

N° 7478²¹**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**

* * *

**DEUXIEME AVIS COMPLEMENTAIRE
DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(22.6.2021)

Les 6 amendements parlementaires sous avis (ci-après les « nouveaux Amendements ») ont pour objet de modifier le projet de loi n°7478 relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation des professions (ci-après le « Projet de loi » ou le « Projet initial »), tel qu'amendé par une première série d'amendements parlementaires du 21 décembre 2020. Le Projet de loi tel que modifié par les nouveaux Amendements sera qualifié de « Projet ter ».

Le Projet de loi vise à transposer en droit national la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (ci-après la « Directive 2018/958 »)¹. La Chambre de Commerce a émis un avis concernant le Projet initial en date du 6 mai 2020, un avis complémentaire portant sur les amendements parlementaires du 21 décembre 2020 (émis le 10 mars 2021), ainsi qu'un avis concernant le projet de règlement grand-ducal d'exécution du Projet amendé par les amendements (émis le 30 avril 2021)².

En bref

- La Chambre de Commerce plaide en faveur de la création d'une Commission unique saisie de l'ensemble des mesures impliquant un contrôle de proportionnalité.
- Elle se félicite du choix de désigner le point de contact national auprès du Ministère de l'Economie.
- Elle s'interroge quant aux difficultés pratiques d'examen par le point de contact national du contrôle de proportionnalité concernant les règlements grand-ducaux pris en urgence.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Outre un certain nombre de modifications formelles, les nouveaux Amendements comportent deux aspects principaux que la Chambre de Commerce souhaite commenter, à savoir (i) la désignation du point de contact national auprès du Ministère de l'Economie, et (ii) la mise en œuvre du contrôle de proportionnalité en cas de projet de règlement grand-ducal pris en urgence.

1 Lien vers la Directive 2018/958

2 Lien vers le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de l'examen de proportionnalité et fixant la composition, la nomination le fonctionnement et l'indemnisation de la commission ad hoc indépendante et l'avis de la Chambre de Commerce n°5744 CCL du 30 avril2021.

De manière générale, **la Chambre de Commerce regrette le morcellement des instances compétentes pour vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité**³. Elle rappelle qu'elle serait plutôt favorable à la généralisation du rôle d'une commission consultative indépendante⁴ – composée majoritairement d'experts externes, de juristes spécialisés ayant une connaissance fine de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne – saisie de l'ensemble des mesures impliquant un contrôle de proportionnalité en vertu du Projet de loi. L'action d'une commission dotée de telles attributions permettrait d'obtenir un avis motivé bien en amont de l'adoption de toute mesure, permettant ainsi une élaboration au regard de l'exigence de proportionnalité imposée par le Projet. A cet égard, et pour autant que de besoin, la Chambre de Commerce se rapporte à son avis complémentaire du 10 mars 2021⁵.

La Chambre de Commerce constate également que les nouveaux Amendements impliquent *de facto* **la modification du projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de l'examen de proportionnalité et fixant la composition, la nomination, le fonctionnement et l'indemnisation de la commission ad hoc indépendante**⁶. Elle invite les auteurs à lui faire parvenir les amendements à ce projet de règlement grand-ducal dans les meilleurs délais afin que les deux projets puissent continuer évoluer de manière concomitante jusqu'à leur adoption définitive.

*

COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES

Modifications relatives au point de contact national

Tout d'abord, la Chambre de Commerce se félicite que le choix soit opéré de désigner le point de contact national auprès du Ministère de l'Economie, et non plus du Ministère de l'Enseignements supérieur et de la Recherche comme le prévoyaient les versions précédentes du Projet de loi. La Chambre de Commerce avait en effet appelé cette modification de ses vœux dans ses deux premiers avis relatifs au Projet de loi.

Contrôle de proportionnalité en cas de projet de règlement grand-ducal pris en urgence

Les nouveaux Amendements visent à compléter le Projet en ce qui concerne des situations qui n'avaient pas été envisagées auparavant, et pour lesquelles la Directive 2018/958 impose également qu'un contrôle de proportionnalité soit effectué avant l'adoption de toute nouvelle réglementation de profession. Il s'agit en particulier : (i) de la procédure concernant les propositions de loi pour lesquelles il appartiendra désormais aux députés qui les présentent de les accompagner d'un examen de proportionnalité, et (ii) des projets de règlements grand-ducaux pris en urgence dont l'examen du contrôle de proportionnalité sera effectué non pas par le Conseil d'Etat mais par le point de contact national.

En ce qui concerne la procédure prévue en cas de projet de règlement grand-ducal pris en urgence, l'amendement 5 prévoit que le point de contact national communique l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité dans un délai de 5 jours ouvrables. La Chambre de Commerce note que ce délai est justifié par les auteurs de la façon suivante (commentaire sous l'amendement 5) : « *La commission propose un délai de cinq jours ouvrables. Ce délai correspond à celui accordé dans la pratique aux chambres professionnelles pour aviser un projet de règlement grand-ducal pris en urgence.* » Cet argumentaire est complété par la marginalisation théorique de ce type de procédures étant donné que « *[l]es questions habituel/es liées à la réglementation de professions, telles que les*

3 En application du Projet ter : (i) le Conseil d'Etat serait compétent pour contrôler l'examen de proportionnalité joint aux projets et propositions de loi et règlements grand-ducaux qui lui sont soumis pour avis, (ii) le point de contact national pour les projets de règlements grand-ducaux pris en urgence ainsi que pour les mesures émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel, et (iii) une commission indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité pour les dispositions administratives émanant d'un ministre.

4 L'Amendement 6 modifie la dénomination de la « Commission ad hoc indépendante » (existant dans le Projet initial) en « Commission indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité des dispositions administratives émanant d'un ministre ».

5 Lien vers l'avis complémentaire de la Chambre de Commerce du 10 mars 2021, p.3

6 Précité, note 3.

adhésions aux chambres, les exigences en matière de formation, la forme juridique ou encore les règles d'actionnariat ne sont pas des questions qui requièrent d'agir en urgence. »⁷

Cependant, la Chambre de Commerce – à laquelle un délai de 5 jours ouvrables est (théoriquement, mais pas systématiquement) octroyé pour aviser les projets de règlements grand-ducaux pris en urgence – dénonce régulièrement le recours injustifié à cette procédure d'urgence pour des textes dépourvus de caractère particulièrement urgent⁸, avec les risques que ceci comporte pour les justiciables, dont font aussi potentiellement partie ses ressortissants.

De par son expérience en matière de procédures d'urgence, la Chambre de Commerce tient à rappeler qu'un tel délai est particulièrement bref et qu'il nécessitera une mobilisation importante de ressources au sein du point de contact national.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

⁷ Il convient à cet égard de rappeler notamment que « *Le recours à la procédure d'urgence doit être suffisamment motivé (...). (S)elon une jurisprudence récente, les Cours et Tribunaux contrôlent le bien-fondé du recours à la procédure d'urgence. La procédure dite « de l'urgence » constitue l'exception en matière réglementaire alors que la consultation du Conseil d'État reste la règle. Le recours à l'urgence doit être utilisé avec parcimonie et exclusivement dans les cas où l'intervention rapide du pouvoir exécutif s'est avérée indispensable (cf. avis du Conseil d'État, réf. 47.370) du 10 octobre 2006 relatif à un projet de règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 4 de la loi du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur). Un règlement grand-ducal pris par la voie de l'urgence peut donc être annulé par les juridictions administratives pour cause d'urgence insuffisamment motivée » (Guide pratique de la procédure législative et réglementaire, Service central de législation, p.93, lien).*

⁸ Voir notamment l'avis 5396PMR/DLA du 15 janvier 2020, p. 3 (lien), ainsi que les avis n°5014GKA du 13 mars 2018, ou encore n°5115PMR du 19 juin 2018.

