

Projet de loi

modifiant :

- 1° la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures ;**
- 2° la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;**
- 3° la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg**

Avis du Conseil d'État

(5 mars 2019)

Par dépêche du 30 janvier 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 28 février 2019. Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

En date du 12 février 2019, a eu lieu un échange de vues entre la commission compétente du Conseil d'État et un représentant du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Le Conseil d'État constate qu'un texte coordonné reprenant les modifications en projet fait défaut dans le dossier qui lui est soumis. À cet égard, il convient de rappeler la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre à l'avenir « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés ».¹

Considérations générales

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a, conformément à l'article 50, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne, notifié au Conseil européen son intention de se retirer de l'Union européenne. En vertu du paragraphe 2,

¹ Circulaire TP - 109/sp du 28 janvier 2016 du ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Forme de transmission au Conseil d'État de textes coordonnés de lois ou de règlements grand-ducaux modificatifs », p. 2.

l'Union a négocié avec le Royaume-Uni un accord fixant les modalités de son retrait, en tenant compte du cadre de ses relations futures avec l'Union. Cet accord, qui prévoit une période de transition du 30 mars 2019 au 31 décembre 2020, n'est pas encore formellement conclu à la date de l'adoption du présent avis. Aux termes du paragraphe 3 de l'article 50, les traités cessent d'être applicables à l'État concerné à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait ou, à défaut, deux ans après la notification visée au paragraphe 2, sauf si le Conseil européen, en accord avec l'État membre concerné, décide à l'unanimité de proroger ce délai. En application de ce régime, le Royaume-Uni devrait quitter l'Union européenne le 29 mars 2019, que ce soit avec l'application d'un accord de retrait ou sans accord transitoire, cette dernière hypothèse étant connue sous l'expression de « Brexit dur ».

Le projet de loi sous avis a pour objectif de répondre aux répercussions du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne dans le domaine de l'enseignement supérieur.

À cet effet, les auteurs prévoient de compléter :

- la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures en vue de garantir aux ressortissants le maintien de l'aide financière pour les études supérieures ;
- la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles en vue de garantir que les titres de formation préparant à une série de professions continueront à bénéficier d'une reconnaissance automatique après le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ;
- la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg en vue de maintenir l'accès aux études à l'Université du Luxembourg au profit des ressortissants du Royaume-Uni.

Les auteurs du projet de loi expliquent avoir rédigé le texte dans l'optique d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne avec accord de retrait prévoyant une période transitoire allant jusqu'au 31 décembre 2020. Le Conseil État note, d'abord, que le dispositif légal, tel que proposé, ne correspond pas à cette logique dans la mesure où il se borne à prévoir l'entrée en vigueur de la loi en projet au 30 mars 2019, date retenue à l'heure actuelle pour le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, sans opérer une distinction entre une sortie avec accord de retrait et une sortie sans accord de retrait. Ainsi que le Conseil État le développera plus en détail dans la suite, l'adoption d'un dispositif national spécifique ne s'impose pas dans cette hypothèse, les droits des ressortissants britanniques durant la période transitoire étant clairement réglés dans l'accord de retrait. L'analyse est différente en cas de sortie sans accord. Dans ce cas de figure, seule la disposition relative au maintien de la reconnaissance automatique de certaines qualifications professionnelles devrait s'appliquer.

Le régime transitoire de l'accord de retrait fait l'objet de l'article 127 du « *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018* ».

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, prévoit, dans la version française, que « sauf disposition contraire du présent accord, le droit de l'Union est applicable au Royaume-Uni et sur son territoire pendant la période de transition ». L'alinéa 2 exclut expressément certains domaines du droit européen, en particulier les droits politiques inhérents à la citoyenneté européenne. Aux termes du paragraphe 6, « sauf disposition contraire du présent accord, pendant la période de transition, toute référence aux États membres dans le droit de l'Union applicable en vertu du paragraphe 1, y compris dans sa mise en œuvre et son application par les États membres, s'entend comme incluant le Royaume-Uni ».

Le Conseil d'État comprend ce régime transitoire en ce sens que les droits dont continuent à bénéficier les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne valent également pour les ressortissants du Royaume-Uni dans les États membres de l'Union européenne.

Cette disposition constitue la règle générale et s'applique dans toutes les matières relevant du droit de l'Union. Elle trouve ses limites dans les dispositions contraires figurant dans l'accord de retrait portant sur des matières spécifiques.

À cet égard, le Conseil d'État note que certaines dispositions de l'accord de retrait distinguent entre les « citoyens de l'Union » et les « ressortissants du Royaume-Uni ». Il s'agit tantôt de garantir expressément le maintien de l'égalité de traitement, tantôt d'organiser un traitement différencié.

Le Conseil d'État relève encore que l'article 185 de l'accord de retrait relatif à l'entrée en vigueur et à l'application stipule que, sous réserve de dérogations spécifiques, la deuxième partie relative aux droits des citoyens et la troisième partie relative à la séparation ne s'appliquent qu'à compter de la fin de la période de transition, ce qui confirme l'analyse qu'au cours de cette période, les ressortissants britanniques au Luxembourg continuent à bénéficier des droits qui leur reviennent avant l'entrée en vigueur de l'accord de retrait, sous réserve évidemment de dispositions dérogatoires expresses.

L'application des règles prévues dans l'accord de retrait, qui renvoient au droit européen applicable dans l'ordre juridique luxembourgeois, ne requiert pas, systématiquement et dans tous les cas, l'adoption d'un dispositif national particulier de mise en œuvre. Un tel dispositif national n'est exigé que si l'accord de retrait ne se prête pas à une application directe, si les États membres de l'Union européenne sont tenus de prévoir des dispositions nationales particulières ou bénéficient de certaines options.

Le Conseil d'État proposera *in fine* une nouvelle teneur de la loi en projet sous avis, tenant compte des observations qu'il sera amené à formuler lors de l'examen des articles ci-après. Celle-ci ne vise que le cas de figure du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord de retrait.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen vise à modifier l'article 3 de la loi modifiée du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, qui détermine les bénéficiaires de l'aide financière de l'État pour les études supérieures. Il s'agit d'ajouter le Royaume-Uni à la liste des États dont les ressortissants peuvent bénéficier de ce régime d'aides, sachant que sont visés, à l'heure actuelle, les États membres de l'Union européenne, les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen et la Confédération suisse. La modification proposée par le point 1^o vise les étudiants résidents, tandis que celle proposée par le point 2^o vise les étudiants non-résidents. L'effet de la modification législative prévue est de traiter le Royaume-Uni, devenu État tiers à la suite de sa sortie de l'Union européenne, comme un État de l'Espace économique européen ou comme la Suisse.

Le Conseil d'État relève que les aides financières en cause sont allouées aux ressortissants des États membres de l'Union européenne en application du principe de l'égalité de traitement consacré en droit européen. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et relève que l'accord de retrait ne contient pas de disposition spécifique en la matière. Dans ces conditions, les ressortissants britanniques continuent à relever, durant la période transitoire, du groupe des bénéficiaires de ces aides, étant donné que le concept d'État membre continue à inclure le Royaume-Uni. L'article 3, paragraphe 2, de la loi précitée du 24 juillet 2014, vise d'ailleurs explicitement le ressortissant d'un État membre.

Dans la suite logique de ces considérations, le Conseil d'État considère que, pendant la période transitoire, le dispositif sous examen ne s'impose pas pour maintenir le *statu quo*, tel que prévu par l'accord de retrait, pour reprendre les termes utilisés par les auteurs du projet de loi dans le commentaire.

Le Conseil d'État peut concevoir que la question des droits des ressortissants britanniques de continuer à toucher des aides financières peut se poser à la fin de la période transitoire. Le Conseil d'État se demande toutefois si les auteurs ont entendu couvrir cette hypothèse, sachant que, ce faisant, ils anticipent le contenu des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, qui devraient être réglées dans un accord d'association.

Article 2

L'article sous examen modifie la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Le point 1^o ajoute une référence au Royaume-Uni dans la définition des termes « État membre » figurant à l'article 3, lettre p). L'effet de cette disposition est que, pour l'application de la loi précitée du 28 octobre 2016, le Royaume-Uni continuera à être traité comme un État membre, malgré la sortie de l'Union européenne et se verra réserver le statut applicable à la Suisse et aux États membres de l'Espace économique européen.

La question de la reconnaissance des qualifications professionnelles fait l'objet des articles 27 à 29 de l'accord de retrait. L'article 27 porte sur le maintien des effets des qualifications professionnelles reconnues pour les ressortissants du Royaume-Uni. L'article 28 prévoit que les dispositions des directives pertinentes continuent à s'appliquer aux procédures en cours pour la reconnaissance des qualifications professionnelles. L'article 29 porte sur la coopération administrative en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles. Au titre de l'article 185 de l'accord, ces dispositions ne s'appliquent toutefois qu'au terme de la période transitoire. Au cours de cette période transitoire, le Royaume-Uni continue à être traité, en vertu de l'article 127, paragraphe 6, de l'accord de retrait, comme un État membre.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à ses développements à l'endroit de l'article 1^{er} pour considérer qu'il n'est pas nécessaire de compléter la définition des termes « État membre » figurant à l'article 3, lettre p), de la loi précitée du 28 octobre 2016, pour maintenir le « *statu quo* ».

Le Conseil d'État ne considère pas non plus que le dispositif prévu s'impose au regard de l'article 66 de la loi précitée du 28 octobre 2016, sur le registre des titres de formation. Certes, cet article ne constitue pas une disposition de transposition d'une directive. Il s'agit d'une disposition de nature technique, qui, en ce qui concerne l'enregistrement, n'opère pas de distinction selon l'État d'émission du titre à enregistrer.

Le point 2^o ajoute un nouveau paragraphe à l'article 23 de la loi précitée du 28 octobre 2016 relatif aux droits acquis. Il s'agit d'assurer le maintien du principe de la reconnaissance automatique de certains titres de formation délivrés par le Royaume-Uni, en particulier les titres de certaines professions médicales et le titre professionnel d'architecte.

Dans le commentaire, les auteurs du projet de loi expliquent que ce dispositif devrait s'appliquer même dans l'hypothèse où le Royaume-Uni quitte l'Union européenne sans accord de retrait.

Il résulte encore des explications par les auteurs du projet de loi que l'article 127, paragraphe 6, de l'accord de retrait ne couvrirait pas la situation des titulaires de qualifications professionnelles obtenues au Royaume-Uni, qui remplissent les conditions minimales de formation prévues par la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. En effet, au titre de la directive 2005/36/CE précitée, le Luxembourg, en tant qu'État membre de l'Union européenne, aurait institué des exigences spécifiques de formation s'ajoutant aux conditions minimales. L'objectif du dispositif serait d'éviter de soumettre les personnes visées à la procédure lourde et complexe de reconnaissance applicable aux pays tiers. Seraient notamment visés les étudiants originaires du Luxembourg obtenant un titre professionnel au Royaume-Uni.

Le Conseil d'État, tout en comprenant le raisonnement des auteurs, voudrait faire les observations suivantes. Le régime spécifique, organisé au titre de la directive 2005/36/CE pour les professions en cause, vaut pour tous les États membres de l'Union européenne. Dans la mesure où le Royaume-Uni continue, pendant la période transitoire, à être assimilé à un État membre, le régime juridique valant pour les titres professionnels

britanniques ne devrait pas être différent de celui valant pour les autres États membres de l'Union.

La question se pose, évidemment en des termes différents, à l'issue de la période de transition. Or, le texte prévu, loin de se limiter à sauvegarder les droits des personnes déjà engagées pendant la période transitoire dans un processus de formation, établit un régime spécifique de reconnaissance appelé à être permanent. Se pose la question de savoir s'il y a lieu de régler à la date de l'entrée en vigueur de l'accord de retrait un problème qui peut se poser à l'issue de la période transitoire, sachant que la réponse est fonction des relations futures entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Le Conseil d'État ajoute que le régime définitif prévu ne bénéficiera pas seulement aux étudiants originaires du Luxembourg qui entendent suivre une formation au Royaume-Uni, mais à tous les titulaires de titres professionnels obtenus dans cet État. Se pose, encore, la question de la justification d'un tel régime qui est réservé au Royaume-Uni, en particulier à la fin de la période de transition ou, en cas de sortie sans accord, par rapport à celui valant pour d'autres pays tiers.

Ce n'est que dans l'hypothèse d'une sortie du Royaume-Uni sans accord que le dispositif sous revue peut revêtir une pertinence, étant entendu que le régime luxembourgeois de reconnaissance permettrait de couvrir les autres titres professionnels délivrés au Royaume-Uni, de sorte que la nouvelle teneur du projet de loi proposée ci-dessous ne comprendra plus que l'article 2, point 2°, qui insère le paragraphe 10 nouveau dans l'article 23 de la loi précitée du 28 octobre 2016 en cas de retrait sans accord de retrait.

Article 3

L'article sous examen modifie l'article 1^{er} de la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg en ajoutant aux définitions y prévues celle de « ressortissant pays tiers ». Ce concept est défini par référence à l'article 3, lettre q), de la loi précitée du 28 octobre 2016 qui consacre le concept de « ressortissant d'un État membre ». Ce dispositif doit encore être lu en rapport avec la modification apportée par l'article 2, point 1°, de la loi en projet à l'article 3, lettre p), de la loi précitée du 28 octobre 2016, qui a ajouté le Royaume-Uni à la liste des États considérés comme « État membre ». L'objectif de cette modification est de garantir l'accès aux études auprès de l'Université du Luxembourg aux ressortissants du Royaume-Uni sans formalités supplémentaires.

Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et à ses observations à l'endroit des articles 1^{er} et 2 pour conclure que le dispositif prévu ne s'impose pas durant la période transitoire, étant donné que le Royaume-Uni continue à être traité comme État membre.

Article 4

L'article sous examen prévoit que la loi en projet entre en vigueur le 30 mars 2019. Cette date est effectivement celle retenue, à l'heure actuelle, comme date de sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Un report de cette date n'est toutefois pas à exclure, de sorte que le Conseil d'État renvoie à sa formule proposée ci-dessous.

« Projet de loi portant modification de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

Art. 1^{er}. À l'article 23 de la loi du 28 octobre 2016, il est inséré un paragraphe 10 nouveau qui prend la teneur suivante :

« (10) Le Grand-Duché de Luxembourg reconnaît pour les ressortissants visés à l'article 3, point q), les titres de formation sanctionnant une formation de médecine de base, de médecin-spécialiste, de médecin-généraliste, d'infirmier, de médecin-dentiste, de médecin-dentiste spécialiste, de médecin-vétérinaire, de sage-femme, de pharmacien et d'architecte, délivrés au Royaume-Uni et visés à l'annexe V de la directive 2005/36/CE, points 5.1.1., 5.1.2., 5.1.3., 5.1.4., 5.2.2., 5.3.2., 5.3.3., 5.4.2., 5.5.2., 5.6.2., et 5.7.1., telle qu'en vigueur au moment où le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord se retire de l'Union européenne sans accord de retrait, en conformité avec les conditions minimales de formation telles que visées respectivement aux articles 24, 25, 28, 31, 34, 35, 38, 40, 41, 44, 46 et 47 de la présente loi. »

Art. 2. La présente loi entre en vigueur le jour où le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, conformément à l'article 50, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne, se retire de l'Union européenne sans qu'un accord, visé à l'article 50, paragraphe 2, du Traité, ait été conclu. »²

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État note que les observations d'ordre légistique qui suivent portent sur le dispositif légal tel que proposé. Il résulte de l'examen des articles qu'il y a lieu de limiter le dispositif légal sous examen au seul cas d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord de retrait et que, dans cette logique, seul le dispositif de l'article 2, point 2°, reste pertinent.

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 titre d'exemple « À l'article 3, paragraphe 2, les termes [...] », et non pas « Au paragraphe 2 de l'article 3, les termes [...] ».

Article 2

Au point 1°, phrase liminaire, il est indiqué d'écrire :

« 1° À l'article 3, la lettre p) est remplacée comme suit : ».

Au point 2°, au paragraphe 10 qu'il s'agit d'insérer, il est indiqué de remplacer les termes « de la directive 2005/36/CE » après les termes « et

² Cette formulation reprend la terminologie de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne et reprend la formulation proposée par le Conseil d'État belge dans son avis n° 65.217/1/2/3/4 du 25 janvier 2019.

5.7.1. » par une virgule et d'insérer les termes « de la présente loi » après les termes « 46 et 47 », en écrivant :

« (10) Le Grand-Duché de Luxembourg reconnaît pour les ressortissants visés à l'article 3, point q), les titres de formation sanctionnant une formation de médecine de base, de médecin-spécialiste, de médecin-généraliste, d'infirmier, de médecin-dentiste, de médecin-dentiste spécialiste, de médecin-vétérinaire, de sage-femme, de pharmacien et d'architecte, délivrés au Royaume-Uni et visés à l'annexe V de la directive 2005/36/CE, points 5.1.1., 5.1.2., 5.1.3., 5.1.4., 5.2.2., 5.3.2., 5.3.3., 5.4.2., 5.5.2., 5.6.2., et 5.7.1. ~~de la directive 2005/36/CE~~, telle qu'en vigueur au 30 mars 2019, en conformité avec les conditions minimales de formation telles que visées respectivement aux articles 24, 25, 28, 31, 34, 35, 38, 40, 41, 44, 46 et 47 de la présente loi. »

Article 3

Étant donné que le symbole « ° » se rapporte au chiffre « 9 » et non pas au qualificatif « *bis* », il est à rattacher directement au chiffre, pour écrire « 9°*bis* ».

Au point 9*bis*°, qu'il s'agit d'insérer, il y a lieu d'insérer le terme « de » après le terme « ressortissant » pour écrire « ressortissant de pays tiers ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 5 mars 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes