

N° 8649

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant modification :

1° de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;

2° de la loi du 21 juillet 2023 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur

Rapport de la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Digitalisation

(05.05.2026)

La Commission se compose de : M. Gérard SCHOCKMEL, Président ; M. André BAULER, Rapporteur ; Mme Barbara AGOSTINO, M. Guy ARENDT, Mme Nancy ARENDT, Mme Liz BRAZ, Mme Francine CLOSENER, Mme Françoise KEMP, M. Ricardo MARQUES, Mme Octavie MODERT, M. Ben POLIDORI, M. Jean-Paul SCHAAF, M. David WAGNER, M. Tom WEIDIG, Mme Joëlle WELFRING, membres

* * *

I. Antécédents

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 29 octobre 2025 par Madame la Ministre de la Recherche et de l'Enseignement supérieur.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un texte coordonné des lois à modifier, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'un examen de proportionnalité, d'un check de durabilité « Nohaltegekeetscheck », du texte de la directive que le projet de loi vise à transposer ainsi que d'un document explicatif relatif à cette transposition.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Digitalisation (ci-après la « Commission ») en date du 13 novembre 2025.

Le 26 novembre 2025, la Chambre des Salariés a émis son avis.

Le 27 novembre 2025, le Collège vétérinaire a avisé le projet de loi.

Le Conseil d'État a émis son avis le 3 février 2026.

Le 24 février 2026, le projet de loi sous rubrique a été présenté à la Commission. Lors de cette même réunion, la Commission a désigné M. André Bauler comme rapporteur du projet de loi sous rubrique. En outre, la Commission a examiné tous les avis précités avant d'adopter un amendement parlementaire.

La Chambre de Commerce a émis son avis le 16 février 2026 ainsi qu'un avis complémentaire le 24 mars 2026.

Le Conseil d'État a émis son avis complémentaire le 21 avril 2026.

La Commission a examiné les trois avis précités le 5 mai 2026. Le même jour, la Commission a adopté le présent rapport.

II. Objet

Le présent projet de loi vise, d'une part, à transposer la directive déléguée (UE) 2025/1223, qui actualise les critères minimaux de formation pour la profession de vétérinaire, en modifiant la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. D'autre part, le projet de loi entend préciser le champ d'application de la notion d'« enseignement supérieur » dans la loi précitée ainsi que dans la loi du 21 juillet 2023 relative à l'organisation de l'enseignement supérieur.

III. Considérations générales

Le projet de loi a un double objectif. D'une part, il transpose en droit luxembourgeois la directive déléguée (UE) 2025/1223 de la Commission du 10 avril 2025 modifiant la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences minimales de formation pour la profession de vétérinaire. Ces adaptations tiennent compte des évolutions scientifiques, techniques et sociétales, notamment en matière de santé animale, de santé publique, de compétences transdisciplinaires, de technologies numériques et du concept « Une seule santé ». Le projet de loi reprend fidèlement les nouvelles exigences européennes, sans ajouter d'éléments supplémentaires, conformément au principe d'une transposition stricte. Le Luxembourg ne disposant pas de formation vétérinaire, ces modifications n'auront qu'un impact limité.

D'autre part, le projet de loi vise à renforcer la clarté et la sécurité juridique concernant la notion d'« enseignement supérieur » dans deux lois existantes : la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et la loi du 21 juillet 2023 portant organisation de l'enseignement supérieur. Les dispositions relatives à l'inscription des titres et diplômes au registre des titres de formation, section de l'enseignement supérieur, concernent uniquement les diplômes relevant de l'enseignement supérieur académique, c'est-à-dire menant à un grade ou titre académique reconnu par l'autorité compétente de l'État de délivrance comme relevant de ce volet de l'enseignement tertiaire. Cette précision répond notamment à un arrêt de la Cour administrative et vise à distinguer clairement l'enseignement supérieur académique de la formation professionnelle supérieure, laquelle devrait faire l'objet d'un cadre légal distinct conformément au programme gouvernemental 2023–2028.

Dans ce contexte, le projet de loi introduit enfin une définition harmonisée de la notion d'« enseignement supérieur » dans la loi du 21 juillet 2023, afin de garantir une application cohérente dans l'ensemble du système d'enseignement tertiaire. Il en résulte que relèvent de l'enseignement supérieur académique au Grand-Duché de Luxembourg les formations

menant au brevet de technicien supérieur, ainsi qu'aux grades de bachelor, de master, de docteur et de docteur en médecine. Les formations professionnelles supérieures, qui ne débouchent pas sur un grade académique, ne relèvent pas de la loi précitée du 21 juillet 2023.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

IV. Avis

Avis du Conseil d'État

Dans son avis du 3 février 2026, le Conseil d'État n'émet pas d'opposition formelle, mais formule plusieurs observations appelant des ajustements du texte. Il relève que la transposition des nouvelles exigences européennes en matière de formation vétérinaire serait incomplète et demande que certaines adaptations supplémentaires ainsi qu'une correction terminologique soient effectuées avant l'échéance du 10 avril 2027. Il prend acte du choix politique consistant à continuer à réserver le registre des titres de formation sous sa forme actuelle aux seuls diplômes relevant de l'enseignement supérieur académique, tout en recommandant la mise en place rapide d'un cadre légal spécifique pour la formation professionnelle supérieure.

Enfin, il s'interroge sur la nécessité et la cohérence de l'introduction d'une définition de l'enseignement supérieur dans la loi de 2023, au regard des modifications apportées parallèlement à la loi de 2016.

Avis complémentaire du Conseil d'État

Dans son avis complémentaire du 21 avril 2026, le Conseil d'État prend note que la commission parlementaire a décidé de donner suite aux observations d'ordre légistique formulées par le ce dernier dans son avis du 3 février 2026 et n'émet pas d'observations complémentaires.

Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 26 novembre 2025, la Chambre des Salariés approuve la transposition en droit national de la directive déléguée (UE) 2025/1223 concernant les exigences minimales de formation pour la profession de vétérinaire. Cependant, elle s'oppose aux modifications proposées dans la loi de 2016 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles et la loi de 2023 sur l'enseignement supérieur, qui viseraient à exclure l'enseignement supérieur professionnel du champ d'application de ces textes.

La CSL souligne que le Luxembourg ne dispose pas encore d'un cadre légal spécifique pour l'organisation et la reconnaissance des formations professionnelles supérieures, ce qui empêcherait l'inscription de ces diplômes dans les registres officiels prévus par la loi. Elle insiste sur la nécessité de valoriser les diplômes professionnels supérieurs au même titre que les diplômes académiques, conformément au cadre luxembourgeois des qualifications, et regrette que le projet de loi ne prévoie pas cette équivalence. Au vu de ces réserves, la CSL ne peut approuver le projet de loi.

Avis du Collège vétérinaire

Dans son avis du 27 novembre 2025, le Collège vétérinaire ne formule aucune observation particulière concernant la transposition en droit national de la directive européenne en question. Il profite toutefois de l'occasion pour souligner l'urgence, pour le secteur vétérinaire,

de mettre en place un cadre législatif encadrant certaines professions para-vétérinaires, à l'image du dispositif existant pour la profession d'infirmier.

Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 16 février 2026, la Chambre de Commerce salue l'actualisation des exigences minimales de formation des vétérinaires, estimant qu'elle contribuera à garantir un niveau élevé de qualité des formations et à faciliter la mobilité des professionnels au sein de l'Union européenne, dans un contexte marqué par une pénurie croissante dans cette profession.

S'agissant de la clarification apportée à la notion d'enseignement supérieur, la Chambre de Commerce prend acte de la volonté d'assurer la sécurité juridique en précisant le caractère académique des titres concernés. Elle attire toutefois l'attention sur le risque de vide juridique en l'absence d'un cadre légal spécifique pour la formation professionnelle supérieure. En l'état actuel, les diplômés étrangers relevant de tels parcours ne pourraient être reconnus au Luxembourg et les détenteurs d'un diplôme de formation professionnelle initiale ne disposeraient pas de perspectives structurées d'évolution vers un niveau de qualification supérieur dans un parcours professionnalisant national.

Dans un contexte de pénurie persistante de main-d'œuvre et de besoins croissants de montée en compétences, la Chambre de Commerce souligne l'importance d'instaurer une base légale pour la formation professionnelle supérieure afin de garantir la reconnaissance des diplômes professionnels, de favoriser la progression des parcours et de renforcer la cohérence et l'attractivité du système luxembourgeois de qualifications. Elle approuve dès lors le projet de loi sous réserve de la prise en considération de ces observations.

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Dans son avis complémentaire du 24 mars 2026, la Chambre de Commerce prend acte de l'amendement parlementaire introduit à la suite des observations du Conseil d'État et renvoie à son avis initial du 16 février 2026, dont elle réitère les principales observations. Elle ne formule pas d'observations supplémentaires et approuve l'amendement parlementaire.

V. Commentaire des articles

Observations d'ordre légistique

La Commission décide de tenir compte des observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'État.

Article 1^{er} – Modifications de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

L'article 1^{er} apporte des modifications à trois articles de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. L'article est divisé en trois points.

Point 1°

Le point 1° prévoit le remplacement de l'article 38, paragraphe 3, de la loi modifiée précitée du 28 octobre 2016 qui définit les connaissances et aptitudes minimales à être acquises dans le cadre d'une formation de médecin-vétérinaire.

Cette adaptation vise à transposer une modification apportée par la directive déléguée (UE) 2025/1223 à l'article 38, paragraphe 3, de la directive 2005/36/CE dont le libellé est fidèlement repris à l'article 38, paragraphe 3, de la loi modifiée précitée du 28 octobre 2016.

Dans le cadre du dépôt du projet de loi, ses auteurs indiquent que les modifications apportées à la directive 2005/36/CE trouvent leurs origines dans une étude qui a révélé la nécessité d'adapter les exigences minimales de la formation de médecin-vétérinaire.

Dans sa teneur initiale, le projet de loi se limitait à l'insertion de trois lettres nouvelles g), h) et i) dans l'énumération existante.

La lettre g) nouvelle prévoit que la formation de médecin-vétérinaire doit garantir que le professionnel dispose d'une connaissance et compréhension adéquate du concept « Une seule santé » ainsi que des compétences nécessaires pour son application.

À noter que le concept « Une seule santé » correspond à une notion définie par l'Organisation internationale de la Santé qui vise une approche intégrée et unificatrice visant à tenir compte de la santé des humains, animaux et des écosystèmes.

La lettre h) nouvelle prévoit que la formation de médecin-vétérinaire transmet au professionnel les compétences nécessaires pour la gestion d'une entreprise vétérinaire ainsi que les compétences nécessaires pour les interactions humaines dans le cadre de l'exercice de la profession.

La lettre i) nouvelle vise les compétences en informatique et gestion de données nécessaires pour l'exercice efficace de la profession de médecin-vétérinaire.

Le Conseil d'État observe que le projet de loi omet d'adapter les lettres a), c) et d) de l'article 38, paragraphe 3, de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et demande partant de prévoir les adaptations nécessaires avant le délai de transposition.

Pour transposer fidèlement la directive déléguée précitée, la Commission adopte un amendement qui prévoit le remplacement complet de l'article 38, paragraphe 3 précité.

Cet amendement ne suscite aucun commentaire de la part du Conseil d'État.

Il y a lieu de relever que ces adaptations n'ont pas d'incidence directe sur le Grand-Duché dans la mesure où la formation de médecin-vétérinaire n'est actuellement pas offerte par un établissement implanté sur le territoire.

À noter enfin que la directive déléguée (UE) 2025/1223 apporte une seconde adaptation à la directive 2005/36/CE qui ne nécessite cependant aucune transposition en droit luxembourgeois. En effet, étant donné que l'article 38, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée précitée du 28 octobre 2016 renvoie directement à l'annexe V de la directive 2005/36/CE qui est visée par cette adaptation, il n'est pas nécessaire de procéder à une adaptation dans la loi luxembourgeoise.

Point 2°

Le point 2 apporte une légère adaptation à l'article 66, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée précitée du 28 octobre 2016 relatif au registre de titres de formation, section de l'enseignement supérieur. Plus précisément, la modification prévoit d'ajouter le mot « académique » à la notion d'« enseignement supérieur ».

Les auteurs du projet de loi motivent cette modification par des raisons de transparence et de sécurité juridique. En effet, la question de la définition de la notion d'« enseignement supérieur » a été soulevée dans un arrêt de la Cour administrative du 15 juillet 2025 (n° du rôle : 52511C), de sorte qu'il convient de préciser que cette section du registre des titres de formation vise seulement les diplômes académiques.

En conséquence, sont exclues du champ d'application de la loi précitée les formations qui ne s'inscrivent pas dans un parcours académique au sens strict et qui ne conduisent pas à la délivrance d'un titre ou d'un grade académique reconnu comme tel par les autorités compétentes de l'Etat d'origine.

Il y a lieu de souligner que cette modification ne vise pas à changer la pratique actuelle de la reconnaissance des titres, mais seulement à apporter, au niveau du libellé, une précision afin d'éviter toute ambiguïté.

Le Conseil d'État prend acte du choix politique effectué par les auteurs du projet de loi. Il invite cependant le Gouvernement à procéder à la mise en place de la formation professionnelle supérieure prévue par le programme gouvernemental.

La Commission décide de maintenir le point 2° en sa teneur initiale.

Point 3°

Le point 3° modifie l'article 68, paragraphes 1^{er} et 2, de la loi modifiée précitée du 28 octobre 2016 afin de préciser que la notion d'« enseignement supérieur » vise l'enseignement supérieur académique. Pour le surplus, il est renvoyé au commentaire du point 2°.

Le Conseil d'État réitère son observation relative au point 2°.

La Commission décide de maintenir le point 3° en sa teneur initiale.

Article 2 - Modification de la loi du 21 juillet 2023 relative à l'organisation de l'enseignement supérieur

L'article 2 insère un point 13bis° nouveau à l'article 1^{er} de la loi du 21 juillet 2023 relative à l'organisation de l'enseignement supérieur afin de définir la notion d'« enseignement supérieur ».

Pour les raisons déjà exposées à l'endroit du commentaire de l'article 1^{er}, point 2°, les auteurs du projet de loi entendent préciser cette notion pour des raisons de transparence et de sécurité juridique.

La définition désigne l'enseignement supérieur comme « l'ensemble des formations relevant du niveau tertiaire et menant à un titre ou grade académique reconnu par l'autorité compétente de l'État dans lequel ledit titre ou grade est délivré comme relevant de son système d'enseignement supérieur académique ».

Cette définition comprend deux éléments importants. Premièrement, il est précisé que l'enseignement supérieur ne vise pas la globalité des formations du niveau tertiaire, mais seulement celles qui amènent à un titre ou grade académique. Dans le contexte luxembourgeois, sont visées les formations menant au titre de brevet de technicien supérieur (BTS), ainsi qu'aux grades de bachelor, de master, de docteur et de docteur en médecine.

Deuxièmement, la définition reprend la notion de reconnaissance du titre ou grade par l'autorité compétente dans l'État où un diplôme est délivré en tant que programme relevant de l'enseignement supérieur académique.

L'article 2 suscite des questions sur l'articulation de ce dernier avec les modifications prévues à l'article 1^{er}, notamment en ce qui concerne la nécessité de prévoir la modification également dans la loi du 21 juillet 2023 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur.

La Commission décide de maintenir l'article 2 en sa teneur initiale. En effet, l'introduction d'une précision correspondante dans la loi du 21 juillet 2023 précitée demeure nécessaire, dans un souci de complémentarité normative car les deux lois visent des éléments différents.

VI. Texte proposé par la Commission

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Digitalisation recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8649 dans la teneur qui suit :

Projet de loi portant modification :

1° de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;

2° de la loi du 21 juillet 2023 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur

Art. 1^{er}.

La loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles est modifiée comme suit :

1° L'article 38, paragraphe 3, est remplacé comme suit :

« (3) La formation de vétérinaire donne la garantie que le professionnel concerné a acquis les connaissances et les aptitudes suivantes :

- a) une connaissance des sciences sur lesquelles se fondent les activités de vétérinaire et du droit de l'Union régissant ces activités ;
- b) une connaissance adéquate de l'organisme, des fonctions, du comportement et des besoins physiologiques des animaux ainsi que les aptitudes et compétences nécessaires à leur élevage, leur alimentation, leur bien-être, leur reproduction et leur hygiène en général ;
- c) les aptitudes et compétences cliniques, épidémiologiques et analytiques requises pour prévenir, diagnostiquer et traiter les maladies des animaux, ainsi que pour évaluer et gérer la douleur, et pour pratiquer en toute sécurité la chirurgie sous asepsie, la sédation, l'anesthésie et l'euthanasie, que ces animaux soient considérés individuellement ou en groupe, y compris une connaissance spécifique des maladies transmissibles à l'homme ;
- d) une connaissance, des aptitudes et compétences adéquates en médecine préventive, y compris des compétences en matière de biosécurité, d'enquête et de certification ;

- e) une connaissance adéquate de l'hygiène et de la technologie mise en œuvre lors de la production, de la fabrication et de la mise en circulation d'aliments pour animaux ou de denrées alimentaires d'origine animale destinées à la consommation humaine, y compris les aptitudes et compétences nécessaires à la compréhension et à l'explication des bonnes pratiques dans ce domaine ;
- f) les connaissances, aptitudes et compétences nécessaires pour une utilisation responsable et raisonnable des médicaments vétérinaires afin de traiter les animaux et d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire et la protection de l'environnement ;
- g) une connaissance et une compréhension adéquates du concept « Une seule santé », ainsi que des aptitudes et des compétences pour son application et son intégration dans la santé publique vétérinaire ;
- h) des connaissances relatives à l'organisation et à la gestion d'une entreprise vétérinaire, y compris la gestion des pratiques et l'économie de la santé animale ; des connaissances, aptitudes et compétences adéquates en matière d'interaction interpersonnelle et interprofessionnelle, de communication, de travail en équipe et de collaboration pluridisciplinaire ;
- i) une connaissance adéquate de la gestion des données, des technologies de l'information et des technologies numériques, ainsi que les aptitudes et les compétences nécessaires à leur application pratique dans le domaine vétérinaire. ».

2° À l'article 66, paragraphe 1^{er}, le mot « académique » est inséré entre les mots « une section relevant des diplômes, titres et grades de l'enseignement supérieur » et les mots « , visée sous l'article 68 ».

3° L'article 68 est modifié comme suit :

- a) Au paragraphe 1^{er}, les mots « d'enseignement supérieur » sont remplacés par ceux de « de l'enseignement supérieur académique » ;
- b) Le paragraphe 2 est modifié comme suit :
 - i) Après les mots « les diplômes, titres et grades », les mots « de l'enseignement supérieur » sont supprimés ;
 - ii) Le mot « académique » est inséré entre les mots « régissant l'enseignement supérieur » et les mots « de l'Etat » ;
- c) Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, première phrase, le mot « académique » est inséré entre les mots « l'enseignement supérieur » et les mots « et la détermination ».

Art. 2.

À l'article 1^{er} de la loi du 21 juillet 2023 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur, il est inséré, entre les points 13° et 14°, un point 13*bis* nouveau libellé comme suit :

« 13*bis*° « enseignement supérieur » : l'ensemble des formations relevant du niveau tertiaire et menant à un titre ou grade académique reconnu par l'autorité

compétente de l'Etat dans lequel ledit titre ou grade est délivré comme relevant de son système d'enseignement supérieur académique ; ».

Luxembourg, le 5 mai 2026

Le Président,
Gérard SCHOCKMEL

Le Rapporteur,
André BAULER