

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 62.352

N° dossier parl. : 8649

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

Avis du Conseil d'État

(3 février 2026)

En vertu de l'arrêté du 28 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, un texte coordonné de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, un texte coordonné de l'article 1^{er} de la loi 21 juillet 2023 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur, le texte de 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, un tableau de concordance, un examen de proportionnalité, ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Les avis de la Chambre des salariés et du Collège vétérinaire ont été communiqués au Conseil d'État en date des 27 et 28 novembre 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise deux objectifs.

Il s'agit en premier lieu de transposer en droit national 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.

En second lieu, la loi en projet tend à préciser que la notion d'enseignement supérieur, utilisée tant dans la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles pour ce qui est des dispositions relatives au registre des titres de formation, section de l'enseignement supérieur, que, de manière plus générale, dans la loi du 21 juillet 2023 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur, ne s'applique qu'à l'enseignement supérieur académique. La formation

professionnelle supérieure se trouve ainsi exclue de la notion d'enseignement supérieur.

Examen des articles

Article 1^{er}

Point 1^o

Le point sous examen modifie l'article 38, paragraphe 3, de la loi précitée du 28 octobre 2016 en transposant l'article 1^{er}, point 1), de la directive déléguée (UE) 2025/1223, qui modifie les conditions de formation applicables à la profession de vétérinaire prévues à l'article 38, paragraphe 3, de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Le Conseil d'État constate que la lettre b) du point sous examen transpose de manière conforme les lettres g) à i), de la directive 2005/36/CE, telle que modifiée par la directive déléguée (UE) 2025/1223. Il se doit cependant de relever que l'article 1^{er}, point 1), de la directive déléguée (UE) 2025/1223, modifie l'article 38, paragraphe 3, de la directive 2005/36/C, dans son ensemble. La lettre sous examen se limite toutefois à compléter l'article 38, paragraphe 3, par trois nouvelles lettres et omet d'adapter les lettres c) et d) dudit paragraphe. Le Conseil d'État demande donc de modifier à l'article 38, paragraphe 3, de la loi précitée du 28 octobre 2016, également les lettres c) et d) avant l'échéance du délai de transposition de la directive déléguée fixé au 10 avril 2027.

Le Conseil d'État constate également que les auteurs ont omis, à la lettre a) du paragraphe 3 de l'article 38 de la loi précitée du 28 octobre 2016, de supprimer le mot « adéquate » après le mot « connaissance ». En effet, l'article 38, paragraphe 3, lettre a), de la directive 2005/36/CE, telle que modifiée par la directive déléguée 2025/1223, prévoit que la formation des vétérinaires doit garantir que ceux-ci aient « une connaissance des sciences sur lesquelles se fondent les activités de vétérinaire et du droit de l'Union régissant ces activités » et non seulement une connaissance « adéquate ». Le Conseil d'État demande aux auteurs d'effectuer la modification nécessaire avant l'échéance du délai de transposition de la directive déléguée fixé au 10 avril 2027.

Points 2^o et 3^o

Les points sous examen entendent modifier les articles 66 et 68 de la loi précitée du 28 octobre 2016 qui déterminent les critères d'inscription des titres de formation au registre des titres de formation, section de l'enseignement supérieur.

Il s'agit de préciser que seuls des diplômes reconnus par les autorités compétentes de l'État de délivrance comme relevant de l'enseignement supérieur académique peuvent être inscrits au registre des titres de formation, section de l'enseignement supérieur. Il s'agit ainsi d'exclure du champ d'application des articles précités les formations supérieures de type professionnel 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'État d'origine. Cette précision s'avère nécessaire, selon les auteurs, pour des « raisons de transparence et de sécurité juridique » suite à un arrêt de la Cour administrative du 15 juillet 2025 qui a déclaré non-fondé l'appel interjeté par l'État contre une décision du Tribunal administratif ayant annulé le refus d'inscription au registre des titres de formation d'un titre acquis en Suisse au motif que ce dernier relevait de la formation professionnelle supérieure et non pas de l'enseignement supérieur académique.

Le Conseil d'État prend acte du choix politique effectué par les auteurs du projet de loi sous examen qui exclut les personnes ayant suivi une formation professionnelle de niveau supérieur à l'étranger de toute inscription à un registre des titres, que ce soit celui relatif à l'enseignement supérieur, prévu à l'article 68 de la loi précitée du 28 octobre 2016 désormais explicitement réservé à l'enseignement supérieur académique ou celui prévu à l'article 67 de la même loi qui permet certes de faire inscrire un titre de la formation professionnelle, mais uniquement à un niveau d'enseignement secondaire. Les auteurs rappellent à ce titre que le programme gouvernemental 2023-2028 prévoit de créer une base légale pour une formation professionnelle supérieure au Luxembourg et que ceci « ira en principe de pair avec la création concomitante d'un registre des titres, section de la formation professionnelle supérieure, ce qui permettra la reconnaissance de titres étrangers relevant de la formation professionnelle supérieure ». Le Conseil d'État ne peut que recommander la mise en place dans un délai rapproché d'un cadre légal national relatif à la formation professionnelle supérieure qui existe dans de nombreux pays et qui a fait ses preuves en termes d'efficacité sur le marché de l'emploi.

Article 2

L'article sous examen vise à insérer une définition de la notion d'« enseignement supérieur » dans la loi précitée du 21 juillet 2023 en limitant cette notion à « 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 ».

Le Conseil d'État s'interroge sur l'articulation entre les articles 1^{er} et 2 du projet de loi sous examen. Comme les auteurs ont fait le choix de prévoir, à l'article 68 de la loi précitée du 28 octobre 2016, dans sa teneur proposée par l'article 1^{er} du projet de loi sous avis, d'ajouter le terme « académique » à la suite des termes « enseignement supérieur », quelle est la nécessité de prévoir, à l'article 1^{er}, point 13bis, de la loi précitée du 21 juillet 2023, dans sa teneur proposée par l'article sous examen, que l'enseignement supérieur ne peut, par définition, qu'être de nature « académique » ?

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Il convient de supprimer les mots « Titre I^{er} – Statut, objet et missions ».

Observation générale

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Article 1^{er}

Au point 2°, il y a lieu d'insérer les mots « les mots » après le mot « et ». Cette observation vaut également pour le point 3°, lettres b), sous ii), et c).

Au point 3°, lettre c), les mots « Au paragraphe 4, à la première phrase, » sont à remplacer par les mots « Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, première phrase, ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 3 février 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes