

N° 7478<sup>8</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

**PROJET DE LOI**

**relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption  
d'une nouvelle réglementation de professions**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements adoptés par la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (21.12.2020).....	1
2) Texte coordonné.....	7

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(21.12.2020)

Madame le Président,

Me référant à l'article 32 (2) de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre ci-après le projet de loi sous rubrique amendé.

Les modifications résultant des observations légistiques exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 octobre 2020 ainsi que ses propositions de texte reprises telles quelles par la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, désignée ci-après par « la commission », ne seront pas commentées.

Le texte coordonné joint indique toutefois chacune des modifications apportées au texte gouvernemental déposé le 1<sup>er</sup> octobre 2019 à la Chambre des Députés (ajouts soulignés, suppressions barrées doublement).

\*

**OBSERVATIONS PRELIMINAIRES**

Dans son avis, le Conseil d'Etat se demande, à l'encontre de *l'article 3, paragraphe 6*, et en se référant aux considérants de la directive (UE) 2018/958, si le contrôle indépendant de la proportionnalité ne devrait pas être effectué de façon récurrente à intervalles réguliers tant que les dispositions nouvelles ou modificatives restent en vigueur et non une seule fois comme le prévoient les auteurs du projet de loi. La commission n'a pas donné suite à cette réflexion. Un contrôle récurrent tous les deux ans constituerait une charge administrative excessive pour les entités concernées. L'objectif premier de la directive (UE) 2018/958 est le contrôle ex ante de dispositions nouvelles ou modificatives, et non pas le contrôle ex post. Un contrôle deux ans après l'adoption des nouvelles dispositions correspond aux attentes du texte de la directive (UE) 2018/958. A titre de comparaison, la commission renvoie aux législateurs français et belge qui visent un contrôle après trois, respectivement quatre ans, sans caractère récurrent.

Le Conseil d'Etat propose d'omettre *l'article 4* du projet de loi puisque le principe qu'il énonce découle d'ores et déjà de « la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et des traités de l'Union européenne dont les dispositions constituent des normes de droit supérieures disposant d'un effet direct en droit interne. ». La commission a néanmoins jugé nécessaire de maintenir cet article. Elle donne à considérer que le principe de non-discrimination est un élément clef de la directive (UE) 2018/958, principe dont l'examen de proportionnalité doit tenir compte.

C'est dans le même ordre d'idées que la commission a maintenu le *premier paragraphe de l'article 5*, en reprenant la proposition de texte exprimée en ordre subsidiaire par le Conseil d'Etat.

Renvoyant à ses considérations exprimées à l'encontre des articles 4 et 5, le Conseil d'Etat propose également d'omettre le *premier paragraphe de l'article 6*. En ligne avec ses précédentes décisions, la commission n'a pas fait sienne cette proposition. Elle souligne que le principe de la proportionnalité, que ce paragraphe rappelle, doit être pris en compte dans le cadre de l'examen à réaliser et constitue un élément clef de la directive à transposer et par conséquent du présent projet de loi.

\*

## AMENDEMENTS

### *Amendement 1 – visant l'article 1<sup>er</sup>*

#### *Libellé :*

« La présente loi s'applique aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives ayant trait aux professions réglementées telles que définies à l'article 3, lettre a) de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles qui limitent l'accès à une telle profession réglementée ou l'exercice de celle-ci, ou l'une des modalités d'exercice de celle-ci, y compris l'usage d'un titre professionnel et les activités professionnelles autorisées sur le fondement de ce titre ~~et qui relèvent du champ d'application de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles telle que modifiée par la Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013.~~ »

#### *Commentaire :*

Dans son avis, le Conseil d'Etat recommande de remplacer le renvoi à la directive 2005/36/CE par un renvoi à la loi transposant cette directive, à savoir la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Cette proposition n'a pas pu être suivie à la lettre. En effet, ladite directive n'est pas seulement transposée en droit national par la loi précitée. De nombreuses lois sectorielles ont dû être modifiées pour transposer la directive 2005/36/CE.<sup>1</sup>

Par conséquent et afin d'éviter le risque d'oublier une loi réglementant l'exercice ou l'accès à une profession, la commission suggère de se référer à la définition de « profession réglementée » telle que retenue dans la loi précitée du 28 octobre 2016. Cette façon de procéder permet de couvrir toute disposition qui a trait aux professions réglementées.

### *Amendement 2 – visant l'article 3, paragraphes 3 à 6*

#### *Libellé :*

« (3) Toute disposition visée au paragraphe 1<sup>er</sup> est accompagnée d'une explication qui est suffisamment détaillée pour permettre d'apprécier le respect du principe de proportionnalité.

Pour ce faire, le ministre compétent accompagne l'avant-projet de loi, l'avant-projet ou de règlement grand-ducal ou l'acte administratif d'un examen de proportionnalité.

<sup>1</sup> A titre d'exemples : la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ; la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil ; la loi du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire etc..

Lorsqu'une profession est réglementée de manière indirecte par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet ou par un établissement public, celui-ci accompagne les dispositions visées au paragraphe 1<sup>er</sup> d'un examen de proportionnalité.

(4) Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1<sup>er</sup> est jugée justifiée et proportionnée sont étayés par des éléments probants qualitatifs et, dans la mesure du possible et lorsque cela est pertinent, quantitatifs.

~~5. L'examen visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est effectué de manière objective et indépendante.~~

(5) La conformité des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nouvelles ou modifiées limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice avec le principe de proportionnalité est contrôlée au plus tard deux ans après leur adoption, en tenant dûment compte de l'évolution de la situation depuis l'adoption des dispositions concernées.

(6) Un règlement grand-ducal précise les modalités de l'examen de proportionnalité conformément aux paragraphes 3 et 4 et aux articles 4, 5 et 6. »

*Commentaire :*

Dans son avis, le Conseil d'Etat exprime une opposition formelle à l'encontre de l'article 3 du projet de loi et plus particulièrement en ce qui concerne ses paragraphes 3, alinéa 2, et 5. Le Conseil d'Etat soulève que ces dispositions ne transposent pas correctement la directive (UE) 2018/958 en ce qu'elles n'instaurent pas un contrôle objectif et indépendant de l'examen de proportionnalité et omettent de faire référence aux dispositions administratives.

Partant, la commission a complété le libellé du paragraphe 3, alinéa 2, d'une référence aux actes administratifs. En effet, un ministre peut prendre des décisions de nature administrative, telles que des circulaires, touchant à la réglementation d'une profession.

En outre, la commission a inséré un nouvel alinéa 3 afin de bien distinguer entre la procédure des actes émanant d'un ministre et celle des actes émanant d'établissements publics et d'organismes professionnels.

L'ancien paragraphe 5, qui reprend simplement le principe d'objectivité et d'indépendance de la directive sans pour autant apporter plus de clarifications, a été supprimé par la commission qui, afin de satisfaire à la condition d'objectivité, a ajouté un paragraphe supplémentaire.

Le nouveau paragraphe 6 prévoit un règlement grand-ducal qui précisera les modalités de l'examen de proportionnalité. Ce règlement grand-ducal, s'appliquant à tous les auteurs de dispositions législatives, réglementaires et administratives qui limitent l'accès à une profession réglementée ou l'exercice de celle-ci, leur servira d'outil d'orientation dans l'analyse et l'examen de la proportionnalité qui s'impose.

Afin de respecter entièrement l'exigence du caractère indépendant, le recours à une instance indépendante sera mis en place au niveau de l'article 8. Cette instance indépendante sera chargée de vérifier la conformité des examens de proportionnalité (voir infra).

*Amendement 3 – visant l'article 6, paragraphe 2, lettre e)*

*Libellé :*

« ~~⇒~~ 5° la possibilité de recourir à des moyens moins restrictifs pour atteindre l'objectif d'intérêt général; aux fins du présent point, lorsque les dispositions sont justifiées par la protection des consommateurs uniquement et que les risques répertoriés sont limités à la relation entre le professionnel et le consommateur et n'affectent donc pas négativement des tiers, ~~les États membres examinent~~ en examinant en particulier si l'objectif peut être atteint par des moyens qui sont moins restrictifs que le fait de réserver des activités; »

*Commentaire :*

Le Conseil d'Etat critique la reprise littérale faite, au niveau de la lettre e) du paragraphe 2 de l'article 6, du libellé de la directive et signale qu'il y a lieu d'adapter ce texte « afin de le rendre applicable en droit interne. ». Partant, la commission a remplacé la formulation « les États membres examinent » par les termes « en examinant ».

*Amendement 4 – visant l'article 7, paragraphe 2**Libellé :*

« ~~(2)~~ Un règlement grand-ducal précise les modalités de cette procédure, y inclus les modalités de la publication sur une plateforme électronique de ces projets de dispositions. »

*Commentaire :*

Dans son avis, le Conseil d'Etat note que l'article 7 vise à transposer l'article 8 de la directive (UE) 2018/958, mais ne prévoit aucun mécanisme d'information préalable.

Le Conseil d'Etat souligne qu'à la différence des projets et propositions de loi, publiés sur le site de la Chambre des Députés ou des projets de règlement grand-ducal, consultables sur le site du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, « pour les dispositions à prendre par les organismes professionnels et les établissements publics aucune publication n'est prévue. ». Il se voit donc amené à s'opposer formellement à cet article pour transposition incorrecte de l'article correspondant de la directive.

Afin de lever cette opposition formelle, la commission a complété le paragraphe 2, qui prévoyait déjà un règlement grand-ducal pour préciser les modalités de la consultation publique. L'ajout vise à garantir que toutes les nouvelles dispositions soient consultables avant leur adoption sur une plateforme électronique – c'est-à-dire également les projets émanant des établissements publics, des organismes professionnels ainsi que les actes administratifs émanant d'un ministre.

*Amendement 5 – visant l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>**Libellé :*

« ~~(1)~~ Il est créé auprès du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions, en étroite collaboration avec le ministre ayant l'Économie dans ses attributions, un point de contact national dont la mission consiste à assurer l'échange d'informations sur les matières relevant de la présente loi. »

*Commentaire :*

En prévoyant, en ce qui concerne le point de contact national, une « étroite collaboration » avec le Ministre de l'Économie, la commission a tenu compte d'une suggestion afférente formulée dans l'avis de la Chambre de Commerce. Celle-ci s'interroge sur la pertinence du choix d'instituer cette autorité auprès du ministre en charge de l'Enseignement supérieur et donne à considérer que l'application de la future loi concerne « au premier chef le ministère de l'Économie, et plus particulièrement le ministère des classes moyennes. ».

La commission souligne qu'une collaboration des deux ministères devra permettre d'assurer un meilleur suivi des exigences posées par la directive (UE) 2018/958. La plupart des professions réglementées au Luxembourg relèvent, en effet, du Ministère de l'Économie et plus précisément de la Direction générale des Classes moyennes.

Cette collaboration s'inscrira par analogie et dans la continuité de la collaboration actuellement en place pour le suivi de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, où le Ministère de l'Économie assure la mission de coordonnateur suppléant.

La commission donne à considérer que la coordination et le suivi de la politique horizontale du marché intérieur de l'Union européenne relèvent également de la compétence du Ministère de l'Économie. C'est par conséquent ce ministère qui a mené les négociations de la directive (UE) 2018/958 et en a assuré sa transposition en droit national.

*Amendement 6 – visant l'article 8, paragraphes 2 et 3**Libellé :*

« ~~(2)~~ Au plus tard au jour de la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de toutes modifications de dispositions existantes, le ministre compétent transmet celles-ci au point de contact national visé au paragraphe 1<sup>er</sup>. Le ministre compétent joint également l'examen de proportionnalité y afférent. Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou toute

modification de telles dispositions existantes, accompagnée de l'examen de proportionnalité y afférent, doit être transmise au point de contact national visé au paragraphe 1<sup>er</sup>.

Concernant une disposition visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> provenant d'un projet de loi ou d'un projet de règlement grand-ducal, celle-ci, accompagnée de l'examen de proportionnalité y afférent, doit être transmise au point de contact national visé au paragraphe 1<sup>er</sup> au plus tard au jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

~~(3) Lorsqu'une profession est réglementée de manière indirecte par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet, l'organisme professionnel communique au point de contact national visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, au plus tard au jour de leur publication, toutes nouvelles dispositions limitant l'accès à cette profession ou son exercice ou toutes modifications de dispositions existantes. L'organisme professionnel transmet également l'examen de proportionnalité y afférent. Le point de contact national vérifie la conformité de cet examen de proportionnalité avec les critères posés par la loi.~~

En cas de non transmission par l'organisme professionnel des informations mentionnées au paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, les nouvelles dispositions sont inapplicables. Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, émanent d'un établissement public ou d'un organisme professionnel, le point de contact national vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi.

(4) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, sont à caractère administratif et émanent d'un ministre, le point de contact national sollicite l'avis de la commission *ad hoc* visée au paragraphe 6.

(5) Le point de contact national communique l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité visé aux paragraphes 3 et 4 aux entités notifiantes dans un délai de deux mois à compter de la réception de toutes les pièces visées au paragraphe 1<sup>er</sup>. L'entrée en vigueur de la disposition visée au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, ne peut avoir lieu qu'après la communication de l'avis du point de contact national.

Un silence du point de contact national au-delà de ce délai vaut avis favorable de la conformité de l'examen de proportionnalité.

(6) Le ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions nomme une commission *ad hoc* indépendante appelée à rendre un avis sur la conformité de l'examen de proportionnalité accompagnant les dispositions visées au paragraphe 4.

Un règlement grand-ducal précise la composition, la nomination, le fonctionnement et l'indemnisation de la commission *ad hoc*. Un règlement grand-ducal précise la composition, la nomination, le fonctionnement et l'indemnisation de la commission *ad hoc*. »

#### *Commentaire :*

Dans son avis, le Conseil d'Etat réitère son opposition formelle générale formulée à l'encontre du système de contrôle projeté par les articles 3 et 8 du texte gouvernemental au motif que celui-ci ne garantit pas une vérification indépendante.

En ce qui concerne le paragraphe 2 du présent article, il critique plus précisément que la transmission au point de contact des dispositions administratives nouvelles ou modificatives et émanant d'autorités étatiques n'est pas prévue. Pour défaut de transposition conforme des articles 10 et 11 de la directive (UE) 2018/958, le Conseil d'Etat s'oppose donc de manière formelle à ce paragraphe.

Partant, la commission a entièrement reformulé l'article 8, afin de s'assurer que toute disposition, qu'elle soit de nature législative, réglementaire ou administrative, nouvelle ou modificative, et indépendamment de son auteur, soit transmise au point de contact national.

L'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 2 retient désormais le principe de l'obligation de la transmission au point de contact national de toute disposition concernée par le présent dispositif légal, accompagnée de l'examen de proportionnalité y afférent, et ceci indépendamment de son auteur et de la nature de l'acte.

L'alinéa 2 du paragraphe 2 ainsi que les paragraphes 3 et 4 (nouveau) quant à eux ont dorénavant pour objet d'apporter des précisions par rapport au délai de ces transmissions à respecter, divergeant en fonction de son auteur et de la nature de l'acte. Cette précision apportée au dispositif s'impose afin

de donner suite à l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat à l'encontre du paragraphe 3. Dans sa teneur initiale, cette disposition ne garantissait pas la vérification ex ante des examens de proportionnalité.

Ainsi, les projets de loi et les projets de règlement grand-ducal, dont la conformité de leur examen de proportionnalité est vérifiée par le Conseil d'Etat – tel que soulevé par lui-même dans son avis – sont à transmettre au point de contact national au plus tard au jour de leur publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

En effet, le Conseil d'Etat est l'institution qui s'impose pour assurer une vérification indépendante des examens de proportionnalité des projets de loi et des projets de règlement grand-ducal.

Le paragraphe 3, dans sa nouvelle teneur, charge le point de contact national du contrôle des examens de proportionnalité des actes émanant d'organismes professionnels et d'établissements publics.

Enfin, les nouveaux paragraphes 4 et 6 visent à établir un contrôle indépendant de la conformité des examens de proportionnalité qui accompagnent les actes administratifs émanant d'un ministre et ceci par la création d'une commission *ad hoc*.

Le nouveau paragraphe 5 traite de la communication de l'avis afférent du point de contact national.

Le nouveau paragraphe 6 met en place la commission *ad hoc* évoquée et chargée de rendre un avis sur la conformité de l'examen de proportionnalité pour les seuls actes administratifs émanant d'un ministre, étant donné que le point de contact national réalise ce contrôle indépendant pour les actes émanant d'organismes professionnels et d'établissements publics.

L'idée d'instaurer une telle commission trouve son origine dans la proposition faite par le Conseil d'Etat de s'inspirer du projet de loi belge transposant la directive (UE) 2018/958 qui prévoit la création d'un organisme indépendant chargé de rendre un avis sur la conformité des examens de proportionnalité.

En effet, il y a lieu d'exclure que le fonctionnaire responsable du point de contact national doive vérifier la conformité d'un examen de proportionnalité d'un acte qui émane de son ministère de tutelle, ce qui pourrait compromettre le caractère indépendant du contrôle.

L'indépendance et l'objectivité de la commission *ad hoc* pourraient être assurées, par exemple, par la nomination d'experts externes à l'administration gouvernementale.

Un règlement grand-ducal est prévu pour préciser les modalités de la composition et du fonctionnement de cette commission indépendante.

#### *Amendement 7 – visant l'article 9*

##### *Libellé :*

« La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du mois qui suit de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

##### *Commentaire :*

L'article 9 fixe l'entrée en vigueur de la loi. Initialement, une entrée en vigueur déphasée était prévue.

Vu le délai dépassé de la transposition en droit national de la directive (UE) 2018/958 et dans la mesure où le présent dispositif ne prévoit pas de sanctions, la commission juge approprié de prévoir une entrée en vigueur immédiate.

\*

Copie de la présente est envoyée pour information à Monsieur Xavier Bettel, Premier Ministre, Ministre d'Etat, à Monsieur Franz Fayot, Ministre de l'Economie, ainsi qu'à Monsieur Marc Hansen, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Je vous prie d'agréer, Madame le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Fernand ETGEN

\*



## TEXTE COORDONNE

### PROJET DE LOI

#### relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

##### **Art. 1<sup>er</sup>. Champ d'application.**

La présente loi s'applique aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives ayant trait aux professions réglementées telles que définies à l'article 3, lettre a) de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles qui limitent l'accès à une telle profession réglementée ou l'exercice de celle-ci, ou l'une des modalités d'exercice de celle-ci, y compris l'usage d'un titre professionnel et les activités professionnelles autorisées sur le fondement de ce titre et qui relèvent du champ d'application de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles telle que modifiée par la Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013.

##### **Art. 2. Définitions.**

Les définitions reprises à l'article 3 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles s'appliquent.

En outre, pour l'application de la présente loi, on entend par :

- a) « titre professionnel protégé » : une forme de réglementation d'une profession dans le cadre de laquelle l'usage d'un titre dans une activité professionnelle ou un groupe d'activités professionnelles est subordonné, directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession d'une qualification professionnelle déterminée, et dans le cadre de laquelle l'usage abusif d'un tel titre est passible de sanctions ;
- b) « activités réservées » : une forme de réglementation d'une profession dans le cadre de laquelle l'accès à une activité professionnelle ou à un groupe d'activités professionnelles est réservé, directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, aux membres d'une profession réglementée détenteurs d'une qualification professionnelle déterminée, y compris lorsque l'activité est partagée avec d'autres professions réglementées.

##### **Art. 3. Examen *ex ante* de nouvelles mesures et suivi.**

(1) Avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou avant de modifier de telles dispositions existantes, il est procédé à un examen de proportionnalité conformément aux dispositions de la présente loi.

(2) L'étendue de l'examen visé au paragraphe 1<sup>er</sup> est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

(3) Toute disposition visée au paragraphe 1<sup>er</sup> est accompagnée d'une explication qui est suffisamment détaillée pour permettre d'apprécier le respect du principe de proportionnalité.

Pour ce faire, le ministre compétent accompagne l'avant-projet de loi, l'avant-projet ou de règlement grand-ducal ou l'acte administratif d'un examen de proportionnalité.

Lorsqu'une profession est réglementée de manière indirecte par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet ou par un établissement public, celui-ci accompagne les dispositions visées au paragraphe 1<sup>er</sup> d'un examen de proportionnalité.

(4) Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1<sup>er</sup> est jugée justifiée et proportionnée sont étayés par des éléments probants qualitatifs et, dans la mesure du possible et lorsque cela est pertinent, quantitatifs.

~~5. L'examen visé au paragraphe 1er est effectué de manière objective et indépendante.~~

~~6.~~ (5) La conformité des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nouvelles ou modifiées limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice avec le principe de propor-

tionnalité est contrôlée au plus tard deux ans après leur adoption, en tenant dûment compte de l'évolution de la situation depuis l'adoption des dispositions concernées.

(6) Un règlement grand-ducal précise les modalités de l'examen de proportionnalité conformément aux paragraphes 3 et 4 et aux articles 4, 5 et 6.

#### **Art. 4. Non-discrimination:**

Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative y compris ~~la~~ toute modification de telles dispositions existantes limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice n'est pas directement ou indirectement discriminatoire en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence.

#### **Art. 5. Justification motivée par des objectifs d'intérêt général:**

~~(1) Toute nouvelle~~ disposition législative, réglementaire ou administrative, nouvelle ou modificative, limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice est justifiée par des objectifs d'intérêt général.

~~(2) Les dispositions visées au paragraphe 1<sup>er</sup> sont objectivement justifiées par des motifs liés au maintien de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la santé publique, ou par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que notamment~~ la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des bénéficiaires de services et des travailleurs, la protection de la bonne administration de la justice, la garantie de la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude et la prévention de la fraude et de l'évasion fiscales et la préservation de l'efficacité des contrôles fiscaux, la sécurité des transports, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la sauvegarde et la préservation du patrimoine historique et artistique national, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle.

~~(3) Les motifs d'ordre purement économique ou les motifs purement administratifs ne peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général à même de justifier une limitation de l'accès à des professions réglementées ou de leur exercice.~~

#### **Art. 6. Proportionnalité:**

~~(1) Toute nouvelle~~ disposition législative, réglementaire ou administrative y compris ~~la~~ toute modification de telles dispositions existantes limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

~~(2) À cette fin, avant l'adoption des dispositions visées au paragraphe 1<sup>er</sup>, il est tenu compte des éléments suivants :~~

- a) 1° la nature des risques liés aux objectifs d'intérêt général poursuivis, en particulier les risques pour les bénéficiaires des services, dont les consommateurs, pour les professionnels ou pour les tiers ;
- b) 2° la vérification de l'insuffisance de règles de nature spécifique ou plus générale déjà en vigueur, telles que celles prévues par la législation sur la sécurité des produits ou la législation relative à la protection des consommateurs, pour atteindre l'objectif poursuivi ;
- c) 3° le caractère approprié de la disposition au regard de son aptitude à atteindre l'objectif poursuivi, et la question de savoir si cette disposition répond véritablement au souci d'atteindre cet objectif d'une manière cohérente et systématique et répond donc aux risques répertoriés de façon similaire pour des activités comparables ;
- d) 4° l'incidence sur la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union européenne, sur le choix des consommateurs et sur la qualité du service fourni ;
- e) 5° la possibilité de recourir à des moyens moins restrictifs pour atteindre l'objectif d'intérêt général; aux fins du présent point, lorsque les dispositions sont justifiées par la protection des consommateurs uniquement et que les risques répertoriés sont limités à la relation entre le professionnel et le consommateur et n'affectent donc pas négativement des tiers, ~~les États membres examinent en examinant~~ en particulier si l'objectif peut être atteint par des moyens qui sont moins restrictifs que le fait de réserver des activités ;



⊖ 6° l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées, lorsqu'elles sont conjuguées à d'autres dispositions limitant l'accès à la profession ou son exercice, et notamment la manière dont les dispositions nouvelles ou modifiées, conjuguées à d'autres exigences, contribuent à la réalisation du même objectif d'intérêt général, ainsi que la question de savoir si elles sont nécessaires à la réalisation de cet objectif.

Sont également pris en considération les éléments ci-après lorsqu'ils sont pertinents pour la nature et le contenu de la disposition qui est introduite ou modifiée :

- a) 1° la correspondance entre la portée des activités couvertes par une profession ou réservées à celle-ci et la qualification professionnelle requise ;
- b) 2° la correspondance entre la complexité des tâches concernées et la nécessité que ceux qui les effectuent disposent de qualifications professionnelles déterminées, notamment en ce qui concerne le niveau, la nature et la durée de la formation ou de l'expérience requises ;
- c) 3° la possibilité d'acquérir la qualification professionnelle par différents moyens ;
- d) 4° la question de savoir si les activités réservées à certaines professions peuvent être partagées ou non avec d'autres professions, et pour quel motif ;
- e) 5° le degré d'autonomie dans l'exercice d'une profession réglementée et l'incidence des modalités d'organisation et de supervision sur la réalisation de l'objectif poursuivi, en particulier lorsque les activités liées à une profession réglementée sont exercées sous le contrôle et la responsabilité d'un professionnel dûment qualifié ;
- ⊖ 6° l'évolution de la technique et le progrès scientifique, qui peuvent effectivement réduire ou accroître l'asymétrie d'information entre les professionnels et les consommateurs.

(3) Aux fins du paragraphe 2, premier alinéa 1<sup>er</sup>, point ~~⊖~~6°, l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées lorsqu'elles sont conjuguées à une ou plusieurs exigences, étant entendu qu'il pourrait y avoir des effets aussi bien positifs que négatifs, est évalué, et en particulier les exigences suivantes :

- a) 1° activités réservées, titre professionnel protégé ou toute autre forme de réglementation au sens de l'article 3, ~~point~~ lettre a), de la loi précitée du 28 octobre 2016 ~~relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles~~ ;
- b) 2° obligations de suivre une formation professionnelle continue ;
- c) 3° dispositions en matière d'organisation de la profession, d'éthique professionnelle et de supervision ;
- d) 4° affiliation obligatoire à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel et systèmes d'inscription ou d'autorisation, notamment lorsque ces exigences impliquent la possession d'une qualification professionnelle déterminée ;
- e) 5° restrictions quantitatives, notamment les exigences limitant le nombre d'autorisations d'exercer ou fixant un nombre minimal ou maximal de travailleurs, de gestionnaires ou de représentants titulaires de qualifications professionnelles déterminées ;
- ⊖ 6° exigences particulières en matière de forme juridique ou exigences liées à la détention du capital ou à la gestion d'une entreprise, dans la mesure où ces exigences sont directement liées à l'exercice de la profession réglementée ;
- g) 7° restrictions territoriales, y compris lorsque la profession est réglementée dans des parties du territoire d'un État membre d'une façon qui diffère de celle dont elle est réglementée dans d'autres parties ;
- h) 8° exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité ;
- i) 9° exigences concernant la couverture d'assurance ou d'autres moyens de protection personnelle ou collective concernant la responsabilité professionnelle ;
- ⊖ 10° exigences en matière de connaissances linguistiques, dans la mesure nécessaire à l'exercice de la profession ;
- ⊖ 11° exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux ;
- ⊖ 12° exigences en matière de publicité.

(4) Avant d'introduire de nouvelles dispositions ou de modifier des dispositions existantes, il est également effectué un examen de la conformité avec le principe de proportionnalité des exigences spécifiques relatives à la prestation temporaire ou occasionnelle de services, prévues au titre II de la ~~directive 2005/36/CE~~ loi précitée du 28 octobre 2016, dont :

- a) 1° l'inscription temporaire automatique ou l'adhésion pro forma à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, visés à l'article 6, ~~premier~~ alinéa 1<sup>er</sup>, ~~point~~ lettre a), de la ~~directive 2005/36/CE~~ loi précitée du 28 octobre 2016 ;
- b) 2° une déclaration préalable conformément à l'article 7, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la ~~directive 2005/36/CE~~ loi précitée du 28 octobre 2016, la fourniture de documents exigés conformément au paragraphe 2 dudit article ou toute autre exigence équivalente ;
- e) 3° le versement d'une redevance ou des frais requis pour les procédures administratives, liés à l'accès à des professions réglementées ou à leur exercice, à la charge du prestataire de services.

Le présent paragraphe ne s'applique pas aux mesures destinées à garantir le respect des conditions de travail et d'emploi que les États membres appliquent conformément au droit de l'Union européenne.

(5) Lorsque les dispositions concernent la réglementation de professions de santé et ont des implications pour la sécurité des patients, il est tenu compte de l'objectif de garantir un haut degré de protection de la santé humaine.

#### **Art. 7. Participation des parties prenantes**

(1) Lorsque cela est pertinent et approprié, une consultation publique précède l'introduction de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou la modification de telles dispositions existantes.

(2) Un règlement grand-ducal précisera les modalités de cette procédure, y inclus les modalités de la publication sur une plateforme électronique de ces projets de dispositions.

#### **Art. 8. Point de contact national**

(1) Il est créé auprès du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions, en étroite collaboration avec le ministre ayant l'Économie dans ses attributions, un point de contact national dont la mission consiste à assurer l'échange d'informations sur les matières relevant de la présente loi.

(2) ~~Au plus tard au jour de la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de toutes modifications de dispositions existantes, le ministre compétent transmet celles-ci au point de contact national visé au paragraphe 1<sup>er</sup>. Le ministre compétent joint également l'examen de proportionnalité y afférent. Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou toute modification de telles dispositions existantes, accompagnée de l'examen de proportionnalité y afférent, doit être transmise au point de contact national visé au paragraphe 1<sup>er</sup>.~~

Concernant une disposition visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> provenant d'un projet de loi ou d'un projet de règlement grand-ducal, celle-ci, accompagnée de l'examen de proportionnalité y afférent, doit être transmise au point de contact national visé au paragraphe 1<sup>er</sup> au plus tard au jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(3) ~~Lorsqu'une profession est réglementée de manière indirecte par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet, l'organisme professionnel communique au point de contact national visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, au plus tard au jour de leur publication, toutes nouvelles dispositions limitant l'accès à cette profession ou son exercice ou toutes modifications de dispositions existantes. L'organisme professionnel transmet également l'examen de proportionnalité y afférent. Le point de contact national vérifie la conformité de cet examen de proportionnalité avec les critères posés par la loi.~~

En cas de non transmission par l'organisme professionnel des informations mentionnées au paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, les nouvelles dispositions sont inapplicables. Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, émanent d'un établissement public ou d'un organisme professionnel, le point

de contact national vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi.

(4) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, sont à caractère administratif et émanent d'un ministre, le point de contact national sollicite l'avis de la commission ad hoc visée au paragraphe 6.

(5) Le point de contact national communique l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité visé aux paragraphes 3 et 4 aux entités notifiantes dans un délai de deux mois à compter de la réception de toutes les pièces visées au paragraphe 1<sup>er</sup>. L'entrée en vigueur de la disposition visée au paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, ne peut avoir lieu qu'après la communication de l'avis du point de contact national.

Un silence du point de contact national au-delà de ce délai vaut avis favorable de la conformité de l'examen de proportionnalité.

(6) Le ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions nomme une commission *ad hoc* indépendante appelée à rendre un avis sur la conformité de l'examen de proportionnalité accompagnant les dispositions visées au paragraphe 4.

Un règlement grand-ducal précise la composition, la nomination, le fonctionnement et l'indemnisation de la commission ad hoc. Un règlement grand-ducal précise la composition, la nomination, le fonctionnement et l'indemnisation de la commission *ad hoc*.

~~4~~(7) Le point de contact national visé au paragraphe 1<sup>er</sup> communique à la Commission européenne les nouvelles dispositions accompagnées des raisons pour lesquelles ces dispositions, une fois examinées conformément à la présente loi, sont considérées comme justifiées et proportionnées. Le point de contact national consigne ces informations dans la base de données des professions réglementées visée à l'article 59, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

#### **Art. 9. Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> jour ~~du mois qui suit~~ de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

