

N° 5120²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 18 juin 1969
sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres
et grades d'enseignement supérieur**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE LA CULTURE**

(13.11.2003)

La Commission se compose de: Mme Nelly STEIN, Présidente-Rapportrice; M. Xavier BETTEL, Mme Mady DELVAUX-STEHRER, M. Ben FAYOT, M. Fernand GREISEN, M. Norbert HAUPERT, M. Alexandre KRIEPS, Mme Dagmar REUTER-ANGELSBURG, M. Marco SCHROELL, M. Fred SUNNEN et M. Claude WISELER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le 23 avril 2003, Madame la Ministre de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche a déposé le projet de loi sous rubrique à la Chambre des Députés. Le projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Dans la réunion du 1er octobre 2003, la Commission de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de la Culture a désigné Madame Nelly Stein comme rapportrice du projet de loi. Ce dernier a été présenté au cours de la même réunion. Les dispositions des deux articles, ainsi que l'avis du Conseil d'Etat, intervenu le 21 octobre 2003, ont été analysés dans la réunion du 5 novembre 2003.

Le rapport écrit de la Commission de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de la Culture a été présenté et adopté dans la réunion du 13 novembre 2003.

*

II. LA LOI DU 18 JUIN 1969

La loi du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur a supprimé les examens luxembourgeois pour l'attribution des grades et introduit une reconnaissance, assortie de certaines conditions de forme et de fond, des grades obtenus à l'étranger. La loi a également introduit un système de contrôle national compatible avec le droit constitutionnel du libre choix de l'établissement universitaire, et institué à cet effet des commissions nationales habilitées à aviser les demandes en homologation des diplômes universitaires finals en vue de l'admission à certaines professions réglementées. La loi a finalement élaboré un certain nombre de critères généraux et spécifiques pour chaque discipline. Le législateur a ainsi créé une procédure d'homologation qui permettait d'apprécier objectivement la valeur des titres présentés, mais qui nécessitait à l'époque un dispositif législatif relativement complexe. Ainsi, un contrôle formel et matériel a été instauré, un contrôle qui permet aux organes institués, à savoir les commissions d'homologation, d'apprécier les titres. Ce contrôle formel porte sur l'appréciation dans son origine du titre conféré, les critères matériels étant définis par la durée des études et les matières à étudier.

*

III. L'ARRET DU 3 JANVIER 2003 DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

L'article 4 de la loi du 18 juin 1969 prévoit que:

„L'homologation ne pourra être accordée que si les études supérieures des postulants et de leurs diplômes ou titres d'examens finals étrangers répondent à certains critères généraux, à établir par règlement grand-ducal pour chaque discipline. Ce règlement pourra fixer, selon les besoins des différentes disciplines, entre autres une durée minimale des études supérieures ainsi que la nature et l'étendue des matières qui doivent avoir fait l'objet de l'enseignement théorique et pratique.

Les diplômes présentés à l'homologation doivent, sans dérogation possible, conférer un grade d'enseignement supérieur reconnu par le pays d'origine, ou y donner accès au stage ou à la profession, selon la branche choisie, sans qu'une discrimination puisse être faite entre titres légaux et titres scientifiques, entre titres d'Etat et titres d'Université.“

Le Tribunal administratif a saisi la Cour Constitutionnelle d'une question préjudicielle portant sur une décision du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Culture de refuser d'accorder une homologation d'un diplôme de docteur en stomatologie délivré par un établissement d'enseignement universitaire d'un Etat tiers.

Dans son arrêt du 3 janvier 2003, la Cour constitutionnelle dit que „l'article 4 de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur est contraire aux articles 11 (6)¹ et 23, alinéas 3 et 4² de la Constitution dans la mesure où il prévoit l'établissement par voie de règlement grand-ducal d'autres critères que ceux qu'il fixe lui-même“.

Afin de motiver sa décision, la Cour Constitutionnelle a constaté que:

- „l'effet des réserves de la loi énoncées par la Constitution consiste en ce que nul, sauf le pouvoir législatif, ne peut valablement disposer des matières érigées en réserve;
- qu'il est toutefois satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail;
- que l'article 4 de la susdite loi abandonne en partie au pouvoir réglementaire l'établissement pour chaque discipline de critères généraux autres que ceux qu'il prévoit lui-même – durée minimale des études supérieures, nature et étendue des matières devant avoir fait l'objet de l'enseignement théorique et pratique;
- que dans cette mesure, il (article 4) est contraire à la Constitution.“

Le présent texte a donc pour objet de rendre conformes les bases légales et réglementaires, en l'occurrence la loi du 18 juin 1969, avec la Constitution, en respectant l'arrêt précité de la Cour Constitutionnelle.

*

¹ Article 11 (6): „La Loi garantit la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole, sauf les restrictions à établir par le pouvoir législatif.“

² Article 23, alinéas 3 et 4: „La Loi détermine les moyens de subvenir à l'instruction publique ainsi que les conditions de surveillance par le Gouvernement et les communes; elle règle pour le surplus tout ce qui est relatif à l'enseignement et prévoit, selon des critères qu'elle détermine, un système d'aides financières en faveur des élèves et étudiants. Chacun est libre de faire ses études dans le Grand-Duché ou à l'étranger et de fréquenter les universités de son choix, sauf les dispositions de la loi sur les conditions d'admission aux emplois et à l'exercice de certaines professions.“

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES/AVIS DU CONSEIL D'ETAT/ TRAVAUX DE LA COMMISSION

A l'exception des observations commentées ci-après, le Conseil d'Etat marque son accord avec le projet de loi sous rubrique.

Article 1er

L'alinéa 2 nouveau introduit des dispositions ayant pour objet d'énoncer plus clairement les domaines disciplinaires sur lesquels porte actuellement l'homologation. Les sciences humaines sont également ajoutées. Le Conseil d'Etat approuve cette extension du champ d'application de la loi, tout en remarquant que les disciplines des sciences humaines ont évolué avec le temps, et que les disciplines d'histoire, de géographie, de sociologie, d'ethnographie et de langues entrent actuellement dans cette catégorie. Il est par ailleurs proposé de déterminer les disciplines à rattacher à chaque domaine disciplinaire par voie de règlement grand-ducal. Dans ce contexte, il convient de relever la multitude de nouveaux domaines d'études, de nouveaux cycles d'études et de diplômes et de titres sanctionnant ces études supérieures. Ce phénomène est dû, d'une part, à l'autonomie financière, budgétaire et pédagogique de plus en plus souvent accordée aux établissements universitaires, d'autre part, le processus de Bologne, ayant comme finalité de créer un Espace Européen d'enseignement supérieur, entend restructurer la nomenclature européenne en matière de diplômes universitaires, qui sera basée sur les „master“, „bachelor“ et „PhD“. Cela implique dans une première phase une juxtaposition d'un système européen et des divers systèmes nationaux, entraînant par la suite une variété de titres, diplômes et cursus d'études.

Le Conseil d'Etat propose de libeller l'article 1er comme suit:

Art. 1er. L'article 1er, alinéa 2 de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur est modifié comme suit: „Le système d'homologation concerne les domaines disciplinaires énumérés ci-avant à l'exception du notariat. Sont ajoutées aux domaines disciplinaires les sciences humaines. Un règlement grand-ducal peut déterminer des disciplines spécifiques situées dans les domaines tels que visés.“

La Commission décide de se rallier à la proposition du Conseil d'Etat.

Article 2

Le Conseil d'Etat estime que l'alinéa 2 soulève les mêmes problèmes constitutionnels que ceux évoqués par la Cour Constitutionnelle dans son arrêt du 3 janvier 2003. A cet effet, le Conseil d'Etat constate „qu'à défaut d'énumérer des conditions et critères, les dispositions de l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 2 à insérer dans ladite loi de 1969 courent le risque d'être déclarées contraires à la Constitution et notamment à son article 23“.

Le Conseil d'Etat constate en même temps que le règlement grand-ducal prévu par la loi du 18 juin 1969 n'a jamais été pris, de façon que le Conseil d'Etat ignore aussi bien la procédure à appliquer que les conditions à remplir. Les conventions internationales, auxquelles le Conseil d'Etat pourrait se référer, renvoient uniquement à des diplômes, certificats et titres donnant accès aux universités et instituts universitaires dans le pays qui les délivre.

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que le diplôme d'études supérieures doit primer par rapport au diplôme sanctionnant les études secondaires. Pour les professions réglementées et les carrières auprès de l'Etat, des textes particuliers prévoient en toute clarté les diplômes requis. Dans le même contexte, la Haute Corporation est d'avis que le refus d'homologation d'un diplôme universitaire pour défaut de diplôme de fin d'études secondaires luxembourgeois ou assimilé pourrait s'opposer au droit communautaire, notamment dans le cadre de la libre circulation des personnes et des professions. Pour un projet de loi ayant pour objet l'homologation de diplômes universitaires, les questions relatives à l'accès aux études supérieures n'ont plus de raison d'être. Par conséquent, le Conseil d'Etat recommande de faire abstraction de toute référence au diplôme de fin d'études secondaires et de supprimer le premier paragraphe en entier. A défaut, les auteurs sont invités de revoir les dispositions légales et de créer un cadre légal aux conditions à prendre par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat est finalement d'avis que les critères énumérés doivent être établis suffisamment dans leurs grands principes pour que la réglementation détaillée puisse être abandonnée au pouvoir réglementaire.

Le Ministère de l'Enseignement supérieur a précisé qu'il ne peut pas se rallier à la proposition du Conseil d'Etat de supprimer le premier paragraphe de l'article 2, et ce par crainte de créer des vides juridiques ayant des implications sur les domaines de l'Education nationale, de la Fonction publique et de la Justice. Sans vouloir juger sur le fond des considérations du Conseil d'Etat, le gouvernement insiste sur le maintien du paragraphe pour des raisons de technique législative. Il est par ailleurs précisé que la disposition du premier alinéa du deuxième paragraphe de l'article 2, deuxième tiret („la nature et l'étendue des enseignements théoriques et/ou pratiques, ...“) peut s'appliquer, par exemple, à un stage pratique en médecine.

La disposition de l'alinéa 2 du deuxième paragraphe, stipulant que „les diplômes finals sanctionnant des études portant respectivement sur les langues ou lettres anglaises, allemandes et françaises doivent être obtenus dans un pays ou une région d'un pays de langue respectivement anglaise, allemande, française, après des études accomplies dans un tel pays pendant au moins deux années“, reprise d'un règlement grand-ducal de 1976 donne lieu à des discussions controversées. Il est par ailleurs précisé que par le terme „région“ il faut entendre, par exemple, la Wallonie. Dans le même contexte, certains membres de la Commission ont notamment critiqué que les dispositions se limitent à trois langues alors que d'autres langues sont enseignées dans les lycées grand-ducaux. Ils ont par ailleurs souligné que ces restrictions concernant le lieu des études ne sont guère compatibles ni avec l'esprit du processus de Bologne préconisant une mobilité des étudiants dans toute l'Europe, ni avec certaines directives européennes.

Le Ministère a dans ce contexte précisé qu'il faut différencier entre l'homologation des titres d'études et l'accès à une formation réglementée auquel s'appliquent les directives 89/48/CEE, 93/16/CEE, 78/686/CEE, 78/1026 CEE, 85/432/CEE et 95/5/CEE. Quant au choix des langues visées, le Ministère donne à considérer que l'espagnol et l'italien sont enseignés par des professeurs qui, à côté de ces disciplines, enseignent d'autres matières. Une restriction du lieu des études (s'appliquant automatiquement aux deux matières) compliquerait inutilement l'organisation interne des lycées.

Quant aux études en droit, plusieurs membres de la Commission ont fait observer qu'une définition précise des „pays dont le système juridique correspond dans ses conceptions fondamentales aux principes généraux du système juridique luxembourgeois“ fait actuellement défaut.

La Commission a également évoqué le problème relatif au troisième paragraphe de l'article 2, insinuant que les diplômes et titres étrangers non énumérés dans les arrêtés visés peuvent donner lieu à un „nouvel examen et avis des commissions“. Certains membres de la Commission ont été d'avis que l'homologation pourra être ou bien acceptée ou bien refusée, mais qu'en aucun cas il devrait être exigé que les candidats passent des examens supplémentaires. Le Ministère a précisé que l'article 2 a pour but d'énumérer certains diplômes et titres étrangers afin d'éviter que la commission d'homologation ne doive réexaminer chaque cas (p.ex. Etats-Unis).

Suite à l'observation du Ministère que de nouveaux règlements grand-ducaux relatifs au projet de loi sous rubrique sont en voie d'élaboration, plusieurs membres de la Commission ont exprimé leurs regrets que les projets de règlement grand-ducal ne soient disponibles au moment de l'examen du projet de loi.

La Commission décide d'adopter le texte initial gouvernemental des paragraphes (1) et (2), ainsi que le texte proposé par le Conseil d'Etat concernant le troisième paragraphe de l'article 2. Est en outre maintenu l'ajout proposé par le Conseil d'Etat que l'„article 4 *de la même loi* est remplacé comme suit“.

*

V. TEXTE DU PROJET DE LOI

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture recommande à la Chambre des Députés de voter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI
modifiant la loi modifiée du 18 juin 1969
sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres
et grades d'enseignement supérieur

Art. 1er.– L'article 1er, alinéa 2 de la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur est modifié comme suit: „Le système d'homologation concerne les domaines disciplinaires énumérés ci-avant à l'exception du notariat. Sont ajoutées aux domaines disciplinaires les sciences humaines. Un règlement grand-ducal peut déterminer des disciplines spécifiques situées dans les domaines tels que visés.“

Art. 2.– L'article 4 de la même loi est remplacé comme suit:

„(1) Nul ne pourra présenter à l'homologation un diplôme final d'enseignement supérieur étranger s'il n'est pas titulaire d'un diplôme de fin d'études secondaires, d'un diplôme de fin d'études secondaires techniques, d'un diplôme de technicien approprié selon les dispositions de l'article 20 de la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue, luxembourgeois ou étranger reconnu équivalent selon la réglementation luxembourgeoise en vigueur.

Un règlement grand-ducal peut déterminer la procédure et les conditions d'une reconnaissance d'équivalence à un des diplômes luxembourgeois mentionnés au premier alinéa de diplômes étrangers correspondants délivrés par des Etats qui n'ont pas adhéré à la Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires, signée à Paris le 11 décembre 1953 et approuvée par la loi du 13 décembre 1954, et/ou la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne, ouverte à la signature, à Lisbonne, le 11 avril 1997, et approuvée par la loi du 14 août 2000.

(2) L'homologation ne pourra être accordée que si les études supérieures des postulants et leurs diplômes ou titres d'examens finals étrangers répondent aux critères généraux définis comme suit:

- la durée minimale des études supérieures, qui pour chacune des disciplines est fixée par règlement grand-ducal;
- la nature et l'étendue des enseignements théoriques et/ou pratiques, dont les spécificités sont définies par règlement grand-ducal pour chaque discipline.

Les diplômes finals sanctionnant des études portant respectivement sur les langues ou lettres anglaises, allemandes et françaises doivent être obtenus dans un pays ou une région d'un pays de langue respectivement anglaise, allemande, française, après des études accomplies dans un tel pays pendant au moins deux années.

Le diplôme final sanctionnant des études en droit doit être obtenu dans un pays dont le système juridique correspond dans ses conceptions fondamentales aux principes généraux du système juridique luxembourgeois.

Les diplômes présentés à l'homologation doivent, sans dérogation possible, conférer un grade d'enseignement supérieur, reconnu par le pays d'origine, ou y donner accès à certaines fonctions et professions conformément aux lois et règlements les gouvernant ainsi qu'aux stages correspondants, sans qu'une discrimination puisse être faite entre titres légaux et titres scientifiques, entre titres d'Etat et titres d'Université.

(3) Le Ministre ayant l'enseignement supérieur dans ses attributions peut, par voie d'arrêtés à prendre sur avis des commissions d'homologation, énumérer les diplômes et titres étrangers qui répondent aux exigences formulées à l'alinéa qui précède et qui donneront droit à l'homologation sans nouvel examen et avis des commissions.“

Luxembourg, le 13 novembre 2004

La Présidente-Rapporteuse,
Nelly STEIN

