



Arrêt de la Cour constitutionnelle - Arrêt n° 00162 du 12 février 2021.

Dans l'affaire n° 00162 du registre

ayant pour objet une question préjudicielle soumise à la Cour constitutionnelle, conformément à l'article 6 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, par le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, quatrième chambre, suivant jugement rendu le 9 septembre 2020 (n° 41782 du rôle), déposé au greffe le 21 septembre 2020, dans le cadre d'un litige

Entre :

X, représentée par son directoire actuellement en fonctions,

et :

l'ÉTAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, représenté par le Ministre d'État, ayant ses bureaux à L-1341 Luxembourg, 2, Place de Clairefontaine,

La Cour,

composée de

Jean-Claude WIWINIUS, président,
Francis DELAPORTE, vice-président,
Henri CAMPILL, conseiller,
Roger LINDEN, conseiller,
Lotty PRUSSEN, conseiller,

Viviane PROBST, greffier,

Sur les conclusions déposées au greffe de la Cour le 12 octobre 2020 par la société anonyme ELVINGER HOSS PRUSSEN, établie et ayant son siège social à L-1340 Luxembourg, 2, place Winston Churchill, immatriculée au registre de commerce et des sociétés sous le numéro B 209469, inscrite à la liste V du tableau de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, représentée par Maître Nathalie PRÜM-CARRE, avocat à la Cour, pour X, celles déposées le 20 octobre 2020 par Maître Albert RODESCH, avocat à la Cour, pour l'ÉTAT DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, et celles additionnelles déposées le 18 novembre 2020 pour X,

l'affaire ayant été prise en délibéré de l'accord des mandataires et sans leur parution à l'audience publique de la Cour constitutionnelle du 8 janvier 2021, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la loi du 19 décembre 2020 portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière civile et commerciale,

rend le présent arrêt :

Le tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg a été saisi par X d'une requête tendant à la réformation, sinon à l'annulation de

1. la décision du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ci-après le « *ministre* », du 28 avril 2017, déclarant recevable sa demande d'accréditation en tant qu'établissement d'enseignement supérieur spécialisé et d'accréditation de nouveaux programmes de formation sous condition que le dossier d'accréditation se limite à quatre programmes de formation au maximum,
2. la décision du ministre datée du 6 juillet 2018,
3. l'arrêté du ministre du 6 juillet 2018, portant accréditation de X et des programmes de formation *Manager de Chantier* (Bachelor), et *Management de l'Innovation, parcours-type : Management de la Qualité* (Master),
4. l'arrêté du ministre du 6 juillet 2018 limitant l'accréditation du programme de formation *Business Administration* (Bachelor) au 14 septembre 2020 et du programme de formation *Business Administration* (Master) au 14 septembre 2019,
5. l'arrêté du ministre du 22 juillet 2016 en sa version modifiée par l'arrêté du 6 juillet 2018,
6. la décision du ministre datée du 25 juillet 2018 et
7. l'arrêté du ministre du 25 juillet 2018 portant accréditation du programme *Business Administration* (Bachelor) jusqu'au 14 mars 2021.

Le tribunal administratif s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation, a reçu en la forme le recours subsidiaire en annulation et, au fond, a soumis, avant tout autre progrès en cause, à la Cour constitutionnelle les deux questions préjudicielles suivantes :

« Les articles 1^{er} (2), 27 et 28bis de la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur, telle que modifiée par la loi du 23 juillet 2016 modifiant la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur, en tant qu'ils excluent de leur champ d'application un établissement d'enseignement supérieur privé installé au Luxembourg et qui n'est pas une filiale d'un établissement étranger, le privant de ce fait de la faculté d'être accrédité comme établissement supérieur spécialisé et de dispenser, de manière autonome, des programmes d'études eux-mêmes accrédités aux étudiants, sont-ils conformes à l'article 10 bis de la Constitution ? » ;

« L'article 1^{er} (2), de la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur, lu avec les articles 27 et 28 bis de la même loi, dans leur version antérieure à la loi du 23 juillet 2016 modifiant la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur, en tant qu'il exclut de son champ d'application un établissement d'enseignement supérieur privé installé au Luxembourg et qui n'est pas un partenaire d'un établissement étranger, le privant de ce fait de la faculté d'être accrédité comme établissement supérieur spécialisé et de dispenser, de manière autonome, des programmes d'études eux-mêmes accrédités aux étudiants, est-il conforme à l'article 10 bis de la Constitution ? ».

Au regard des deux questions préjudicielles posées, la Cour constitutionnelle est amenée à examiner la conformité à l'article 10bis de la Constitution des articles 1^{er}, paragraphe 2, 27 et 28bis de la loi du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur (ci-après « *la loi de 2009* »), telle que modifiée par la loi du 23 juillet 2016 portant organisation de l'enseignement supérieur (ci-après « *la loi de 2016* »), dans sa version issue de la loi modificative de 2016 (première question préjudicielle) et dans celle en vigueur avant ladite modification législative (seconde question préjudicielle), qui sont de la teneur suivante :

	Loi du 19 juin 2009 en sa version applicable avant la modification du 23 juillet 2016 (seconde question)	Loi du 19 juin 2009 en sa version modifiée par la loi du 23 juillet 2016 (première question)
Article 1 ^{er} (2)	L'enseignement supérieur luxembourgeois comprend <ul style="list-style-type: none"> • les formations dispensées dans le cadre de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, • les formations dispensées dans l'enseignement supérieur de type court, • les formations diplômantes organisées par des établissements d'enseignement étrangers, publics et/ou privés, soit sous leur seule responsabilité, soit en partenariat 	L'enseignement supérieur luxembourgeois comprend <ol style="list-style-type: none"> 1. les formations dispensées dans le cadre de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, 2. les formations dispensées dans l'enseignement supérieur de type court, 3. les formations diplômantes organisées par des établissements d'enseignement supérieur étrangers, publics ou privés, soit sous leur seule responsabilité par le biais

	avec un organisme luxembourgeois autre que l'Université du Luxembourg.	de la création d'une filiale au Grand-Duché de Luxembourg, soit en partenariat avec un organisme luxembourgeois.
Article 27	Tout diplôme d'enseignement supérieur tel que défini à l'article 1 ^{er} de la présente loi délivré sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, par une institution d'enseignement supérieur, luxembourgeoise ou étrangère, privée ou publique, soit sous la seule responsabilité de cette institution soit conjointement avec un organisme privé luxembourgeois, doit être délivré, soit dans le cadre d'une formation accréditée, soit par une institution accréditée, soit dans le cadre d'un partenariat accrédité. L'Université du Luxembourg, créée par la loi du 12 août 2003 est exemptée de la procédure d'accréditation.	Tout diplôme d'enseignement supérieur tel que défini à l'article 1 ^{er} émis sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg par une institution d'enseignement supérieur étrangère, publique ou privée, soit sous la seule responsabilité de cette institution par le biais de la création d'une filiale au Grand-Duché de Luxembourg, soit en partenariat avec un organisme luxembourgeois, doit être délivré dans le cadre d'une formation accréditée au Grand-Duché de Luxembourg. Celle-ci doit être assurée par une institution accréditée au Grand-Duché de Luxembourg.
Article 28bis	<p>(1) Peuvent être accrédités des institutions d'enseignement supérieur publiques ou privées et des programmes d'études d'établissements d'enseignement supérieur dispensés par le biais d'accords de coopération avec des chambres professionnelles et des établissements publics ayant des formations d'enseignement supérieur dans leurs missions.</p> <p>(2) Une institution d'enseignement supérieur peut être accréditée dans une des deux catégories suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. université ou filiale d'une université, 2. établissement d'enseignement supérieur spécialisé ou filiale d'un établissement d'enseignement supérieur spécialisé. <p>(3) Peuvent être accrédités comme programmes d'études :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. les programmes d'études du brevet de technicien supérieur, 2. les programmes d'études de bachelor, 3. les programmes d'études de master, 4. les programmes d'études de doctorat. 	<p>(1) Peuvent être accrédités des institutions d'enseignement supérieur étrangères, publiques ou privées, et des programmes d'études dispensés soit sous leur seule responsabilité, par le biais de la création d'une filiale au Grand-Duché de Luxembourg, soit dans le cadre d'un partenariat avec un organisme luxembourgeois. L'accréditation d'un programme d'études est soumise à l'accréditation conjointe de l'institution qui dispense ce programme.</p> <p>(2) Une institution d'enseignement supérieur peut être accréditée dans une des deux catégories suivantes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. université ou filiale d'une université, 2. établissement d'enseignement supérieur spécialisé ou filiale d'un établissement d'enseignement supérieur spécialisé. <p>(3) Peuvent être accrédités comme programmes d'études :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. les programmes d'études du brevet de technicien supérieur, 1bis. les programmes d'études du diplôme d'études supérieures générales, 2. les programmes d'études de bachelor, 3. les programmes d'études de master, 4. les programmes d'études de doctorat. <p>L'accréditation d'un programme d'études de doctorat est soumise à l'accréditation conjointe de l'institution concernée en tant qu'université ou filiale d'une université.</p>

(4) Les formations sanctionnées par ces diplômes et grades sont reconnues au Grand-Duché en vertu de l'accréditation attribuée aux établissements et aux programmes d'études.	(4) Les formations sanctionnées par ces diplômes et grades sont reconnues au Grand-Duché en vertu de l'accréditation attribuée aux établissements et aux programmes d'études.
---	---

Il se dégage de l'examen des dispositions légales précitées, tant dans la version leur conférée par la modification législative de 2016 que dans la version antérieure, que l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi de 2009, s'il inclut dans l'enseignement supérieur 1) les formations dispensées par l'Université du Luxembourg, 2) les formations dispensées dans l'enseignement supérieur de type court et 3) les formations diplômantes dispensées au Luxembourg par des établissements d'enseignement supérieur étrangers, publics ou privés, il en exclut, implicitement mais nécessairement, en dehors de l'enseignement supérieur de type court, les formations diplômantes dispensées par des établissements d'enseignement supérieur privés luxembourgeois agissant sous leur seule responsabilité.

Les articles 27 et 28bis de la loi de 2009 ne sauraient en effet être interprétés comme incluant les établissements d'enseignement supérieur privés luxembourgeois, dès lors que ces articles apparaissent nécessairement tributaires de la délimitation légale du champ d'application de l'enseignement supérieur inscrit à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi de 2009 qui, tant dans sa version initiale que dans sa version modifiée par la loi de 2016, ne vise, à l'exception des formations dispensées par l'Université du Luxembourg et dans l'enseignement supérieur de type court, que les formations diplômantes organisées par des établissements d'enseignement supérieur étrangers, publics ou privés.

Il en suit que mis à part l'enseignement supérieur de type court, tout établissement d'enseignement privé luxembourgeois, agissant sous sa seule responsabilité, est exclu en tant qu'acteur du marché luxembourgeois de l'enseignement supérieur.

L'article 10bis, paragraphe 1, de la Constitution dispose : « *Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.* ».

L'article 111 de la Constitution dispose : « *Tout étranger qui se trouve sur le territoire du Grand-Duché, jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi.* ».

Il se dégage de ces dispositions non seulement que les étrangers qui se trouvent sur le territoire du Grand-Duché sont, à moins d'une exception légale, traités de manière égale aux Luxembourgeois, mais encore nécessairement qu'en vertu du principe de l'égalité, ces derniers ne sauraient être exclus des droits reconnus aux étrangers.

La mise en œuvre de la règle constitutionnelle d'égalité suppose que les catégories de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée se trouvent dans une situation comparable.

Tel est le cas en général pour les acteurs du marché de l'enseignement supérieur organisant des formations diplômantes, qui exercent tous la même activité.

Tel est le cas plus particulièrement, d'un côté, des établissements d'enseignement étrangers, publics ou privés, qui dispensent sous leur responsabilité des formations diplômantes au Luxembourg relevant de l'enseignement supérieur et, d'un autre côté, des établissements d'enseignement privés luxembourgeois qui entendent également dispenser pareilles formations sous leur seule responsabilité.

Le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

L'État n'a ni précisé dans le cadre de l'élaboration des lois de 2009 et 2016, ni invoqué durant la procédure devant les juridictions administratives ou durant celle devant la Cour constitutionnelle en quoi la différence de traitement opérée par les dispositions sous examen, notamment entre les établissements d'enseignement étrangers, publics ou privés, qui sont en substance autorisés à dispenser sous leur seule responsabilité des formations diplômantes au Luxembourg et les établissements d'enseignement privés luxembourgeois qui ne

sont pas autorisés à dispenser pareilles formations, procède d'une différenciation rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée au but poursuivi.

Aucune justification de la différence de traitement constatée ne se dégage par ailleurs des éléments d'appréciation soumis à la Cour.

Il y a partant lieu de dire, par rapport aux deux questions préjudicielles posées, que les articles 1^{er}, paragraphe 2, 27 et 28*bis* de la loi de 2009, tant dans leur version initiale que dans celle modifiée par la loi de 2016, en ce qu'ils excluent, en dehors de l'enseignement supérieur de type court, tout établissement privé luxembourgeois, agissant sous sa seule responsabilité, de l'organisation de formations diplômantes relevant de l'enseignement supérieur luxembourgeois, ne sont pas conformes au principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 10*bis*, paragraphe 1, de la Constitution.

PAR CES MOTIFS,

la Cour constitutionnelle :

dit que par rapport aux deux questions préjudicielles posées, les articles 1^{er}, paragraphe 2, 27 et 28*bis* de la loi du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur, tant dans leur version initiale que dans celle modifiée par la loi du 23 juillet 2016 modifiant la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur, en ce qu'ils excluent, en dehors de l'enseignement supérieur de type court, tout établissement privé luxembourgeois, agissant sous sa seule responsabilité, de l'organisation de formations diplômantes relevant de l'enseignement supérieur luxembourgeois, ne sont pas conformes au principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 10*bis*, paragraphe 1, de la Constitution ;

dit que dans les trente jours de son prononcé, l'arrêt sera publié au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A ;

dit qu'il sera fait abstraction du nom de la société anonyme de droit luxembourgeois X lors de la publication de l'arrêt au Journal officiel ;

dit que l'expédition du présent arrêt sera envoyée par le greffe de la Cour constitutionnelle au tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, dont émane la saisine, et qu'une copie conforme sera envoyée aux parties en cause devant cette juridiction.

La lecture du présent arrêt a été faite en la susdite audience publique par le président Jean-Claude WIWINIUS, en présence du greffier Viviane PROBST.

Le greffier,
Viviane Probst

Le président,
Jean-Claude Wiwinius

