux d'intérêt applicable aux prêts étudiants, accompagnée d'une révision du mode de calcul du taux, notamment par la réduction du supplément bancaire appliqué au taux de référence. Cette mesure est justifiée par l'évolution du traitement administratif des prêts et par la digitalisation des procédures, qui a permis de réduire significativement les charges administratives.

Comme exposé par les auteurs, le champ des frais admissibles est élargi afin de prendre en compte, au-delà des frais d'inscription, d'autres coûts directement liés à l'accès aux études supérieures, tels que les frais d'équivalence de diplômes, de tests de langue, de candidatures, de traduction et de conversion des systèmes de notation, dans une limite annuelle déterminée.

Il ressort également de l'exposé des motifs que le projet introduit un statut spécifique pour les études à temps partiel. Les étudiants concernés peuvent bénéficier des différentes composantes de l'aide financière à hauteur de montants proportionnés, la durée maximale d'attribution étant adaptée en conséquence. Des règles particulières sont prévues en matière de contrôle de la progression et de changement de statut, afin d'assurer un cadre cohérent et équitable.

En ce qui concerne les études entreprises après l'achèvement d'un premier programme d'études, les auteurs précisent que le projet établit un encadrement juridique clair des situations de « Zweitstudium », permettant l'accès à l'aide financière pour certains parcours de spécialisation tout en posant des limites à la multiplication des formations financées par l'État.

Il est par ailleurs exposé que les études relevant du troisième cycle sont exclues du régime général de l'aide financière, en raison de la mise en place d'un dispositif spécifique d'aide à la formation doctorale. Cette approche vise à recentrer le régime général sur les cycles courts, les premier et deuxième cycles ainsi que les cycles uniques, tout en assurant une prise en charge distincte et adaptée des doctorants.

Enfin, selon les développements figurant à l'exposé des motifs, le projet renforce l'encadrement des situations graves et exceptionnelles, mettant l'accent sur le lien entre la situation invoquée et son impact sur la progression académique, et introduit en outre une prime de réussite destinée à valoriser l'achèvement des études supérieures, à améliorer le suivi des parcours étudiants et à renforcer la transparence dans l'utilisation des deniers publics.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Sans observation.

Article 3

En l'espèce, le Conseil d'État peut marquer son accord avec le principe selon lequel la demande d'obtention d'une aide financière doit être introduite exclusivement par l'intermédiaire d'une plateforme gouvernementale sécurisée. En effet, les étudiants forment une catégorie de la population particulièrement accoutumée aux outils numériques, leur parcours académique s'articulant largement autour d'un usage quotidien et structurant des technologies informatiques. Par ailleurs, la plateforme est accessible aux étudiants non-résidents et il ressort en outre du commentaire des articles que les demandes sont, en pratique, déjà introduites exclusivement par voie électronique, de sorte que la formalisation de cette modalité ne fait que consacrer une pratique administrative existante.

Articles 4 à 8

Sans observation.

Article 9

Au paragraphe 3, alinéa 2, point 3°, le renvoi à l'article 5, point 4°, est incorrect. Il y a lieu de renvoyer à l'article 5, point 7°, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

Article 10

Sans observation.

Article 11

L'article 11 traite du prêt étudiant et le paragraphe 4 prévoit certaines modalités en ce qui le concerne. Son alinéa 2 prévoit que « [c]haque tranche du prêt peut être contractée jusqu'au plus tard le 31 décembre suivant de l'année académique pour laquelle la tranche a été attribuée ». Le commentaire de l'article semble être plus clair, dans la mesure où il prévoit que « [c]haque tranche de prêt attribuée au titre d'une année académique doit être contractualisée avant le 31 décembre de l'année qui suit ladite année académique ». Ainsi, dans un souci de clarté, le Conseil d'État recommande de remplacer les mots « suivant de l'année académique pour laquelle la tranche a été attribuée » par les mots « de l'année académique qui suit l'année académique pour laquelle la tranche a été attribuée ».

Le paragraphe 6 reprend l'article 5, paragraphe 3, de la loi de 2014. Toutefois, la référence au paragraphe 6 est incorrecte et à adapter par une référence au paragraphe 5, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique.

Articles 12 à 25

Sans observation.

Article 26

Au paragraphe 6, en ce qui concerne l'indemnité du secrétaire de la commission, le Conseil d'État estime qu'il n'y a pas lieu de prévoir une attribution de jetons de présence à ce dernier, dans l'hypothèse où il siège à la commission en tant qu'agent public dans le cadre de l'exécution de ses tâches normales.

Articles 27 et 28

En ce qui concerne les articles sous examen, le Conseil d'État comprend que ceux-ci, en opérant un renvoi à l'article 29 en matière de restitution, visent exclusivement l'hypothèse dans laquelle des changements intervenus affectent négativement l'aide financière perçue. Le dispositif est ainsi construit selon une logique unilatérale, orientée vers la correction des situations défavorables à l'administration. L'hypothèse inverse, à savoir celle de modifications intervenant en cours de semestre susceptibles de justifier une augmentation du montant de l'aide, n'est pas prévue. Pour des raisons d'équité et de cohérence du dispositif, le Conseil d'État estime que les dispositions sous examen devraient également envisager cette logique inverse.

Article 29

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État relève que l'obligation de restitution des montants indûment perçus découle du mécanisme général de la répétition de l'indu, de sorte qu'une disposition expresse à cet effet est superfétatoire et à supprimer. Tenant compte de cette suppression, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 29.** Les montants de bourses et de prêts indûment touchés sont déduits des montants de bourses et des prêts à échoir ou des arrérages restant dus, indépendamment de l'année académique en cours.

Au cas où la totalité des montants indûment perçus ne peut être recouvrée par déduction sur l'aide financière à échoir ou sur les arrérages restant dus, le solde est à restituer par l'étudiant. »

Article 30

Le Conseil d'État relève qu'il est inutile de prévoir que les personnes qui ont obtenu ou demandé une aide à charge de l'État sur la base de renseignements ou de documents qu'elles savaient inexacts ou incomplets sont passibles de peines prévues à l'article 496 du Code pénal, étant donné que les articles 496 et suivants du Code pénal trouvent de toute façon à s'appliquer¹. L'article sous examen est par conséquent à omettre.

Article 31

¹ Avis du Conseil d'État du 15 novembre 2016 sur le projet de loi relative à un régime d'aides à des prêts climatiques, doc. parl. n° 7055/ 03, p. 6.

En renvoyant à son observation relative à l'article 30, le Conseil d'État constate que les sanctions administratives prévues à l'article sous examen s'appliquent en cas de violation de dispositions qui se trouvent également sanctionnées pénalement. Le Conseil d'État donne à considérer que le principe du « *ne bis in idem* », garanti notamment par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme², s'applique dès lors que sont en cause les mêmes faits, appréciés de façon matérielle, indépendamment des différentes qualifications juridiques dont ils sont susceptibles de faire l'objet, pourvu que les poursuites et les sanctions considérées revêtent un caractère pénal³. Il renvoie sur cette question à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et plus spécifiquement à son arrêt A. et B. c. Norvège⁴.

Articles 32 à 40

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il y a lieu d'écrire « Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, fait à Bruxelles et à Londres, le 24 janvier 2020 », en renseignant le lieu de signature et la date.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Le Conseil d'État constate que dans plusieurs passages du texte, l'usage de la virgule n'est pas conforme aux règles de ponctuation. Certaines virgules sont placées à des endroits inappropriés, tandis qu'à d'autres endroits des virgules nécessaires sont omises. Le Conseil d'État se dispense de relever les endroits pertinents de façon détaillée et demande aux auteurs de procéder aux redressements qui s'imposent.

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il convient de remplacer les mots « Aux fins de la présente loi, » par les mots « Pour l'application de la présente loi, ».

2 Protocole n° 7 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, article 4, CEDH, *Sergueï Zolotoukhine*, paragraphe n° 110. Le droit de l'Union européenne connaît un principe en tout point équivalent reconnu à l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, voir notamment CJUE, arrêts du 20 mars 2018, C-524/15, *Luca Menci*, C-537/16, *Garlsson Real Estate SA e.a./Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, et C-596/16 et C-597/16 (aff. jointes), *Enzo Di Puma/Consob* et *Consob/Antonio Zecca*. Cf. Arnaud Lobry, « De la 'convergence' des jurisprudences de la CJUE et de la Cour EDH : l'élaboration d'une définition commune du principe *ne bis in idem* », Geneva Jean Monnet Working Paper n° 25/2016.

3 Avis du Conseil d'État n° 52.971 du 22 janvier 2019 sur le projet de loi 1° relative aux prospectus pour valeurs mobilières ; 2° portant mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE (doc. parl. n° 7328², p. 10).

4 CEDH, GC, *A. et B. c. Norvège*, arrêt du 15 novembre 2016, concernant la condamnation de deux contribuables à une sanction fiscale (majoration d'impôts) et à une sanction pénale (peine d'emprisonnement).

Au point 13°, il convient d'écrire correctement « L. 111-3 » et « du même code ».

Au point 14°, lettre b), il y a lieu de citer correctement la subdivision y visée, en remplaçant l'exposant « ° » après le chiffre « 4 » par une parenthèse fermante. Par ailleurs, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire « à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 4), ».

Au point 14°, lettre c), sous ii), il est relevé que l'ajout des mots « et suivants » à la suite du numéro d'un article est à proscrire. Cette technique peut semer le doute quant au dernier article visé. En plus, il convient d'écrire « Code de la sécurité sociale ».

Article 7

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il convient d'écrire « loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ».

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, point 8°, il est relevé que seules les quantités égales ou supérieures à deux prennent la marque du pluriel, pour écrire « 0 euros ».

Au paragraphe 2, première phrase, il convient de remplacer les mots « de la même loi » par ceux de « de la loi précitée du 4 décembre 1967 ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, point 2°, deuxième phrase, il y a lieu d'écrire correctement « service d'aide sociale ». Cette observation vaut également pour l'article 23, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, point 2°, deuxième phrase.

Article 13

Au paragraphe 3, deuxième phrase, il convient d'écrire « d'une telle aide ou d'un tel avantage ».

Article 17

Au paragraphe 3, les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » article. Partant, les mots « du présent article » peuvent être supprimés.

Article 19

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le mot « égal » à accorder au genre féminin.

Article 20

À l'intitulé de l'article sous examen, et dans un souci de cohérence par rapport à l'intitulé du chapitre 6 et de l'article 22, il y a lieu d'écrire « pour l'étudiant ».

Article 21

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la formule « d'une ou de plusieurs » est à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Ainsi, il y a lieu d'écrire « en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive, de fonctions physiques, sensorielles, [...] ».

Au paragraphe 2, il est signalé que les références aux dispositions figurant dans le dispositif se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte. Partant, les mots « de la présente loi » sont à supprimer.

Article 26

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « commission consultative ». Cette observation vaut également pour le reste de l'article sous revue.

Au paragraphe 4, première phrase, il convient d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg ». Cette observation vaut également pour les articles 33, point 8°, et 35, paragraphe 3, point 1°, lettre b), sous iv).

Article 35

Au paragraphe 1^{er}, point 2°, il est recommandé d'écrire « nom et prénoms ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 3, point 2°, lettre a).

Article 36

Au paragraphe 3, point 2°, il y a lieu d'écrire « de tout traitement ou de toute consultation ».

Article 37

Au paragraphe 2, alinéa 2, il est signalé que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « à l'alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 mars 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch