

A V I S

sur

- le projet de loi portant introduction d'une taxe pour l'établissement de certificats de reconnaissance d'équivalence de diplômes, de certificats et autres titres de formation et des qualifications professionnelles par le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ainsi que d'une taxe pour l'accréditation de formations d'enseignement supérieur accordée par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche;
- le projet de règlement grand-ducal fixant le montant des taxes à payer dans le cadre de l'établissement de certificats de reconnaissance d'équivalence de diplômes, certificats et autres titres de formation et des qualifications professionnelles par le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Par dépêche du 11 novembre 2014, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a demandé, "*dans les meilleurs délais*" bien évidemment, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Comme les deux textes en question traitent du même sujet, à savoir l'introduction d'une taxe pour l'établissement de certificats et d'autres titres par soit le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, soit le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se prononce dans le présent avis aussi bien sur le projet de loi que sur le projet de règlement grand-ducal. En effet, le projet de loi vise à déterminer les différentes catégories de diplômes désormais soumis au paiement d'une taxe, à définir les seuils minimum et maximum du montant ainsi qu'à adapter les dispositions légales existantes en y intégrant notamment le principe du prélèvement d'une taxe. Quant au projet de règlement grand-ducal, il sert à fixer le montant des différentes taxes.

Quant au fond

Il est vrai que le Grand-Duché de Luxembourg a été jusqu'ici un des seuls pays de l'Union européenne à émettre des certifications à titre gratuit, et il est aussi vrai que cette émission de titres, surtout en ce qui concerne les homologations et certificats d'équivalence, génère parfois des frais considérables (notamment s'il y a lieu de constituer un jury d'examen). Ainsi, quant au principe de l'introduction d'une telle taxe, la Chambre des fonctionnaires et employés publics partage l'argumentaire du législateur.

Deux questions méritent néanmoins d'être posées. Ne devrait-on pas faire la différence entre deux catégories, à savoir les certifications authentiques, "*nationales*" (comme par exemple les diplômes d'État), et les certifications "*secondaires*", c'est-à-dire les certifications qui se basent sur un diplôme déjà existant (telles que les certifications de reconnaissance d'équivalence, les duplicata etc.)? Que l'on demande une taxe à tous ceux qui détiennent un diplôme – en règle générale d'un autre pays – et qui postulent une reconnaissance, une homologation, une équivalence, est bien compréhensible; néanmoins devrait-on garantir la gratuité de ces titres s'ils sont émis pour la première fois par un institut de formation luxembourgeois.

L'homologation de diplômes est souvent requise pour pouvoir se présenter à des examens d'embauche (par exemple les carrières au sein de la Fonction publique), donc une condition d'admission *sine qua non*. Dans ce contexte, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si le législateur a prévu des mesures de dispense ou de réduction de taxes pour les étudiants nécessiteux.

Enfin, la Chambre s'étonne de l'article 12, point 3. du projet de loi, qui prévoit de compléter l'article 28ter, paragraphe (3) de la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE (...) par une phrase instituant le paiement d'une taxe qui ne pourra dépasser 2.500 € pour les demandes en accréditation de certains programmes et institutions d'enseignement supérieur.

Tout d'abord, la Chambre suppose que les auteurs du texte ont voulu compléter l'article 28ter de la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur, puisqu'il n'existe aucun article 28ter dans la loi précitée du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE (...)!

Ensuite, la Chambre signale qu'il y a une contradiction entre l'article 1^{er}, paragraphe (3) et l'article 12, point 3. du projet de loi. En effet, le premier texte dispose que "*le montant de la taxe (pour l'accréditation de formations d'enseignement supérieur) ne peut être (...) supérieur à 500 euros*", alors que la deuxième disposition prévoit une taxe pour les demandes en accréditation ne pouvant "*dépasser 2.500 €*".

La même remarque vaut pour l'article 2 du projet de règlement grand-ducal, qui est contraire à l'article 1^{er}, paragraphe (3) du projet de loi en ce qu'il prévoit des taxes pour les demandes en accréditation et les demandes en prorogation d'accréditation de respectivement 2.500 et 1.500 €

Quant à la forme

Aussi bien le projet de loi que le projet de règlement grand-ducal prévoient la catégorie "*autres certificats*"; d'un côté, le projet de loi contient l'expression "*les demandes d'autres certificats*" (article 1^{er}, paragraphe (2), point 6.), de l'autre, le projet de règlement grand-ducal fixe une taxe pour des certificats qui ne sont pas définis clairement: "*pour les autres certificats, le montant des frais de traitement de dossier est fixé à 75 €*" (article 1^{er}, paragraphe 6.). Aux yeux de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, cette catégorie reste trop floue et représente une catégorie "*fourre-tout*" qui laisse une trop grande marge de manœuvre ou qui risque même de permettre des décisions arbitraires: comme la fourchette va de 50 à 2.500 € et que toutes les autres certifications sont clairement définies et taxées selon les frais de traitement, la taxe de 75 € pour "*toute autre sorte*" de certificat est difficilement explicable. Quelles sont ces "*autres*" certifications?

L'article 12 du projet de loi prévoit au point 1. la modification de l'article 9, paragraphe (3) de la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE (...), qui sera complété par la phrase: "*Ils peuvent être soumis au paiement d'une taxe dont le montant est fixé par règlement grand-ducal.*" De même, un paragraphe 2bis sera libellé comme suit: "*Toute demande de reconnaissance d'équivalence d'un titre de formation peut être soumise au paiement d'une taxe dont le montant est fixé par règlement grand-ducal.*"

La Chambre des fonctionnaires et employés publics doute fort de la pertinence (juridique) du verbe "*pouvoir*" puisque celui-ci n'exprime qu'une éventualité, une potentialité, une possibilité, voire une capacité. Partant, il s'agit de définir clairement si quelque chose est soumis à une taxe ou non et, le cas échéant, de déterminer sous quelles conditions une taxation s'impose.

Enfin, la Chambre fait remarquer que le préambule du projet de règlement grand-ducal ne mentionne pas que ce dernier lui a été soumis pour avis, même si cette référence n'est pas juridiquement requise en l'espèce.

Ce n'est que sous la réserve expresse des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les deux projets lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 décembre 2014.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG