

N° 7478<sup>15</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**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(18.3.2021)

**RESUME STRUCTURE**

*La Chambre des Métiers note que les amendements sous avis apportent des clarifications à certaines questions soulevées en raison de la transposition littérale de la directive, qui vise à une harmonisation minimale et doit donc de ce fait être adaptée au cadre législatif de chaque Etat membre.*

*L'amendement principal comporte la création d'une commission ad hoc indépendante qui doit assurer un contrôle objectif de l'examen de proportionnalité des actes administratifs émanant d'un ministre en matière de réglementation de professions.*

*Or, la complexification bureaucratique inutile introduite par le projet de loi se trouve confirmée ici encore par la coexistence de trois organes de contrôle indépendants qui sont le point de contact national, la commission ad hoc, et le Conseil d'Etat pour les projets de lois et les projets de règlements grand-ducaux avec le risque inhérent d'interprétations divergentes entre les trois instances.*

\*

Par sa lettre du 22 décembre 2020, Monsieur le Ministre de l'Economie a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet des amendements portées au projet de loi repris sous rubrique.

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

Pour le législateur européen la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation de services ne doivent pas être entravées par la manière dont les États membres décident de réglementer l'exercice de certaines professions. Dans cette optique, le projet de loi sous avis transpose en droit national la directive (UE) 2018/958 qui rappelle non seulement la jurisprudence de la Cour de justice européenne d'après laquelle les restrictions posées par un État membre pour l'exercice d'une profession doivent être proportionnées, motivées par un objectif d'intérêt général et non-discriminatoires, mais elle intervient plus en amont, en imposant aux États membres de démontrer que les mesures envisagées sont proportionnées et justifiées. Pour cela, la directive prévoit que les États membres effectuent une évaluation, avant son adoption, de toute nouvelle réglementation, qu'elle soit législative, réglementaire ou administrative. Ce contrôle concerne également toute modification de la législation existante.

Dans son avis<sup>1</sup> du 23 décembre 2019, la Chambre des Métiers a formulé d'une part des critiques quant à la transposition formelle de la directive, critiques qui sont écartées à un certain degré par les

---

1 Document parlementaire 7478<sup>3</sup>

amendements sous avis et d'autre part, des critiques quant au bien-fondé des mesures que le projet de loi entend introduire, critiques qui restent sans réponses.

Elle rappelle que le champ d'application de la loi, quoique plus circonscrit par l'amendement 1 sous avis, n'est pas entièrement définissable, et les auteurs du projet de loi ne présentent aucun état des lieux de la législation nationale qui tombe sous le champ d'application des nouvelles dispositions. Par ailleurs aucune étude d'impact affichant les résultats escomptés par l'introduction des nouvelles mesures n'est indiquée, de sorte que la crainte de la Chambre des Métiers, qui consiste dans le fait que le projet de loi contribue à un bureaucratisme volumineux, inutile et inefficace, reste réelle.

\*

## 2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

### 2.1. Amendement 1

Même si l'amendement sous avis définit dorénavant le champ d'application de la loi par référence « 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 », la Commission parlementaire est consciente du fait que le projet de loi doit « couvrir toute disposition qui a trait aux professions réglementées » et concerne « de nombreuses lois sectorielles », sans pourtant faire un inventaire de la législation nationale qui tombe sous le champs d'application des nouvelles dispositions.

### 2.2. Amendement 2

L'omission de faire référence aux dispositions administratives pour l'examen de proportionnalité et aussi lors de la transmission au point de contact national est désormais réparée. L'amendement 2 dispose que « le ministre compétent accompagne l'avant-projet de loi, l'avant-projet de règlement grand-ducal ou l'acte administratif d'un examen de proportionnalité ». Et *sub* amendement 6, « 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 ».

### 2.3. Amendements 3, 4 et 5

Les amendements 3, 4 et 5 ne soulèvent pas d'observations particulières de la part de la Chambre des Métiers.

### 2.4. Amendement 6

Les questionnements soulevés par la Chambre des Métiers dans son avis<sup>2</sup> du 23 décembre 2019, en relation avec l'examen de proportionnalité des dispositions émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel ne rencontrent cependant pas toutes les clarifications souhaitées.

Elle note, d'une part que l'amendement sous avis tient compte de son observation et renonce à sanctionner les nouvelles dispositions émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel par leur inapplicabilité en l'absence d'un examen de proportionnalité ; sanction, qui rappelle-le, n'est nullement prévue par la directive, et d'autre part que les modalités de l'examen de proportionnalité des dispositions émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel sont précisées dans un règlement grand-ducal, ce qui leur facilite partiellement la tâche. Or, l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions se trouve retardé de deux mois en cas d'absence d'avis du point de contact national qui est chargé de vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité avec les

<sup>2</sup> Document parlementaire 7478<sup>3</sup>

critères posés par le présent projet de loi ; et plus grave encore, le projet de loi ne dispose pas pour le cas d'un avis négatif du point de contact. Est-ce que les nouvelles dispositions n'entrent pas en vigueur ? Ce qui ferait du point de contact une autorité de surveillance des ordres professionnelles.

La complexification bureaucratique inutile introduite par le projet de loi (voir à ce sujet l'avis précité de la Chambre des Métiers) se trouve confirmé ici encore par la coexistence de trois organes de contrôle qui sont le point de contact national pour le contrôle indépendant de la conformité des examens de proportionnalité qui accompagnent les dispositions émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel ; la commission *ad hoc* qui est demandée pour avis pour les actes administratifs émanant d'un ministre ; et le Conseil d'Etat pour les projets de lois et les projets de règlements grand-ducaux.

La Chambre des Métiers estime que le risque d'interprétations divergentes entre les trois instances de contrôle indépendantes est réel.

\*

Compte tenu des remarques qui précèdent et nonobstant les amendements, la Chambre des Métiers se voit obligée de refuser l'approbation du projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 18 mars 2021

*Pour la Chambre des Métiers*

*Le Directeur Général,*  
Tom WIRION

*Le Président,*  
Tom OBERWEIS

