



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 7478

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

Date de dépôt : 01-10-2019

Date de l'avis du Conseil d'État : 22-06-2021

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
16-11-2021	Résumé du dossier	Résumé	<u>5</u>
01-10-2019	Déposé	7478/00	<u>7</u>
29-10-2019	Avis de la Chambre des Salariés (15.10.2019)	7478/01	<u>34</u>
30-10-2019	Avis du Collège vétérinaire - Dépêche de la Présidente du Collège vétérinaire au Ministre de l'Economie (23.10.2019)	7478/02	<u>39</u>
07-01-2020	Avis de la Chambre des Métiers (23.12.2019)	7478/03	<u>42</u>
07-01-2020	1) Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (18.12.2019) 2) Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Diekirch - Dépêche du bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Barreau de Diekirch [...]	7478/04	<u>54</u>
07-05-2020	Avis de la Chambre de Commerce (6.5.2020)	7478/05	<u>59</u>
28-08-2020	Avis de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (25.8.2020)	7478/06	<u>70</u>
27-10-2020	Avis du Conseil d'État (27.10.2020)	7478/07	<u>86</u>
21-12-2020	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace	7478/08	<u>95</u>
20-01-2021	Avis du Collège médical - Dépêche du Président du Collège médical au Ministre de l'Économie (6.1.2021)	7478/09	<u>108</u>
28-01-2021	Avis complémentaire du Collège vétérinaire - Dépêche de la Présidente du Collège vétérinaire au Ministre de l'Economie (20.1.2021)	7478/10	<u>111</u>
16-02-2021	Avis complémentaire de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg (11.2.2021)	7478/11	<u>114</u>
25-02-2021	Avis complémentaire de l'Ordre des Architectes et Ingénieurs-Conseils (18.2.2021)	7478/12	<u>119</u>
10-03-2021	Avis de l'Union luxembourgeoise des Consommateurs - Dépêche du Président et du Directeur de l'Union luxembourgeoise des Consommateurs au Ministre de l'Économie (23.2.2021)	7478/13	<u>128</u>
17-03-2021	Avis complémentaire de la Chambre de Commerce (10.3.2021)	7478/14	<u>131</u>
23-03-2021	Avis complémentaire de la Chambre des Métiers (18.3.2021)	7478/15	<u>136</u>
11-05-2021	Avis complémentaire du Conseil d'État (11.5.2021)	7478/16	<u>141</u>
07-06-2021	Avis de l'Ordre des Experts-Comptables (27.5.2021)	7478/17	<u>149</u>
09-06-2021	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace	7478/18	<u>157</u>
22-06-2021	Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État	7478/19	<u>169</u>

Date	Description	Nom du document	Page
	(22.6.2021)		
02-07-2021	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace	7478/20	<u>174</u>
05-07-2021	Deuxième avis complémentaire de la Chambre de Commerce (22.6.2021)	7478/21	<u>183</u>
07-07-2021	Avis complémentaire du Collège médical - Dépêche du Président du Collège médical au Ministre de l'Économie (28.6.2021)	7478/23	<u>188</u>
07-07-2021	Deuxième avis complémentaire du Collège vétérinaire - Dépêche de la Présidente du Collège vétérinaire au Ministre de l'Economie (21.6.2021)	7478/22	<u>191</u>
09-07-2021	Troisième avis complémentaire du Conseil d'État (9.7.2021)	7478/24	<u>194</u>
14-07-2021	Deuxième avis complémentaire de l'Ordre des Architectes et Ingénieurs-Conseils (8.7.2021)	7478/25	<u>197</u>
21-07-2021	Troisième avis complémentaire de la Chambre de Commerce (12.7.2021)	7478/26	<u>202</u>
29-07-2021	Deuxième avis complémentaire du Collège médical - Dépêche du Président du Collège médical au Ministre de l'Economie (14.7.2021)	7478/27	<u>205</u>
08-10-2021	Rapport de commission(s) : Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace Rapporteur(s) : Madame Lydia Mutsch	7478/28	<u>208</u>
14-10-2021	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°4 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7478	<u>229</u>
14-10-2021	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°4 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7478	<u>236</u>
26-10-2021	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (26-10-2021) Evacué par dispense du second vote (26-10-2021)	7478/29	<u>238</u>
07-10-2021	Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace Procès verbal (40) de la reunion du 7 octobre 2021	40	<u>241</u>
21-07-2021	Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace Procès verbal (35) de la reunion du 21 juillet 2021	35	<u>247</u>
01-07-2021	Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace Procès verbal (33) de la reunion du 1 juillet 2021	33	<u>253</u>
03-06-2021	Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace Procès verbal (27) de la reunion du 3 juin 2021	27	<u>266</u>
25-03-2021	Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace Procès verbal (20	<u>270</u>

Date	Description	Nom du document	Page
	20) de la reunion du 25 mars 2021		
02-12-2020	Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace Procès verbal (05) de la reunion du 2 décembre 2020	05	<u>273</u>
05-11-2021	Publié au Mémorial A n°763 en page 1	7478	<u>286</u>

Résumé

7478 Résumé

L'objet de ce projet de loi est de transposer en droit luxembourgeois 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. L'objectif général de la directive à transposer est d'assurer un bon fonctionnement du marché unique de l'Union européenne tout en garantissant un haut degré de protection des consommateurs.

La directive à transposer établit des règles pour la conduite obligatoire par les Etats membres d'un examen de proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles ou la modification de réglementations professionnelles existantes. Le cadre commun pour la conduite des examens de proportionnalité vise l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires ou administratives des Etats membres qui limitent l'accès à une profession réglementée ou l'exercice de celle-ci.

La directive pose le principe que les dispositions restrictives touchant les professions réglementées ne doivent pas être discriminatoires quant à la nationalité ou le lieu de résidence et qu'elles poursuivent un intérêt général. De plus, elles doivent être propres à réaliser l'objectif déclaré et elles ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Des considérations purement économiques ou administratives ne peuvent en aucun cas justifier des restrictions en matière d'accès à une profession réglementée.

Le projet de loi se limite donc à déterminer les modalités pratiques de la procédure liée à cet examen de proportionnalité.

Toute disposition, qu'elle soit de nature législative, réglementaire ou administrative, nouvelle ou modificative qui limite l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, et indépendamment de son auteur, doit être transmise au point de contact national prévu par l'article 8 du projet de loi.

Le point de contact national assure l'échange d'information sur les matières qui relèvent du présent projet de loi et contrôle les examens de proportionnalité des actes émanant d'organismes professionnels et d'établissements publics.

Une commission indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité contrôle les examens de proportionnalité relatifs aux dispositions administratives émanant d'un ministre. Elle vérifie également la conformité de l'examen de proportionnalité portant sur les règlements grand-ducaux pris en recourant à la procédure d'urgence.

C'est au Conseil d'Etat d'assurer la vérification indépendante des examens de proportionnalité des projets de loi, des propositions de loi et des projets de règlement grand-ducal.

*

7478/00

N° 7478

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

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

* * *

*(Dépôt: le 1.10.2019)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (25.9.2019).....	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi.....	4
4) Commentaire des articles	7
5) Tableau de correspondance	11
6) Fiche financière	13
7) Fiche d'évaluation d'impact.....	13
8) 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.....	16

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur rapport de Notre Ministre de l'Économie et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre de l'Économie est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

Palais de Luxembourg, le 25 septembre 2019

Le Ministre de l'Économie,
Étienne SCHNEIDER

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

Contexte et objectif

L'objet du présent projet de loi est de transposer en droit luxembourgeois la directive 2018/958UE 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 »).

Cette directive est une mesure de suivi de la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. La directive 2013/55/UE a mis en place un mécanisme d'évaluation mutuelle des réglementations nationales. Cet exercice a donné naissance à une base de données des professions réglementées accessible au public et gérée par la Commission européenne. Suivant un calendrier précis, avec une date butoir le 18 janvier 2016, les États membres ont dû communiquer à la Commission européenne une liste des professions existantes réglementées, indiquant les activités couvertes par chaque profession, ainsi qu'une liste des professions pour lesquelles une vérification préalable des qualifications est nécessaire. En outre, ils étaient chargés d'examiner si, dans leur système juridique, les exigences limitant l'accès ou l'exercice d'une profession réglementée étaient compatibles avec les principes de non-discrimination, en raison de la nationalité ou du lieu de résidence, et de proportionnalité. Enfin, les États membres ont dû justifier le maintien ou le rajout de nouvelles exigences et l'informer via un rapport officiel de la suppression ou de l'assouplissement éventuel.

Les résultats du processus d'évaluation mutuelle révèlent d'une part que le volume réglementaire dans l'ensemble de l'Union demeure élevé. D'autre part, il s'avère qu'il existe des différences significatives dans l'appréciation faite par les États membres sur le caractère proportionné et nécessaire des réglementations sur les professions en questions. Si la Commission européenne considère comme étant justifiées les réglementations dans les domaines tels que l'éducation et la santé, elle souligne toutefois le niveau disparate, entre les différents États membres, des restrictions sur des professions similaires, protégées en vertu du même objectif d'intérêt national.

Partant du constat d'une mise en œuvre très relative et contrastée du processus d'évaluation mutuelle et de l'absence de critères clairs pour l'évaluation par les États membres du caractère proportionné de leurs exigences, les co-législateurs de l'Union ont décidé d'établir « un cadre commun d'évaluation du caractère proportionné de dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice avant l'adoption ou la modification de telles dispositions. » (Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, Article 1^{er}).

Les exigences du cadre légal européen

La Directive a pour objet d'établir des règles pour la conduite par les États membres des examens de la proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles ou la modification de réglementations professionnelles existantes. Comme l'énonce l'article 2, paragraphe 1, l'établissement d'un cadre commun pour la conduite des examens de proportionnalité vise l'ensemble des « dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui limitent l'accès à une 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. » En pratique, elle vise une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées. Les exigences nationales « limitatives » peuvent porter sur des aspects très variés, tels que la forme juridique, la détention du capital, les modalités de publicité ou encore les modalités d'exercice d'activités pluridisciplinaires.

L'article 4 de la Directive définit les contours de l'examen de proportionnalité qui doit être mené tant en amont de l'adoption des dispositions concernées que tout au long de la vie juridique de ces dispositions, cela pour prendre en compte les développements intervenus dans le domaine dont relève la profession réglementée depuis l'adoption de la mesure.

S'il appartient toujours aux États membres de déterminer les professions à réglementer et la manière de les réglementer, comme le rappelle l'article 1 de la Directive, cette détermination ne peut se faire

que dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité. A cet égard, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour de justice que toute mesure nationale portant atteinte à l'exercice des libertés fondamentales du marché intérieur doit remplir quatre conditions : ne pas être discriminatoire (article 5 de la Directive), être justifiée par un ou des objectifs d'intérêt général (article 6 de la Directive), être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà du niveau nécessaire pour atteindre ce dernier (article 7 de la Directive). Ces principes conditionnent la légalité d'une nouvelle réglementation professionnelle et s'impose à l'échelon national en vertu du principe de la primauté du droit de l'Union.

Le contexte luxembourgeois

Le Grand-Duché figure parmi les États membres ayant un niveau de restrictivité réglementaire élevé par rapport à la moyenne du marché unique pour les secteurs des services aux entreprises, tels que ceux des services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie.¹ Dans sa recommandation concernant le programme national de réforme pour 2019, le Luxembourg est invité par le Conseil « à réduire les obstacles à la concurrence dans les services professionnels aux entreprises réglementés » (Recommandation n°2, point 2).

En droit luxembourgeois, relèvent du domaine de la loi formelle en vertu de la Constitution les éléments essentiels en matière de réglementations professionnelles, notamment, les restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole (article 11, paragraphe 6) ou encore les matières concernant l'éducation nationale² (article 23). Les éléments moins essentiels peuvent être relégués à des règlements grand-ducaux dans le respect des délimitations prévues par le pouvoir législatif.

Il convient en outre de noter que les organes de professions réglementées peuvent se voir confier par la loi un pouvoir d'autorégulation pour la détermination des éléments moins essentiels, les éléments essentiels de la matière étant obligatoirement du domaine de la loi.³ A cet égard, la Constitution dispose :

« En matière d'exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements. » (Article 11, paragraphe 6).

Le législateur ne peut habiliter les organismes professionnels qu'à prendre des règlements dans des matières déterminées.⁴ Il ne saurait habiliter les organes professionnels à arrêter des règles dérogeant à des lois ou les complétant.⁵

Il ressort de ce qui précède que l'obligation d'effectuer un contrôle de proportionnalité prévue par la Directive s'adresse tant aux départements ministériels concernés qu'à l'organisme professionnel spécifique habilité à cette effet. Ces régulateurs doivent donc, de manière automatique, accompagner toute nouvelle mesure portant sur l'accès ou l'exercice d'une profession réglementée d'une explication. Pour ce faire, le présent projet de loi introduit l'obligation d'accompagner toute nouvelle réglementation professionnelle d'un examen de proportionnalité.

Enfin, le présent projet de loi met en place un point de contact national chargé d'assurer la mise en œuvre effective des exigences prévues par la Directive et de transmettre toute nouvelle réglementation professionnelle et son analyse de proportionnalité à la Commission européenne. Ce pôle d'expertise en matière de réglementations professionnelles est institué auprès du Ministre « ayant l'Enseignement supérieur » dans ses attributions puisque celui-ci assure déjà une mission de coordination de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

*

1 Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2019, COM(2019) 516 final, voir notamment considérant 9. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0516&from=DE>

2 Avis du Conseil d'État du 21 mars 2006 sur le projet de règlement grand-ducal portant organisation de la formation et de l'examen de fin d'apprentissage dans le métier d'instructeur de natation (N°47.183, p. 2).

3 Cour const., arrêts du 2 mars 2018, n° 132/18 et 133/18 (Mém. A n° 196 et 197 du 20 mars 2018).

4 Cour const., arrêts du 19 mars 2013, n°76/13 à 95/2013 (Mém. A n°54 du 29 mars 2013, p. 681).

5 Conseil d'État, "Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux", éd. 2006, p. 69.

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. Champ d'application.

La loi s'applique aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives qui limitent l'accès à une 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 à l'article 3 de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles s'appliquent.

En outre, 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 loi.

2. L'étendue de l'examen visé au paragraphe 1^{er} est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

3. Toute disposition visée au paragraphe 1^{er} 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 ou de règlement grand-ducal d'un examen de proportionnalité.

4. Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1^{er} 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^{er} est effectué de manière objective et indépendante.

6. 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.

Art. 4. Non-discrimination.

Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative y compris la 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 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^{er} 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 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 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^{er}, il est tenu compte des éléments suivants:

- a) 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) 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) 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) l'incidence sur la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union, sur le choix des consommateurs et sur la qualité du service fourni;
- e) 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 particulier si l'objectif peut être atteint par des moyens qui sont moins restrictifs que le fait de réserver des activités;
- f) 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) la correspondance entre la portée des activités couvertes par une profession ou réservées à celle-ci et la qualification professionnelle requise;
- b) 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) la possibilité d'acquérir la qualification professionnelle par différents moyens;
- d) 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) 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;
- f) 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, point f), 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) activités réservées, titre professionnel protégé ou toute autre forme de réglementation au sens de l'article 3, point a), de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles;
- b) obligations de suivre une formation professionnelle continue;
- c) dispositions en matière d'organisation de la profession, d'éthique professionnelle et de supervision;
- d) 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) 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;
- f) 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) 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) exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité;
- i) exigences concernant la couverture d'assurance ou d'autres moyens de protection personnelle ou collective concernant la responsabilité professionnelle;
- j) exigences en matière de connaissances linguistiques, dans la mesure nécessaire à l'exercice de la profession;
- k) exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux;
- l) 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, dont:

- a) 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, point a), de la directive 2005/36/CE;
- b) une déclaration préalable conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2005/36/CE, la fourniture de documents exigés conformément au paragraphe 2 dudit article ou toute autre exigence équivalente;
- c) 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.

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.

Art. 8. Point de contact national

1. Il est créé auprès du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions un point de contact national dont la mission consiste à assurer l'échange d'informations sur les matières relevant de la 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^{er}. Le ministre compétent joint également l'examen de proportionnalité y afférent.

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^{er}, 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^{er}, les nouvelles dispositions sont inapplicables.

4. Le point de contact national visé au paragraphe 1^{er} 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, de la directive 2005/36/CE.

Art. 9. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES*Ad article 1 – Champ d'application*

Il n'y a pas lieu à transposition de l'article 1 de la Directive puisque ces dispositions n'ont pas de valeur normative.

Consacré à la définition du champ d'application de la présente loi, cet article porte transposition de l'article 2 de la directive.

La loi s'applique aux exigences limitant l'accès à une profession déjà réglementée ou à une nouvelle profession que les États membres envisagent de réglementer, ou son exercice. Les activités relevant de la présente loi concernent les professions réglementées relevant du champ d'application de la directive 2005/36/CE telle que modifiée par la Directive 2013/55/UE. Ces directives ont donné lieu à différents actes de transposition en droit national ce qui justifie une référence aux directives elles-mêmes et non aux actes de transpositions.

A cet égard, il convient de rappeler que la définition de la notion de « profession réglementée », au sens de la directive 2005/36, relève du droit de l'Union. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous a), de cette directive, la notion de « profession réglementée » vise une activité ou un ensemble d'activités

professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées. A noter que les notaires sont explicitement exclus du champ d'application de la directive 2013/55/UE.

La présente loi devrait s'appliquer en complément de la directive 2005/36/CE et sans préjudice d'autres dispositions prévues dans un acte distinct de l'Union concernant l'accès à une profession réglementée spécifique ou l'exercice de celle-ci.

Enfin, il convient de souligner que l'objectif du nouveau mécanisme d'examen de la proportionnalité vise à assurer la libre circulation des travailleurs tant en matière de droit d'établissement qu'en ce qui concerne la prestation occasionnelle de services.

Ad Article 2 – Définitions

Cet article reprend les définitions de l'article 3 de la directive. Pour les besoins de la présente loi, les définitions de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles s'appliquent.

Ad Article 3 – Examen ex ante de nouvelles mesures et suivi

L'article 3 reproduit l'article 4 de la directive.

Le paragraphe 1 énonce qu'avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires et administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, il est procédé à un examen de proportionnalité. Cet examen de proportionnalité incombe au régulateur à l'origine de la nouvelle réglementation professionnelle concernée, qu'il s'agisse d'un département ministériel ou d'un organisme professionnel.

Le paragraphe 2 n'appelle pas de commentaires particuliers.

Le paragraphe 3 introduit une nouvelle obligation en matière de procédure législative ou réglementaire. Il rend obligatoire, lors de la saisine du Conseil de gouvernement, la transmission d'un examen de proportionnalité par le département ministériel à l'initiative de la nouvelle réglementation professionnelle. Cet examen permet au Gouvernement, aux organes consultatifs et à la Chambre des Députés d'apprécier si la réglementation envisagée est conforme aux critères posés par la présente loi puisqu'il constitue un outil d'analyse permettant d'apporter une démonstration rigoureuse de la nécessité d'une nouvelle réglementation et de la proportionnalité de celle-ci. Une circulaire précisera et harmonisera les éléments à intégrer dans l'examen de proportionnalité. Ce contenu harmonisé permettra, d'une part, d'aider les régulateurs dans la rédaction de leurs explications et, d'autre part, de faciliter le contrôle de la conformité de celles-ci aux exigences posées par la Directive.

Pour ce qui est du paragraphe 4, il convient de souligner que le département ministériel à l'origine de la nouvelle réglementation ne doit pas nécessairement produire une étude spécifique ou une preuve ou un matériel quelconque établissant la proportionnalité d'une mesure avant son adoption, il convient qu'il réalise une analyse objective, tenant compte de ses circonstances particulières, qui démontrent qu'il existe un véritable risque pour la réalisation des objectifs d'intérêt général. A cet égard, la Cour de justice a reconnu qu'un État membre ne peut être « *privé de la possibilité d'établir qu'une mesure interne restrictive satisfait [aux exigences découlant du principe de proportionnalité], au seul motif que ledit État membre n'est pas en mesure de produire des études qui auraient servi de base à l'adoption de la réglementation en cause* » (CJUE, gde ch., 8 septembre 2010, Stoß, C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-410/07, Rec., I-08069, point 72).

Le paragraphe 5 dispose que l'examen de proportionnalité doit être effectué de manière objective et indépendante. Le fonctionnaire du ministère dont relève la profession concernée et le fonctionnaire assurant la mission du point de contact national visé à l'article 8 sont les garants de cette neutralité et de cette objectivité. Tout fonctionnaire est en effet tenu « *aux devoirs (...) d'indépendance et de neutralité* » conformément à l'article 14 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Conformément au paragraphe 6, le régulateur à l'origine de la nouvelle réglementation professionnelle est chargé de réévaluer après l'adoption d'une nouvelle réglementation professionnelle si celle-ci n'a pas perdu sa justification en raison des évolutions de la technologie, de la société ou du marché. L'examen du caractère proportionné de la réglementation professionnelle devrait tenir compte des développements intervenus dans le domaine dont relève la profession réglementée depuis l'adoption de la mesure. Le considérant 26 souligne que, « *compte tenu de la rapidité de l'évolution de la tech-*

nique et du progrès scientifique, l'actualisation des conditions d'accès pourrait revêtir une importance particulière pour un certain nombre de professions, en particulier pour les services professionnels fournis par voie électronique. »

Ad Article 4 – Non-discrimination

L'article 4 transpose l'article 5 de la directive. En se basant sur une jurisprudence constante, cet article oblige les États membres à veiller à ce que les nouvelles dispositions ne soient pas directement ou indirectement discriminatoires.

Ad Article 5 – Justification motivée par des objectifs d'intérêt général

L'article 5 reproduit, en essence, l'article 6 de la directive qui oblige les États membres à préciser les objectifs d'intérêt général (telles que, par exemple, la santé publique, l'ordre public ou la sécurité publique) qui justifient une réglementation. Il incombe au régulateur à l'initiative de la nouvelle réglementation professionnelle d'administrer la preuve du caractère justifié des nouvelles exigences.

Ad Article 6 – Proportionnalité

L'article 6 correspond à l'article 7 de la directive. Cet article constitue une liste des éléments qui peuvent être pris en considération dans le cadre de l'examen de proportionnalité. Il incombe au régulateur à l'initiative de la nouvelle réglementation professionnelle d'administrer la preuve du caractère proportionné des nouvelles exigences.

L'article 6, paragraphe 1, reflète la double dimension de la notion de « proportionnalité » puisque cette notion recouvre deux conditions à savoir : être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà du niveau nécessaire pour atteindre ce dernier.

L'article 6, paragraphe 2 est divisé en deux alinéas constituant deux listes distinctes. S'agissant du 1^{er} alinéa, les éléments listés ont un caractère prédominant et sont d'application systématique.

Pour ce qui est du point c), le considérant 22 de la Directive prévoit qu'une mesure « *devrait être réputée propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi uniquement si elle répond véritablement au souci d'atteindre celui-ci d'une manière cohérente et systématique, par exemple lorsque des risques similaires liés à certaines activités sont abordés de façon comparable et lorsque toute exception aux restrictions en cause est appliquée conformément à l'objectif déclaré.* »

S'agissant du point e), le considérant 24 de la Directive précise la façon dont l'intensité du caractère restrictif des moyens mis en œuvre pour protéger l'accès ou l'exercice d'une profession devrait être mis en œuvre. Ainsi, « *lorsque les consommateurs sont raisonnablement en mesure de choisir d'utiliser les services de professionnels qualifiés ou non, il convient d'utiliser des moyens moins restrictifs [que le fait de réserver des activités aux professionnels], notamment en protégeant le titre professionnel ou en prévoyant l'inscription à un registre professionnel.* »

Le second alinéa de l'article 6, paragraphe 2 est à lire en parallèle avec le considérant 25 de la Directive et constitue une liste de critères supplétive. Il reprend d'autres éléments qui devraient être pris en compte « *lorsqu'ils sont pertinents pour la nature et le contenu de la mesure analysée* »

Pour faciliter la mise en œuvre de l'article 6, paragraphe 2, alinéa 1^{er} sous f), l'article 6, paragraphe 3, propose une liste des exigences à prendre en compte.

L'article 6, paragraphe 4, vise la prestation temporaire ou occasionnelle de services. Il s'agit d'une liste non-exhaustive. Il est précisé que ne sont pas visées les mesures nationales destinées à garantir le respect des conditions de travail et d'emploi, dans le respect du droit de l'Union.

A l'article 6, paragraphe 5, une attention particulière est portée à la protection de la santé humaine dont un niveau élevé de protection doit être assuré, conformément à l'article 168, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ad Article 7 – Information et participation

L'article 7 transpose l'article 8 de la directive qui prévoit que, lorsque cela est pertinent et approprié, les États membres mènent des consultations publiques et associent les parties prenantes avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives. Ces consultations sont facultatives et se déroulent en amont de la procédure législative ou réglementaire.

Un règlement grand-ducal précisera les modalités de la procédure de consultation.

Ad Article 8 – Point de contact national

L'article 10, paragraphe 2, de la directive oblige les États membres à nommer une autorité publique en charge de la transmission et de la réception des informations. Par souci de cohérence, il est prévu de confier la mission d'échange d'informations avec les autres États membres de l'Union européenne sur les matières relevant de la présente loi à un point de contact national situé sous le ministre ayant « l'Enseignement supérieur » dans ses attributions. Il y a lieu de rappeler que la Directive s'inscrit dans la continuité de la directive 2013/55/UE et que le ministère de l'Enseignement supérieur constitue le pôle d'expertise de référence dans ce domaine puisqu'il a coordonné « processus d'évaluation mutuelle » consacré à l'article 59 de la directive 2013/55/UE.

Le paragraphe 2 prévoit que le département ministériel à l'initiative de la nouvelle réglementation communique celle-ci accompagnée de l'examen de proportionnalité y afférent au point de contact national au plus tard au jour de la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. A cet égard, il y a lieu de noter que le département ministériel concerné devra, le cas échéant, adapter l'examen de proportionnalité par rapport à la version soumise lors du dépôt de l'avant-projet d'acte dans l'hypothèse où le projet a subi des modifications substantielles au cours de la procédure législative ou réglementaire.

Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, énonce la procédure applicable lorsqu'une réglementation de profession émane d'un organisme professionnel. En effet, la Constitution dispose qu'« *en matière d'exercice de la profession libérale [la loi] peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.* » (Article 11, paragraphe 6 de la Constitution). Il convient à cet égard de rappeler que, conformément à l'article 112 de la Constitution, les règlements des organes professionnels doivent être publiés dans la forme déterminée par la loi. Cette publication est la condition pour que les règlements obtiennent force obligatoire. En vertu des articles 1^{er} et 2 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, les règlements des organes professionnels sont publiés au Mémorial A, à moins qu'une loi ne prévoit un autre mode de publication. Ainsi, 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, au plus tard au jour de sa publication, toute nouvelle réglementation de profession. L'organisme professionnel est tenu de transmettre également l'examen de proportionnalité y afférent. Le point de contact national vérifie la qualité de l'examen de proportionnalité par rapport au cadre d'analyse de la proportionnalité posé par la présente loi. Par exemple, le point de contact national pourra demander à l'organisme professionnel de compléter l'examen de proportionnalité si celui-ci produit des explications d'ordre général et peu détaillées. Cette vérification ne constitue cependant pas un contrôle de l'opportunité de la nouvelle réglementation. L'examen de compatibilité de la nouvelle réglementation avec la présente loi pourra donner lieu à une révision ou un aménagement de la réglementation envisagée dans un sens davantage conforme à la présente loi.

L'alinéa 2 règle l'hypothèse où un organisme professionnel omettrait de transmettre la nouvelle réglementation ou l'examen de proportionnalité correspondant dans le délai imparti. Dans ce cas, les nouvelles dispositions seraient inapplicables. Il s'agit de réduire le risque de condamnation de l'État luxembourgeois puisque tout manquement à l'obligation de notification à la Commission européenne ou toute réglementation jugée contraire aux prescriptions de la Directive peut donner lieu à une action contentieuse de la Commission européenne et, le cas échéant, conduire à une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne.

Le paragraphe 4 n'appelle pas de commentaires particuliers.

Ad Article 9 – Entrée en vigueur

Cet article final fixe la date de la mise en vigueur de la loi projetée.

*

TABLEAU DE CORRESPONDANCE

<i>Directive 2018/958/UE</i>	<i>Projet de loi</i>
<i>Objet</i>	
Art. 1	Pas d'article spécifique
<i>Champ d'application</i>	
Art. 2 § 1	Art. 1
Art. 2 § 2	Pas d'article spécifique
<i>Définitions</i>	
Art. 3 point a)	Art. 2 point a)
Art. 3 point b)	Art. 2 point b)
<i>Examen ex ante de nouvelles mesures et suivi</i>	
Art. 4 § 1	Art. 3 § 1
Art. 4 § 2	Art. 3 § 2
Art. 4 § 3	Art. 3 § 3
Art. 4 § 4	Art. 3 § 4
Art. 4 § 5	Art. 3 § 5
Art. 4 § 6	Art. 3 § 6
<i>Non-discrimination</i>	
Art. 5	Art. 4
<i>Justification motivée par des objectifs d'intérêt général</i>	
Art. 6 § 1	Art. 5 § 1
Art. 6 § 2	Art. 5 § 2
Art. 6 § 3	Art. 5 § 3
<i>Proportionnalité</i>	
Art. 7 § 1	Art. 6 § 1
Art. 7 § 2 al. 1 point a)	Art. 6 § 2 al. 1 point a)
Art. 7 § 2 al. 1 point b)	Art. 6 § 2 al. 1 point b)
Art. 7 § 2 al. 1 point c)	Art. 6 § 2 al. 1 point c)
Art. 7 § 2 al. 1 point d)	Art. 6 § 2 al. 1 point d)
Art. 7 § 2 al. 1 point e)	Art. 6 § 2 al. 1 point e)
Art. 7 § 2 al. 1 point f)	Art. 6 § 2 al. 1 point f)
Art. 7 § 2 al. 2 point a)	Art. 6 § 2 al. 2 point a)
Art. 7 § 2 al. 2 point b)	Art. 6 § 2 al. 2 point b)
Art. 7 § 2 al. 2 point c)	Art. 6 § 2 al. 2 point c)
Art. 7 § 2 al. 2 point d)	Art. 6 § 2 al. 2 point d)
Art. 7 § 2 al. 2 point e)	Art. 6 § 2 al. 2 point e)
Art. 7 § 2 al. 2 point f)	Art. 6 § 2 al. 2 point f)
Art. 7 § 3 point a)	Art. 6 § 3 point a)
Art. 7 § 3 point b)	Art. 6 § 3 point b)
Art. 7 § 3 point c)	Art. 6 § 3 point c)
Art. 7 § 3 point d)	Art. 6 § 3 point d)
Art. 7 § 3 point e)	Art. 6 § 3 point e)
Art. 7 § 3 point f)	Art. 6 § 3 point f)

Art. 7 § 3 point g)	Art. 6 § 3 point g)
Art. 7 § 3 point h)	Art. 6 § 3 point h)
Art. 7 § 3 point i)	Art. 6 § 3 point i)
Art. 7 § 3 point j)	Art. 6 § 3 point j)
Art. 7 § 3 point k)	Art. 6 § 3 point k)
Art. 7 § 3 point l)	Art. 6 § 3 point l)
Art. 7 § 4 point a)	Art. 6 § 4 point a)
Art. 7 § 4 point b)	Art. 6 § 4 point b)
Art. 7 § 4 point c)	Art. 6 § 4 point c)
Art. 7 § 5	Art. 6 § 5
<i>Information et participation des parties prenantes</i>	
Art. 8 § 1	Pas d'article spécifique
Art. 8 § 2	Art. 7 § 1
<i>Mécanismes effectifs de recours</i>	
Art. 9	Pas d'article spécifique
<i>Echange d'informations entre Etats membres</i>	
Art. 10 § 1	Pas d'article spécifique
Art. 10 § 2	Art. 8 § 1
<i>Transparence</i>	
Art. 11 § 1	Art. 8 § 4
Art. 11 § 2	N.a.
<i>Examen</i>	
Art. 12 § 1	N.a.
Art. 12 § 2	N.a.
<i>Transposition</i>	
Art. 13 § 1	N.a.
Art. 13 § 2	N.a.
<i>Entrée en vigueur</i>	
Art. 14	N.a.
<i>Destinataires</i>	
Art. 15	N.a.

*

FICHE FINANCIERE

(art. 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité
et la Trésorerie de l'Etat)

Le projet de loi ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Intitulé du projet :	Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions
Ministère initiateur :	Ministère de l'Économie
Auteur(s) :	Cindy Bauwens
Tél. :	247-84334
Courriel :	cindy.bauwens@eco.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Transposition de directive
Autres Ministères :	/
Date :	septembre 2019

Mieux légiférer

- Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non ⁶
Si oui, laquelle/lesquelles :
Remarques/Observations :
- Destinataires du projet :
 - Entreprises/Professions libérales : Oui Non
 - Citoyens : Oui Non
 - Administrations : Oui Non
- Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui Non N.a.⁷
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
Remarques/Observations :
- Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui Non
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui Non
Remarques/Observations :
- Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui Non
Remarques/Observations :

⁶ Double-click sur la case pour ouvrir la fenêtre permettant de l'activer.

⁷ N.a. : non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative⁸ pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui Non
Si oui, quel est le coût administratif approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif⁹ par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données interadministratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.
Si oui, lequel ?
Remarques/Observations :

⁸ Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

⁹ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez pourquoi :
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation¹⁰ ? Oui Non N.a.
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers¹¹ ? Oui Non N.a.

¹⁰ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

¹¹ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

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

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 46, son article 53, paragraphe 1, et son article 62,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen ⁽¹⁾,

après consultation du Comité des régions,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire ⁽²⁾,

considérant ce qui suit:

- (1) Le libre choix de la profession est un droit fondamental. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «Charte») garantit la liberté professionnelle ainsi que la liberté d'entreprise. La libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation des services sont des principes fondamentaux du marché intérieur consacrés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les réglementations nationales organisant l'accès aux professions réglementées ne devraient donc pas constituer un obstacle injustifié ou disproportionné à l'exercice de ces droits fondamentaux.
- (2) En l'absence de dispositions spécifiques du droit de l'Union harmonisant les conditions d'accès à une profession réglementée ou d'exercice de celle-ci, il est de la compétence des États membres de décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité.
- (3) Le principe de proportionnalité est l'un des principes généraux du droit de l'Union. Il résulte de la jurisprudence ⁽³⁾ que les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne devraient remplir quatre conditions, à savoir qu'elles s'appliquent de manière non discriminatoire, qu'elles se justifient par des objectifs d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (4) La directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽⁴⁾ comprend l'obligation pour les États membres d'évaluer le caractère proportionné de leurs exigences restreignant l'accès aux professions réglementées ou leur exercice et de communiquer à la Commission les résultats de cette évaluation, lançant ainsi le «processus d'évaluation mutuelle». Dans le cadre de ce processus, les États membres devaient examiner l'ensemble de leur législation applicable à toutes les professions réglementées sur leur territoire.
- (5) Les résultats du processus d'évaluation mutuelle ont révélé un manque de clarté des critères devant être utilisés par les États membres pour évaluer le caractère proportionné des exigences limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, ainsi qu'un degré inégal d'examen de ces exigences à tous les niveaux de la réglementation. Afin d'éviter la fragmentation du marché intérieur et d'éliminer les obstacles entravant l'accès à certaines activités salariées ou non salariées et leur exercice, il convient d'établir une approche commune au niveau de l'Union, de manière à empêcher l'adoption de mesures disproportionnées.
- (6) Dans sa communication du 28 octobre 2015 intitulée «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises», la Commission a relevé la nécessité d'adopter un cadre d'analyse de la proportionnalité à l'intention des États membres, qui leur servira au moment d'examiner leur réglementation sur les professions ou de proposer une nouvelle réglementation.

⁽¹⁾ JO C 288 du 31.8.2017, p. 43.

⁽²⁾ Position du Parlement européen du 14 juin 2018 (non encore parue au Journal officiel) et décision du Conseil du 21 juin 2018.

⁽³⁾ Arrêt de la Cour de justice du 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, point 37.

⁽⁴⁾ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO L 255 du 30.9.2005, p. 22).

- (7) La présente directive a pour objet d'établir des règles pour la conduite par les États membres des examens de la proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles ou la modification de réglementations professionnelles existantes, en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur tout en garantissant la transparence et un haut degré de protection des consommateurs.
- (8) Les activités relevant de la présente directive devraient concerner les professions réglementées relevant du champ d'application de la directive 2005/36/CE. La présente directive devrait s'appliquer aux exigences limitant l'accès à une profession déjà réglementée ou à une nouvelle profession que les États membres envisagent de réglementer, ou son exercice. La présente directive devrait s'appliquer en complément de la directive 2005/36/CE et sans préjudice d'autres dispositions prévues dans un acte distinct de l'Union concernant l'accès à une profession réglementée spécifique ou l'exercice de celle-ci.
- (9) La présente directive est sans préjudice de la compétence des États membres de définir l'organisation et le contenu de leurs systèmes d'enseignement et de formation professionnelle, notamment en ce qui concerne la possibilité qu'ils ont de déléguer à des organisations professionnelles le pouvoir d'organiser ou de superviser l'enseignement et la formation professionnels. Les dispositions qui ne limitent pas l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, y compris les modifications de forme, les adaptations techniques du contenu de programmes de formation ou les dispositions visant à moderniser la réglementation en matière de formation, ne devraient pas relever du champ d'application de la présente directive. Lorsque la période d'enseignement ou de formation professionnels inclut des activités rémunérées, il convient de garantir la liberté d'établissement et la liberté de fournir des services.
- (10) Lorsque les États membres transposent des exigences spécifiques relatives à la réglementation d'une profession donnée établies dans un acte distinct de l'Union qui ne laisse pas aux États membres le choix du mode de transposition, l'examen de la proportionnalité tel qu'il est prévu dans des dispositions spécifiques de la présente directive ne devrait pas s'appliquer.
- (11) Les États membres devraient pouvoir s'appuyer sur un cadre réglementaire commun fondé sur des notions juridiques clairement définies concernant les différentes manières de réglementer une profession dans l'ensemble de l'Union. Il existe plusieurs façons de réglementer une profession, par exemple en réservant l'accès à une activité particulière ou son exercice aux titulaires d'une qualification professionnelle. Les États membres peuvent également réglementer l'une des modalités d'exercice d'une profession, en fixant les conditions d'usage des titres professionnels ou en imposant des exigences de qualification uniquement aux indépendants, aux professionnels salariés ou aux dirigeants ou représentants légaux d'entreprises, en particulier lorsque l'activité est exercée par une personne morale sous la forme d'une société professionnelle.
- (12) Avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de modifier de telles dispositions existantes, les États membres devraient examiner si ces dispositions respectent le principe de proportionnalité. L'étendue de l'examen devrait être proportionnée à la nature, au contenu et à l'impact de la disposition introduite.
- (13) Il incombe aux États membres d'administrer la preuve du caractère justifié et proportionné de leurs exigences. Par conséquent, les raisons invoquées par un État membre pour justifier une réglementation devraient être accompagnées d'une analyse du caractère approprié et proportionné de la mesure adoptée par ledit État membre, ainsi que de données concrètes étayant ses arguments. Même si un État membre ne doit pas nécessairement produire une étude spécifique ou une preuve ou un matériel quelconque établissant la proportionnalité d'une mesure avant son adoption, il convient qu'il réalise une analyse objective, tenant compte de ses circonstances particulières, qui démontre qu'il existe un véritable risque pour la réalisation des objectifs d'intérêt général.
- (14) Les États membres devraient procéder à des examens de la proportionnalité de manière objective et indépendante, y compris lorsqu'une profession est réglementée de manière indirecte par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet. Ces examens pourraient comprendre un avis obtenu auprès d'un organisme indépendant, y compris les organismes existants qui font partie du processus législatif national, qui se sont vus confier par les États membres concernés la tâche de fournir une telle opinion. Cela revêt une importance particulière lorsque les examens sont réalisés par des autorités locales, des organismes de réglementation ou des organisations professionnelles, dont la proximité avec les conditions locales et les connaissances spécialisées pourraient, dans certains cas, en faire les organismes les plus à même de définir le meilleur moyen d'atteindre les objectifs d'intérêt général, mais dont les choix pourraient profiter aux opérateurs établis aux dépens des nouveaux entrants sur le marché.
- (15) Il convient de contrôler le caractère proportionné des dispositions nouvelles ou modifiées limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice après leur adoption. Le réexamen du caractère proportionné d'une mesure nationale restrictive dans le domaine des professions réglementées devrait tenir compte non seulement de l'objectif de cette mesure nationale au moment de son adoption, mais également de ses effets, à évaluer après son adoption. L'examen du caractère proportionné de la mesure nationale devrait tenir compte des développements intervenus dans le domaine dont relève la profession réglementée depuis l'adoption de la mesure.

- (16) Conformément à une jurisprudence constante, est interdite toute restriction injustifiée qui découlerait du droit national et restreindrait la liberté d'établissement ou la libre prestation des services, notamment toute discrimination pour des raisons de nationalité ou de résidence.
- (17) Lorsque l'accès à des activités salariées ou non salariées et leur exercice sont subordonnés au respect de certaines exigences de qualifications professionnelles déterminées, établies directement ou indirectement par les États membres, il convient de veiller à ce que ces exigences soient justifiées par des objectifs d'intérêt général, tels que ceux prévus par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à savoir le maintien de l'ordre public, de la sécurité publique et de la santé publique, ou par des raisons impérieuses d'intérêt général, reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice. Il convient par ailleurs de préciser que les raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par la Cour de justice incluent la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des destinataires de services, y compris en garantissant la qualité de l'artisanat, 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, la sauvegarde 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. Selon une jurisprudence constante, les motifs purement économiques, à savoir la protection de l'économie nationale aux dépens des libertés fondamentales, ainsi que les motifs purement administratifs, tels que la réalisation de contrôles ou la collecte de statistiques, ne peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général.
- (18) Il revient aux États membres de déterminer le niveau de protection qu'ils souhaitent accorder aux objectifs d'intérêt général ainsi que le niveau approprié de réglementation, dans les limites de la proportionnalité. Le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes qu'un autre État membre ne signifie pas que les règles de ce dernier sont disproportionnées et, de ce fait, incompatibles avec le droit de l'Union.
- (19) En ce qui concerne la protection de la santé publique, conformément à l'article 168, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un niveau élevé de protection de la santé humaine doit être assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union. La présente directive est pleinement conforme à cet objectif.
- (20) Afin de veiller à la proportionnalité des dispositions qu'ils introduisent ainsi que des modifications qu'ils apportent aux dispositions existantes, il convient que les États membres étudient les critères d'évaluation de la proportionnalité et les critères supplémentaires pertinents eu égard à la profession réglementée à l'étude. Lorsqu'un État membre envisage de réglementer une profession ou de modifier une réglementation existante, il devrait tenir compte de la nature des risques liés aux objectifs d'intérêt général poursuivis, en particulier des risques pour les bénéficiaires des services, dont les consommateurs, les professionnels ou les tiers. Il devrait également tenir compte du fait que, dans le domaine des professions libérales, il existe généralement une asymétrie d'information entre les consommateurs et les professionnels, étant donné que les professionnels possèdent un niveau élevé de connaissances techniques qui peuvent faire défaut aux consommateurs.
- (21) Les exigences liées aux qualifications professionnelles ne devraient être considérées comme nécessaires que si les mesures existantes, telles que la législation relative à la sécurité des produits ou à la protection des consommateurs, ne peuvent être considérées comme appropriées ou véritablement efficaces pour atteindre l'objectif poursuivi.
- (22) Afin de satisfaire à l'exigence de proportionnalité, une mesure devrait être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi. Une mesure devrait être réputée propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi uniquement si elle répond véritablement au souci d'atteindre celui-ci d'une manière cohérente et systématique, par exemple lorsque des risques similaires liés à certaines activités sont abordés de façon comparable et lorsque toute exception aux restrictions en cause est appliquée conformément à l'objectif déclaré. En outre, la mesure nationale devrait contribuer effectivement à la réalisation de l'objectif poursuivi et, dès lors, en l'absence d'effet en lien avec sa justification, elle ne devrait pas être considérée comme appropriée.
- (23) Les États membres devraient tenir dûment compte de l'incidence globale de la mesure sur la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union, sur le choix des consommateurs et sur la qualité du service fourni. À la lumière de ce qui précède, les États membres devraient notamment vérifier si l'ampleur de la restriction d'accès aux professions réglementées ou leur exercice est proportionnée à l'importance des objectifs poursuivis et des avantages escomptés.
- (24) Les États membres devraient comparer la mesure nationale en cause et d'autres moyens, moins restrictifs, qui permettraient d'atteindre le même objectif tout en imposant moins de restrictions. Lorsque les mesures 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 devraient déterminer si leur objectif pourrait être atteint par des moyens moins restrictifs que le fait de réserver des activités aux professionnels. Par exemple, lorsque les consommateurs sont raisonnablement en mesure de

choisir d'utiliser les services de professionnels qualifiés ou non, il convient d'utiliser des moyens moins restrictifs, notamment en protégeant le titre professionnel ou en prévoyant l'inscription à un registre professionnel. La réglementation par voie d'activités réservées et de titre professionnel protégé devrait être envisagée lorsque les mesures visent à prévenir le risque d'une atteinte grave à des objectifs d'intérêt général, tels que la santé publique.

- (25) Lorsqu'ils sont pertinents pour la nature et le contenu de la mesure analysée, les États membres devraient également prendre en compte les éléments ci-après: la correspondance entre la portée des activités professionnelles couvertes par une profession et la qualification professionnelle requise, la complexité des tâches, notamment en ce qui concerne le niveau, la nature et la durée de la formation ou de l'expérience requises, l'existence de différents moyens d'acquérir la qualification professionnelle, la question de savoir si les activités réservées à certains professionnels peuvent être partagées avec d'autres professionnels, et le degré d'autonomie dans l'exercice d'une profession réglementée, en particulier lorsque les activités liées à une profession réglementée sont exercées sous le contrôle et la responsabilité d'un professionnel dûment qualifié.
- (26) La présente directive tient compte des progrès scientifiques et techniques et contribue au bon fonctionnement du marché intérieur, y compris dans l'environnement numérique. Compte tenu de la rapidité de l'évolution de la technique et du progrès scientifique, l'actualisation des conditions d'accès pourrait revêtir une importance particulière pour un certain nombre de professions, en particulier pour les services professionnels fournis par voie électronique. Lorsqu'un État membre régleme une profession, il devrait tenir compte du fait que l'évolution de la science et de la technique pourrait réduire ou accroître l'asymétrie d'information entre les professionnels et les consommateurs. Lorsque l'évolution de la science et de la technique occasionne un risque important pour la réalisation des objectifs d'intérêt général, il revient aux États membres, si nécessaire, d'encourager les professionnels à suivre cette évolution.
- (27) Les États membres devraient procéder à une évaluation approfondie des circonstances dans lesquelles la mesure est adoptée et appliquée et examiner en particulier l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées lorsqu'elles sont conjuguées à d'autres exigences limitant l'accès à la profession ou l'exercice de celle-ci. L'accès à certaines activités et leur exercice peuvent être subordonnés au respect de plusieurs exigences, notamment en matière d'organisation de la profession, d'affiliation obligatoire à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, d'éthique professionnelle, de supervision et de responsabilité. Par conséquent, lors de l'évaluation de l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées, les États membres devraient tenir compte des exigences existantes, dont la formation professionnelle continue, l'affiliation obligatoire à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, les systèmes d'inscription ou d'autorisation, les restrictions quantitatives, les exigences particulières en matière de forme juridique ou de détention du capital, les restrictions territoriales, les restrictions pluridisciplinaires et les règles d'incompatibilité, les exigences concernant la couverture d'assurance, les exigences en matière de connaissances linguistiques, dans la mesure nécessaire à l'exercice de la profession, les exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux ainsi que les exigences relatives à la publicité.
- (28) L'introduction d'exigences supplémentaires peut être adaptée à l'accomplissement des objectifs d'intérêt général. Le simple fait que leur effet individuel ou combiné doive être examiné ne signifie pas que ces exigences soient disproportionnées à première vue. Par exemple, l'obligation de suivre une formation professionnelle continue peut suffire à ce que les professionnels se maintiennent au niveau des avancées dans leur domaine, tant qu'elle ne crée pas de conditions discriminatoires et disproportionnées au détriment des nouveaux entrants. De même, l'affiliation obligatoire à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel peut être jugée appropriée lorsque ces organisations professionnelles ou ces organismes professionnels se sont vus confier par l'État la tâche de protéger les objectifs d'intérêt général concernés, par exemple en contrôlant la légitimité de la pratique ou en organisant ou supervisant la formation professionnelle continue. Lorsque l'indépendance d'une profession ne peut être convenablement garantie par d'autres moyens, les États membres pourraient envisager d'appliquer des protections, comme la limitation du nombre de parts pouvant être détenues par des personnes n'appartenant pas à cette profession ou en disposant que la majorité des droits de vote doivent être détenus par des personnes pratiquant ladite profession, tant que ces protections ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger l'intérêt général. Les États membres pourraient envisager d'imposer des exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux aux prestataires de services, en particulier pour les services où de telles exigences sont nécessaires pour la bonne application du principe de remboursement des frais, tant que cette restriction est proportionnée et, le cas échéant, que des dérogations aux tarifs minimaux et/ou maximaux sont prévues. Lorsque l'introduction d'exigences supplémentaires reproduit des exigences qui ont déjà été introduites par un État membre dans le cadre d'autres réglementations ou procédures, ces exigences ne peuvent être considérées comme proportionnées pour la réalisation de l'objectif poursuivi.
- (29) En vertu du titre II de la directive 2005/36/CE, les États membres ne peuvent imposer aux prestataires de services établis dans un autre État membre qui fournissent des services professionnels à titre temporaire et occasionnel des exigences ou des restrictions prohibées par ladite directive, telles que l'autorisation, l'inscription ou l'affiliation à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel ou l'obligation d'avoir des représentants sur le territoire de l'État membre d'accueil aux fins de l'accès à une profession réglementée ou de son exercice. Les États membres peuvent, le cas échéant, demander aux prestataires de services qui souhaitent fournir des services de manière temporaire de communiquer des informations au moyen d'une déclaration écrite préalable à la première prestation et de renouveler cette déclaration tous les ans. Afin de faciliter la prestation de services professionnels, il

est donc nécessaire d'insister sur le fait qu'au vu du caractère temporaire ou occasionnel du service, les exigences, comme l'inscription temporaire automatique ou l'adhésion pro forma à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, des déclarations préalables ou des exigences de fourniture de documents, ainsi que le versement d'une redevance ou de frais, devraient être proportionnées. Ces exigences ne devraient pas entraîner de charge disproportionnée pour les prestataires de services ni empêcher ou rendre moins attrayant l'exercice de la libre prestation de services. En particulier, les États membres devraient évaluer si les exigences de fourniture de certaines informations et de certains documents conformément à la directive 2005/36/CE et si la possibilité d'obtenir des détails supplémentaires au titre de la coopération administrative entre les États membres par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur sont proportionnées et suffisantes pour prévenir un risque de contournement des règles applicables par les prestataires de services. En revanche, la présente directive ne devrait pas s'appliquer aux mesures destinées à garantir le respect des conditions de travail et d'emploi.

- (30) Conformément à une jurisprudence constante, la santé et la vie des personnes occupent le premier rang des intérêts protégés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Par conséquent, les États membres devraient tenir dûment compte de l'objectif de garantir un haut degré de protection de la santé humaine au moment d'évaluer les exigences applicables aux professions de santé, telles que les activités réservées, les titres professionnels protégés, la formation professionnelle continue ou les règles relatives à l'organisation de la profession, à l'éthique professionnelle et à la supervision, dans le respect des conditions minimales de formation définies dans la directive 2005/36/CE. Les États membres devraient, en particulier, veiller à ce que la réglementation des professions de santé, ayant des implications pour la santé publique et la sécurité des patients, soit proportionnée et contribue à garantir l'accès aux soins de santé, reconnu comme un droit fondamental dans la Charte, ainsi que des soins de santé sûrs, efficaces et de qualité à destination des citoyens présents sur leur territoire. En mettant en place des politiques pour les services de santé, il convient de tenir compte de la nécessité de garantir l'accessibilité, la qualité du service et une délivrance adéquate et sûre en médicaments, en fonction des besoins de santé publique sur le territoire de l'État membre concerné, ainsi que de la nécessité de garantir l'indépendance professionnelle des professionnels de santé. En ce qui concerne la justification de la réglementation des professions de santé, les États membres devraient tenir compte de l'objectif consistant à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine, y compris l'accessibilité et la qualité des soins de santé pour les citoyens, ainsi qu'une délivrance adéquate et sûre en médicaments, en tenant compte de la marge d'appréciation visée à l'article 1^{er} de la présente directive.
- (31) Il est essentiel pour le bon fonctionnement du marché intérieur que les États membres informent les citoyens, les associations représentatives et autres parties prenantes concernées, y compris les partenaires sociaux, avant d'introduire de nouvelles exigences limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou avant de modifier de telles exigences existantes. Les États membres devraient associer toutes les parties concernées et leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue. Lorsque cela est pertinent et approprié, les États membres devraient mener des consultations publiques conformément à leurs procédures nationales.
- (32) Les États membres devraient également tenir pleinement compte des droits des citoyens en matière d'accès à la justice, consacrés par l'article 47 de la Charte et l'article 19, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Il s'ensuit, conformément aux procédures prévues par le droit national et les principes constitutionnels, que les juridictions nationales devraient être en mesure d'évaluer le caractère proportionné des exigences qui relèvent du champ d'application de la présente directive, afin de garantir à chaque personne physique ou morale le droit de former un recours effectif contre les restrictions à la liberté de choisir une profession, à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services.
- (33) Aux fins de l'échange d'informations sur les bonnes pratiques, les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour encourager le partage d'informations appropriées et régulièrement mises à jour avec d'autres États membres sur la réglementation des professions, ainsi que sur les effets de cette réglementation. La Commission devrait faciliter cet échange.
- (34) Afin de renforcer la transparence et de promouvoir des examens de la proportionnalité fondés sur des critères comparables, les informations communiquées par les États membres, sans préjudice de l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, devraient être aisément accessibles dans la base de données des professions réglementées, de manière à permettre aux autres États membres et aux parties intéressées de présenter des observations à la Commission et à l'État membre concerné. Ces observations devraient être dûment prises en compte par la Commission dans son rapport de synthèse, produit conformément à la directive 2005/36/CE.
- (35) Étant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et éviter les restrictions disproportionnées à l'accès aux professions réglementées ou à leur exercice, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent, en raison des dimensions de l'action, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Objet

La présente directive établit, en vue de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, les règles applicables à un cadre commun pour la conduite des examens de proportionnalité des dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice avant l'adoption de nouvelles dispositions ou la modification de telles dispositions existantes, tout en garantissant un haut degré de protection des consommateurs. Elle ne porte pas atteinte à la compétence des États membres, en l'absence d'harmonisation, ni à la marge d'appréciation dont ils disposent pour décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité.

Article 2

Champ d'application

1. La présente directive s'applique aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui limitent l'accès à une 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.

2. Lorsque des exigences spécifiques concernant la réglementation d'une profession donnée sont établies dans un acte distinct de l'Union qui ne laisse pas aux États membres le choix de leur mode de transposition, les dispositions correspondantes de la présente directive ne s'appliquent pas.

Article 3

Définitions

Aux fins de la présente directive, les définitions contenues dans la directive 2005/36/CE s'appliquent.

En outre, 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.

Article 4

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, les États membres procèdent à un examen de proportionnalité conformément aux dispositions de la présente directive.

2. L'étendue de l'examen visé au paragraphe 1 est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

3. Toute disposition visée au paragraphe 1 est accompagnée d'une explication qui est suffisamment détaillée pour permettre d'apprécier le respect du principe de proportionnalité.

4. Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1 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. Les États membres veillent à ce que l'examen visé au paragraphe 1 soit effectué de manière objective et indépendante.

6. Les États membres contrôlent la conformité des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nouvelles ou modifiées limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, après leur adoption, avec le principe de proportionnalité, en tenant dûment compte de l'évolution de la situation depuis l'adoption des dispositions concernées.

*Article 5***Non-discrimination**

Au moment d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de modifier de telles dispositions existantes, les États membres veillent à ce que ces dispositions ne soient pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence.

*Article 6***Justification motivée par des objectifs d'intérêt général**

1. Les États membres veillent à ce que les dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice qu'ils entendent introduire et à ce que les modifications qu'ils souhaitent apporter aux dispositions existantes soient justifiées par des objectifs d'intérêt général.
2. Les États membres examinent notamment si les dispositions visées au paragraphe 1 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 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.

*Article 7***Proportionnalité**

1. Les États membres veillent à ce que les dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice qu'ils introduisent et les modifications qu'ils apportent aux dispositions existantes soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent 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, les États membres tiennent compte des éléments suivants:
 - a) 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) 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) 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) l'incidence sur la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union, sur le choix des consommateurs et sur la qualité du service fourni;
 - e) 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 particulier si l'objectif peut être atteint par des moyens qui sont moins restrictifs que le fait de réserver des activités;
 - f) 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.

Les États membres prennent également 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) la correspondance entre la portée des activités couvertes par une profession ou réservées à celle-ci et la qualification professionnelle requise;

- b) 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) la possibilité d'acquérir la qualification professionnelle par différents moyens;
- d) 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) 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;
- f) 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, point f), les États membres évaluent 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, et en particulier les exigences suivantes:

- a) activités réservées, titre professionnel protégé ou toute autre forme de réglementation au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a), de la directive 2005/36/CE;
- b) obligations de suivre une formation professionnelle continue;
- c) dispositions en matière d'organisation de la profession, d'éthique professionnelle et de supervision;
- d) 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) 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;
- f) 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) 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) exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité;
- i) exigences concernant la couverture d'assurance ou d'autres moyens de protection personnelle ou collective concernant la responsabilité professionnelle;
- j) exigences en matière de connaissances linguistiques, dans la mesure nécessaire à l'exercice de la profession;
- k) exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux;
- l) exigences en matière de publicité.

4. Avant d'introduire de nouvelles dispositions ou de modifier des dispositions existantes, les États membres veillent également à la conformité au 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, dont:

- a) 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, point a), de la directive 2005/36/CE;
- b) une déclaration préalable conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2005/36/CE, la fourniture de documents exigés conformément au paragraphe 2 dudit article ou toute autre exigence équivalente;
- c) 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.

5. Lorsque les dispositions visées au présent article concernent la réglementation de professions de santé et ont des implications pour la sécurité des patients, les États membres tiennent compte de l'objectif de garantir un haut degré de protection de la santé humaine.

Article 8

Information et participation des parties prenantes

1. Les États membres mettent, par les moyens appropriés, l'information à la disposition des citoyens, des bénéficiaires de services et des autres parties prenantes concernées, y compris celles qui ne sont pas des membres de la profession concernée, avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de modifier de telles dispositions existantes.

2. Les États membres associent dûment toutes les parties concernées et leur donnent la possibilité d'exprimer leur point de vue. Lorsque cela est pertinent et approprié, les États membres mènent des consultations publiques conformément à leurs procédures nationales.

Article 9

Mécanismes effectifs de recours

Les États membres veillent à ce que des mécanismes effectifs de recours soient disponibles en ce qui concerne les matières relevant de la présente directive, conformément aux procédures prévues par le droit national.

Article 10

Échange d'informations entre États membres

1. Aux fins de la bonne application de la présente directive, les États membres prennent les mesures nécessaires pour encourager les échanges d'informations entre les États membres sur les matières relevant de la présente directive, ainsi que sur la manière particulière dont ils réglementent une profession ou sur les effets de cette réglementation. La Commission facilite ces échanges d'informations.

2. Les États membres indiquent à la Commission les autorités publiques qui sont chargées de la transmission et de la réception des informations aux fins de l'application du paragraphe 1.

Article 11

Transparence

1. Les raisons pour lesquelles des dispositions, une fois examinées conformément à la présente directive, sont considérées comme justifiées et proportionnées, qui, accompagnées des dispositions, doivent être communiquées à la Commission conformément à l'article 59, paragraphe 5, de la directive 2005/36/CE sont consignées par les États membres dans la base de données des professions réglementées visée à l'article 59, paragraphe 1, de la directive 2005/36/CE et sont rendues accessibles au public par la Commission.

2. Les États membres et les autres parties intéressées peuvent présenter des observations à la Commission ou à l'État membre qui a communiqué les dispositions et les motifs pour lesquels ces dispositions sont jugées justifiées et proportionnées. Ces observations sont dûment prises en compte par la Commission dans son rapport de synthèse produit conformément à l'article 59, paragraphe 8, de la directive 2005/36/CE.

Article 12

Examen

1. Au plus tard le 18 janvier 2024 et tous les cinq ans par la suite, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre et l'exécution de la présente directive portant, notamment, sur son champ d'application et son efficacité.

2. S'il y a lieu, le rapport visé au paragraphe 1 est accompagné de propositions appropriées.

Article 13

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 30 juillet 2020. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 14

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 15

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le 28 juin 2018.

Par le Parlement européen

Le président

A. TAJANI

Par le Conseil

Le président

L. PAVLOVA

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/01

N° 7478¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(15.10.2019)

Par lettre en date du 16 septembre 2019, réf.: plr/lw/loi proportionnalité – dir. 2018/958, Monsieur Etienne Schneider, ministre de l'Économie, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) le projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

1. L'objet du présent projet de loi est de transposer en droit luxembourgeois la directive 2018/958UE 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.

2. La Directive a pour objet d'établir des règles pour la conduite par les États membres des examens de la proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles ou la modification de réglementations professionnelles existantes.

3. Visées sont des activités ou ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées. Les exigences nationales « limitatives » peuvent porter sur des aspects très différents, tels la forme juridique, la détention du capital, les modalités de publicité ou encore les modalités d'exercice d'activités pluridisciplinaires.

4. L'article 4 de la Directive définit les contours de l'examen de proportionnalité qui doit être mené en amont de l'adoption des dispositions concernées ainsi que tout au long de l'existence de ces dispositions, cela pour prendre en compte les développements intervenus dans le domaine dont relève la profession réglementée depuis l'adoption de la mesure.

5. S'il appartient toujours aux États membres de déterminer les professions à réglementer et la manière de les réglementer, cette détermination ne peut se faire que dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité. Et selon la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, toute mesure nationale portant atteinte à l'exercice des libertés fondamentales du marché intérieur doit remplir quatre conditions :

- ne pas être discriminatoire,
- être justifiée par un ou des objectifs d'intérêt général,
- être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà du niveau nécessaire pour atteindre ce dernier.

Ces principes conditionnent la légalité d'une nouvelle réglementation professionnelle et s'imposent à l'échelon national en vertu du principe de la primauté du droit de l'Union.

6. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le Luxembourg figure parmi les États membres ayant un niveau de restrictivité réglementaire élevé par rapport à la moyenne du marché unique pour les secteurs des services aux entreprises, tels que ceux des services juridiques, comptables, d'architecture

et d'ingénierie.¹ Dans sa recommandation concernant le programme national de réforme pour 2019, le Luxembourg est invité par le Conseil « à réduire les obstacles à la concurrence dans les services professionnels aux entreprises réglementés »

7. En droit luxembourgeois, relèvent du domaine de la loi formelle en vertu de la Constitution les éléments essentiels en matière de réglementations professionnelles, notamment, les restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole (article 11, paragraphe 6) ou encore les matières concernant l'éducation nationale² (article 23). Les éléments moins essentiels peuvent être relégués à des règlements grand-ducaux dans le respect des délimitations prévues par le pouvoir législatif.

En outre, les organes de professions réglementées peuvent se voir confier par la loi un pouvoir d'autorégulation pour la détermination des éléments moins essentiels, les éléments essentiels de la matière étant obligatoirement du domaine de la loi.

8. L'obligation d'effectuer un contrôle de proportionnalité telle que prévue par la Directive, s'adresse ainsi tant aux départements ministériels concernés qu'à l'organisme professionnel spécifique habilité à cet effet et toute nouvelle mesure portant sur l'accès ou l'exercice d'une profession réglementée doit être accompagnée d'une explication.

9. Pour ce faire, le présent projet de loi introduit l'obligation d'accompagner toute nouvelle réglementation professionnelle d'un examen de proportionnalité.

10. Le projet de loi met aussi en place un point de contact national chargé d'assurer la mise en oeuvre effective des exigences prévues par la Directive et de transmettre toute nouvelle réglementation professionnelle et son analyse de proportionnalité à la Commission européenne. Ce pôle d'expertise en matière de réglementations professionnelles est institué auprès du Ministre « ayant l'Enseignement supérieur » dans ses attributions puisque celui-ci assure déjà une mission de coordination de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

11. La CSL est d'avis que si le Luxembourg dispose d'un certain niveau de réglementation tout aussi bien en ce qui concerne son droit d'établissement qu'en matière de professions réglementées, cela n'est pas dissuasif pour les prestataires étrangers. La preuve en est que de nombreuses entreprises étrangères se sont implantées au Luxembourg, voire prestent quotidiennement des services sur le territoire national. Le marché intérieur fonctionne donc parfaitement à ce niveau nonobstant ces réglementations.

12. La CSL estime au contraire que les réglementations nationales ont un sens dans la mesure où elles visent non seulement, la fourniture de services de qualité, mais surtout aussi à garantir la sécurité des usagers. Malheureusement au niveau européen, le souci d'harmonisation et l'espoir de retombées économiques qui en devraient résulter, priment les considérations sociales et de qualité.

13. Notons aussi que l'argumentation constamment utilisée d'après laquelle une déréglementation des professions bénéficierait aux consommateurs, n'est pas convaincante et risque même d'être contreproductive en facilitant un nivellement vers le bas des critères requis.

14. En outre, la CSL tient à rappeler, que l'article 53 § 1 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) permet à l'Union européenne d'adopter des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres, ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci.

¹ Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2019, COM (2019) 516 final, voir notamment considérant 9. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX.52019DC0516&from=DE>

² Avis du Conseil d'État du 21 mars 2006 sur le projet de règlement grand-ducal portant organisation de la formation et de l'examen de fin d'apprentissage dans le métier d'instructeur de natation (N°47.163, p. 2).

Cet article ne peut être utilisé comme base juridique valable par la directive à transposer pour légitimer le système de contrôle antérieur qui va bien au-delà de la mission allouée à l'Union européenne dans le cadre de cet article. Dans le traité, il est en effet question de coordination des politiques des États membres en la matière, or la directive met en place un contrôle de proportionnalité systématique qui devrait concerner tout changement des règles nationales applicables en la matière.

Si la directive ne va plus aussi loin que la proposition de directive initiale qui envisageait en pratique d'inverser la relation existante entre les États membres et la Commission en passant d'un système de contrôle de compatibilité de la loi nationale avec le droit de l'UE a posteriori à un système de contrôle de compatibilité a priori avec pouvoir de sanction pour la Commission, ce qui n'était pas compatible avec les Traités européens, il n'en demeure pas moins que le système de justification systématique de toute modification ou nouvelle réglementation, associé au système de monitoring systématique par la Commission européenne, est toujours contraire à l'esprit de l'article 53 TFUE.

Luxembourg, le 15 octobre 2019

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/02

N° 7478²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DU COLLEGE VETERINAIRE

**DEPECHE DE LA PRESIDENTE DU COLLEGE VETERINAIRE
AU MINISTRE DE L'ECONOMIE**

(23.10.2019)

Monsieur le Ministre,

Lors de sa réunion, le Collège vétérinaire a examiné le projet de loi susmentionné et il n'a pas d'observations à formuler concernant le projet tel qu'il est présenté.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Pour le Collège vétérinaire

Dr Josiane GASPARD

Présidente

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/03

N° 7478³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(23.12.2019)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi sous avis transpose presque littéralement 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. Il comporte l'obligation d'effectuer un examen antérieur de proportionnalité pour toute nouvelle disposition relevant de l'accès à une profession réglementée ou une modalité d'exercice de cette dernière et de consigner ces informations à la Commission européenne.

Le champ d'application de cette loi ne vise pas seulement les professions réglementées, mais également les activités professionnelles pour lesquelles une qualification spécifique en vue de l'exercice à titre indépendant ou salarié est requise. Il ne s'agit pas seulement des dispositions légales ou réglementaires, mais également administratives, voire même des modalités d'exercice d'une profession qui devront être soumis à un examen minutieux nécessitant de nombreux éléments de réponse.

La Chambre des Métiers met en garde qu'il ne s'agit pas de la transposition d'une directive anodine, contrairement à ce que laisse présumer l'exposé de motifs des auteurs qui la qualifient de simplification administrative ; mais bien au contraire, une fois la directive transposée par le présent projet de loi, nous avons affaire à une véritable usine à gaz, car à la moindre modification même d'une simple modalité d'exercice d'une profession, il faudrait procéder à cet examen antérieur de proportionnalité fastidieux et le communiquer ensemble avec une explication détaillée via le point de contact national à la Commission européenne. La disproportionnalité de ces formalités par rapport à la finalité du projet de loi sont notables.

Plus grave est le fait que la directive dont transposition ne respecte pas le principe de subsidiarité. La problématique n'est pas trop voyante. En effet, la directive n'empiète pas directement sur la compétence des États membres en légiférant directement en matière d'accès ou d'exercice d'une profession ; elle confirme même qu'elle ne porte pas atteinte à la compétence des États membres, en l'absence d'harmonisation, ni à la marge d'appréciation dont ils disposent pour décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité ; mais, elle empiète indirectement sur la compétence des États membres en imposant au législateur national un carcan étroit composé de critères et d'exigences enrobées dans un examen de proportionnalité à effectuer avant toute modification dans le domaine des professions réglementées ou de l'exercice de celles-ci, de sorte à réglementer indirectement la législation nationale en la matière. Les auteurs du projet de loi passent cette menace de ce changement de paradigme initié par la Commission européenne, sous silence.

Compte tenu de ces remarques et des nombreuses observations critiques qu'une analyse article par article du projet de loi suscitent, la Chambre des Métiers se voit obligée de refuser l'approbation du projet de loi sous rubrique

*

Par sa lettre du 16 septembre 2019, Monsieur le Ministre de l'Économie a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

A la base, la directive 2005/36/CE sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, tel que modifiée¹, a introduit un mécanisme d'évaluation mutuelle des réglementations nationales dans le domaine des professions réglementées. Cette directive est modifiée en 2013, par la création d'une Carte Professionnelle Européenne (CPE), délivrée sous la forme d'un certificat électronique et qui donne la possibilité aux citoyens européens intéressés de faire reconnaître leurs qualifications professionnelles par une procédure électronique standardisée². Malgré la CPE standardisée, la Commission européenne a soulevé en 2016, l'existence de différences significatives dans l'appréciation faite par les États membres sur le caractère proportionnel et nécessaire des réglementations sur les professions en question³. En janvier 2017, la Direction Générale « marché intérieur » de la Commission veut dynamiser le processus de la reconnaissance des diplômes et promouvoir encore la libre prestation de services, ainsi que la libre circulation des travailleurs. A cette fin, elle publie plusieurs propositions désignées comme le «paquet services», dédié exclusivement aux professions réglementées.

Cette initiative découle, entre autres, sur une proposition de directive relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions. Le projet de loi sous avis a pour objet de 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.

Par lettres conjointes du 19 et 29 mai 2017, la Chambre des salariés et la Chambre des Métiers ont fait part de leurs inquiétudes et ont sollicité des entrevues, respectivement avec Monsieur le Ministre et la commission parlementaire de la Chambre des députés en charge de ce dossier, pour aborder notamment le sujet de l'ampleur et des effets d'un contrôle de proportionnalité éventuel.

1.1. Un champ d'application difficile à cerner

De prime abord, la Chambre des Métiers soulève que le champ d'application du projet de loi est difficilement cernable en ce qui concerne les activités réservées, et surtout qu'en ce qui concerne les normes administratives et les modalités d'exercice visées.

1.1.1. Les « activités réservées »

Le projet de loi comporte l'obligation de consigner des informations sur toute nouvelle disposition relevant de l'accès à une profession réglementée ou une modalité d'exercice de cette dernière à la Commission européenne⁴. Il échet donc d'avoir une idée précise du champ d'application pour pouvoir identifier les dispositions afférentes. La pierre angulaire est donc la notion de « profession réglementée » telle que définie à l'article 3 de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Selon cette définition, il s'agit d'une activité ou d'un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou l'une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées. Une profession réglementée se détermine donc par rapport aux activités qui lui sont réservées.

1 Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la Directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) no 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (règlement IMI), 12 décembre 2013, JOUE, L 354/123.

2 Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la Directive 2005/36/CE, JOUE, L 354/132 du 28 décembre 2013, p. 12

3 « Roadmap-Guidance on reforms needs for Member States in regulation of professions » Commission du 16 juin 2016

4 Article 59, paragraphe 1 de la directive 2005/36 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles

Ainsi, le projet de loi ne vise pas seulement les professions pour lesquelles une qualification spécifique est requise, qui sont les professions d'artisan, de commerçant, d'industriel et certaines professions libérales⁵, y compris l'usage d'un titre professionnel et les activités professionnelles autorisées sur le fondement de ce titre telles que définies par la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, mais le projet de loi élargit le champ d'application et vise également les activités professionnelles pour lesquelles une qualification spécifique en vue de l'exercice à titre indépendant ou salarié est requise.

Or, celles-ci sont présentes dans tous les secteurs de l'économie. Il s'agit de nombreuses activités professionnelles aussi bien des indépendants que des salariés, ou du secteur public ou du secteur privé, dont l'accès ou l'exercice est soumis à une réglementation. Il suffit d'énumérer quelques exemples concrets pour démontrer l'ampleur du projet de loi. Ainsi, sont visées les activités de chauffeur de bus, de camions, de taxis, l'activité de tatoueur, de médiateur, de conducteur de grue, d'exploitant de débit de boissons ou d'un salon de bronzage et en général, toutes autres personnes pour lesquelles l'exercice de l'activité professionnelle est, ou sera réglementée.

La Chambre des Métiers regrette que les auteurs du projet de loi ne fassent pas référence à ce vaste éventail de professions et d'activités qui seront touchées. Elle regrette que l'exposé des motifs n'évoque pas du tout les tenants et aboutissants de cette problématique qui est pourtant un élément essentiel pour saisir l'impact du projet de loi. La Chambre des Métiers craint en effet que le projet sous avis ne soit pas appréhendé dans sa véritable envergure. Il ne s'agit pas d'une transposition anodine d'une directive quelconque, car une fois transposée, il faudra se plier aux exigences de la Commission européenne et surtout à son interprétation du champ d'application.

Ce qui est présenté par la Commission européenne comme une dynamisation du processus d'évaluation mutuelle des États membres prévue par la directive 2005/36, en raison d'un manque systémique des États membres en la matière, signifie pour le législateur national un changement de paradigme dans la façon de légiférer. En effet, il faudrait toujours rendre des comptes à la Commission européenne avant de décider ou de modifier une réglementation concernant une activité professionnelle. Est-ce que sous ces prémisses, l'annonce faite à l'article 1^{er} de la directive ; qu'il n'est pas porté *atteinte à la compétence des États membres, en l'absence d'harmonisation, ni à la marge d'appréciation dont ils disposent pour décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité*, n'est pas factice ?

1.1.2. Les « normes administratives » et les « modalités de l'exercice »

Le projet de loi vise non seulement les dispositions légales, réglementaires pour lesquelles il est prévu que *le ministre compétent accompagne l'avant-projet de loi ou de règlement grand-ducal d'un examen de proportionnalité*, mais également les normes administratives, voire même celles qui concernent les modalités de l'exercice d'une activité réservée.

1.1.2.1. Les normes qui relèvent des divers administrations, institutions ou organismes étatiques, sont encore identifiables ...

Il s'agit, par exemple :

- du certificat de réussite à l'examen final clôturant la formation pour l'accès aux professions du secteur Horeca organisée par la Chambre de commerce via la House of Training qui est une condition à l'exploitation d'un débit de boisson ;
- du certificat de participation à une séance d'information organisée par le ministère de la Mobilité et des Travaux publics qui est obligatoire pour obtenir une carte de conducteur de taxi ;
- de l'attestation de conduite en sécurité avec mention du type d'engin concerné, par exemple des grues à tour en cabine et au sol, organisée par l'Institut de Formation Sectoriel du Bâtiment qui est obligatoire pour les conducteurs du type de grue en question ;
- de la formation pour l'accès aux professions de l'immobilier organisée par la House of Training qui est une condition à l'exercice d'une activité dans le secteur immobilier ;

⁵ Loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales

- de la formation spécifique en médiation au sens du point 2 lettre d) de l'article 1251-3 paragraphe 2 du Nouveau Code de procédure civile, qui est obligatoire pour l'agrément et l'exercice des fonctions de médiateur ;
- de l'attestation du suivi d'une formation d'au moins 21 heures aux conditions d'hygiène et de salubrité qui est obligatoire pour l'exercice de la technique de tatouage.

La Chambre des Métiers énumère ces quelques exemples afin de donner un léger aperçu des normes limitatives d'accès qui relèveraient du projet de loi sous avis.

1.1.2.2. ... mais quid des « modalités de l'exercice » ?

Les modalités de l'exercice d'une profession sont pour la plupart fixées par les dispositions légales, réglementaires ou administratives, mais elles émanent également, des organismes d'autorégulation ou organisations professionnelles, tels l'Ordre des avocats, l'Ordre des experts comptables, l'Institut des réviseurs d'entreprises, la Chambre des notaires, le Collège médical, l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils qui peuvent émettre des modalités pour l'exercice de la profession. Il peut s'agir, par exemple de règles déontologiques, dont le respect est une condition à l'exercice de la profession.

Les organismes professionnels auraient alors la charge de faire accompagner chaque modification d'une modalité de l'exercice de leur profession d'une analyse de proportionnalité, sous peine d'application des nouvelles dispositions. Sous menace de cette sanction, qui n'est par ailleurs nullement prévue par la directive, les ordres professionnels devront faire accompagner toute nouvelle modalité d'exercice d'un examen de proportionnalité objectif et indépendant.

Le projet de loi reste muet au sujet de l'instance indépendante qui pourra effectuer cet examen. Faut-il que les organismes professionnels commandent cet examen auprès d'une étude d'avocats ? Le projet de loi ne précise pas non plus le contenu de l'*explication suffisamment détaillée pour permettre d'apprécier le respect du principe de proportionnalité détaillée*⁶ ; est-ce un document à part qui devra accompagner cet examen ? Finalement, est-ce que les organismes professionnels devraient prendre en charge les coûts de cet examen à faire effectuer par une instance indépendante ?

De tout ce qui précède, la Chambre des Métiers suppose que ni les auteurs du projet de loi, ni les négociateurs luxembourgeois de la Directive à Bruxelles n'ont cerné toutes les implications.

Les auteurs expriment l'opinion que le projet de loi contribuera en général à une simplification administrative⁷ alors que l'ampleur du projet de loi sous avis sur la quantité et la qualité du travail normatif sera considérable, voire démesurée et disproportionnée, comme nous le constatons encore par la suite.

1.2. Une disproportionnalité notable

Conformément aux dispositions du projet de loi, la moindre modification, aussi petite ou justifiée qu'elle soit, d'une des innombrables réglementations professionnelles ou modalités d'exercice qui existent, devra être accompagnée d'une analyse de proportionnalité effectuée d'une manière objective et indépendante ainsi que d'une explication détaillée.

La Chambre des Métiers estime qu'il s'agit d'une procédure fastidieuse et inefficace, notamment par rapport au but suprême de la directive qui est d'éviter les obstacles injustifiés ou disproportionnés à la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation des services⁸.

Le concept de proportionnalité en matière de réglementation de professions vise trois critères d'examen, qui sont actuellement imposés par une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne et que l'on peut résumer comme suit: l'exigence de la compatibilité des mesures nationales avec le principe de non-discrimination en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence ; la réglementation doit être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général; les mesures nationales doivent être aptes à garantir la réalisation des objectifs qu'elles poursuivent et ne pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

⁶ Art. 3. 3. du projet de loi

⁷ Cf la fiche d'évaluation annexée au projet de loi

⁸ Cf considérant (1) de la directive 2018/958

Le projet de loi fait sien cette jurisprudence. L'article 4 du projet de loi reprend le critère de la non-discrimination en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence. L'article 5 exige la justification par un objectif d'intérêt général dont il donne quelques exemples ; ce qui n'est pas sans incidence (voir supra point 2.5. alinéa 2). Cependant, l'article 6 introduit une grande complexification par rapport à la jurisprudence en vigueur. Il impose une véritable procédure de vérification de la proportionnalité des nouvelles dispositions de réglementation professionnelle et de modalités d'exercice, comportant une analyse de onze éléments, voire douze éléments supplémentaires lorsque, par l'effet conjugué à d'autres dispositions, l'accès à une profession ou son exercice sont limités.

La Chambre des Métiers estime que l'ampleur considérable de cet examen de proportionnalité est amplement disproportionnée et antagoniste à tout principe d'un « mieux légiférer ».

En mettant les effets du projet de loi en relation avec l'utilité pratique de ces examens de proportionnalité, il échet de constater qu'il est prévu simplement de les communiquer à un point de contact national, qui communique à son tour les dispositions, les examens de proportionnalité et les explications détaillées y relatives à la Commission européenne en les consignant dans une base de données. Il s'agit donc de dynamiser la procédure de l'article 59 de la directive 2005/36 pour la création d'un réseau européen des professions réglementées *sic* (cf point 2.6. infra).

La Chambre des Métiers rend par ailleurs attentif au fait que le Luxembourg n'est pas dans le collimateur de la Commission européenne. Bien au contraire, notre pays est exemplaire en matière de libre circulation des travailleurs vu le nombre des frontaliers ; en matière de liberté d'établissement, vu le nombre d'entreprises étrangères qui s'établissent au Luxembourg⁹ ; et en matière de libre prestation des services permanents ou temporaires¹⁰, vue la facilité de créer des filiales au Luxembourg ou la facilité de détachement de travailleurs vers le Luxembourg via le site internet de l'ITM.

La Chambre des Métiers se pose donc la question de savoir si le projet de loi ne crée pas une véritable usine à gaz, d'autant plus que la qualité de l'examen de proportionnalité n'a pas d'influence sur la prise de décision de modifier les normes d'une activité réservée, qui, rappelons-le, doit rester de la compétence des États membres¹¹.

1.3. Non-respect du principe de subsidiarité

Au fil du temps, chaque État membre a adopté différentes réglementations reflétant de longues traditions, que ce soit sous la forme d'une réglementation nationale ou d'une autoréglementation par des associations professionnelles. En général, la réglementation se justifie par de bonnes raisons et elle apporte une valeur ajoutée à la société, en clarifiant, par exemple, les connaissances techniques, la formation et les compétences escomptées des professionnels en vue de protéger les consommateurs. Aussi, il n'existe pas de dispositions spécifiques du droit de l'Union harmonisant les conditions d'accès à une profession réglementée ou d'exercice de celle-ci. Il appartient donc exclusivement aux États membres de décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer¹².

La Chambre des Métiers estime qu'il échet d'examiner la question de savoir si la directive 2018/958 qui introduit un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, ne contrevient pas à ce principe de la subsidiarité.

La problématique n'est pas trop voyante, car la directive n'empiète pas directement sur la compétence des États membres en légiférant directement en matière d'accès ou d'exercice d'une profession, mais indirectement en imposant au législateur national un carcan étroit composé de critères et d'exigences enrobées dans un examen de proportionnalité à effectuer avant toute modification dans le domaine des professions réglementées ou de l'exercice de celles-ci, de sorte à réglementer indirectement la législation nationale en la matière.

Alors que cette problématique a été soulevée par certains parlements des États membres, la Chambre des Métiers regrette que le parlement luxembourgeois n'ait pas rejoint en temps utile les deux chambres parlementaires françaises, les deux chambres parlementaires allemandes et le « Bundesrat » autrichien,

9 En 2018, la création d'entreprises dans l'Artisanat au Luxembourg est à hauteur de 27,7% l'initiative des chefs d'entreprise luxembourgeois et à hauteur de 72,3% celle des chefs d'entreprises étrangers représentant 34 nationalités différentes.

10 Plus de 6000 entreprises prestataires de services sont actives au Luxembourg, situation au 21.10.2019

11 Article 1^{er}, de la directive 2018/958

12 Cf considérant (2) de la directive 2018/958

qui ont déjà émis à l'époque de la proposition de la directive des avis motivés exposant les raisons pour lesquelles elles estiment que le principe de subsidiarité n'est pas respecté¹³, et que le parlement luxembourgeois n'ait ainsi pas participé à inciter la Commission à retirer la proposition de directive.

Le fait d'accepter le modus operandi à introduire en vertu de la directive, ne constitue-t-il pas la fin du principe de la subsidiarité et l'ouverture au droit européen de traiter à l'avenir toutes les matières qui sont de la compétence des États membres, en imposant les éléments et les critères selon lesquels les législateurs nationaux devront légiférer ?

Nonobstant ces considérations de principe, une analyse article par article soulève encore les observations qui suivent.

*

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES

2.1. *Ad Article 1^{er} – Champ d'application*

Le projet de loi s'applique aux dispositions qui limitent l'accès aux professions réglementées et les modalités d'exercice de celles-ci. Il vise notamment des professions qui relèvent du champ d'application de la directive 2005/36/CE telle que modifiée.

La directive 2005/36 a été transposée en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. La Chambre des Métiers estime qu'il serait donc indiqué de faire référence à la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, plutôt qu'à la directive 2005/36.

2.2. *Ad Article 2 – Définitions*

L'article 2 fait bien référence à la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et introduit deux nouvelles définitions.

La Chambre des Métiers rend attentif au fait qu'il faudra ainsi lire deux textes en parallèle pour avoir une vue d'ensemble des définitions en matière de professions réglementées. Elle recommande d'intégrer les deux définitions dans la loi du 28 octobre 2016, par une modification de cette dernière, d'autant plus que les deux termes nouveaux ne sont utilisés qu'une fois dans le projet de loi¹⁴ et encore en faisant référence à la définition de profession réglementée *au sens de l'article 3, point a), de la loi [modifiée] du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.*

2.3. *Ad Article 3 – Examen ex ante de nouvelles mesures et suivi*

L'article 3 du projet de loi est quasiment la transposition fidèle du texte de l'article 4 de la directive 2018/958. Alors que les chambres professionnelles invoquent souvent le principe « la directive et rien que la directive », il s'avère qu'en l'espèce la transposition fidèle du texte de la directive soulève de nombreux problèmes.

2.3.1. *Ad Article 3 paragraphe 1^{er}*

L'article 3 paragraphe 1^{er} se lit in fine comme suit : « ..., il est procédé à un examen de proportionnalité conformément aux dispositions de la loi. » Attendu que l'article précédent mentionne la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, les termes « conformément aux dispositions de la loi » ne sont pas univoques. En tout état de cause, ces termes cités n'ajoutent rien à la signification de la disposition, de sorte que la Chambre des Métiers estime qu'ils sont superflus.

2.3.2. *Ad Article 3 paragraphe 2*

L'article 3 paragraphe 2 indique que l'examen de proportionnalité doit être proportionné à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition. Cette disposition semble indiquer qu'il existerait une version *light* de l'examen de proportionnalité. Or, si bien que la directive prévoit cette possibilité, il aurait fallu définir les modalités de cette version *light* dans le projet de loi sous avis ; par exemple en fonction du

¹³ Article 5, paragraphe 3, deuxième alinéa, et de l'article 12, point b), du traité UE

¹⁴ Art. 6. 3. a) du projet de loi

nombre de personnes potentiellement touchées ; de la gravité ou de la complexité de l'activité ; ou du degré de risque pour le consommateur ou le professionnel. A défaut du projet de loi de définir la proportionnalité de l'examen de proportionnalité, ce dernier doit être fait invariablement par rapport aux éléments prévus à l'article 6 du projet de loi.

2.3.3. Ad Article 3 paragraphe 3

L'article 3 paragraphe 3 prévoit la rédaction d'une explication qui est suffisamment détaillée pour pouvoir apprécier le respect du principe de proportionnalité. La Chambre des Métiers se pose la question de savoir si cette explication détaillée est un document distinct de l'examen de proportionnalité. Tel semble être le cas, vu que l'examen de proportionnalité doit être fait de manière objective et indépendante, ce qui serait difficilement concevable s'il fallait, d'une part, être neutre et d'autre part, justifier la conformité des dispositions avec le principe de proportionnalité.

Un argument plus parlant se trouve encore à l'article 8 paragraphe 4 du projet de loi qui dispose que le point de contact national communique à la Commission européenne également *les raisons pour lesquelles ces dispositions, une fois examinées conformément aux critères de la présente loi, sont considérées comme justifiées et proportionnées*. Il s'agit donc bien de deux documents, et un examen de proportionnalité, et les raisons. La Chambre des Métiers recommande pour sa part de procéder à une harmonisation des concepts utilisés, soit « raison »¹⁵ ou « motifs »¹⁶, ou « explication suffisamment détaillée »¹⁷.

En somme, il faudra donc, outre l'examen de proportionnalité, également produire une explication suffisamment détaillée à la moindre modification, aussi petite ou justifiée qu'elle soit, d'une des innombrables réglementations professionnelles qui existent.

2.3.4. Ad Article 3 paragraphe 4

L'article 3 paragraphe 4 exige de motiver la conformité des dispositions avec le principe de proportionnalité et d'étayer ces motifs par des éléments probants qualitatifs et, si possible, quantitatifs. S'agit-il d'un troisième document ? Même en pouvant raisonnablement supposer que les motifs soient inclus dans le document explicatif mentionné ci-dessus, la Chambre des Métiers estime que le projet de loi prévoit décidément d'introduire une véritable usine à gaz.

Elle estime par ailleurs que l'emploi des termes « dans la mesure du possible » dans le contexte de la justification des motifs de la disposition par des éléments probants quantitatifs, est tout à fait inappropriée par rapport à la tradition législative luxembourgeoise dont la nature est de légiférer par des dispositions à valeur normative claire.

2.3.5. Ad Article 3 paragraphe 5

L'article 3 paragraphe 5 prévoit que l'examen de proportionnalité serait à effectuer de manière objective et indépendante. L'article 4, point 5 de la directive 2018/958 a un contenu quasiment identique. Le considérant¹⁸ y relatif, en préambule à la directive, indique cependant qu'il pourrait s'agir d'un organisme indépendant, y compris ceux qui font partie du processus législatif national, en l'espèce les chambres professionnelles. Or, le projet de loi sous avis privilégie la piste des fonctionnaires du ministère, qui agiraient en toute indépendance. S'il est vrai que dans la pratique les fonctionnaires de l'État s'attribuent souvent une certaine autonomie, il n'en est pas moins vrai que les ministères appliquent le principe de la voie hiérarchique. La Chambre des Métiers craint donc qu'il ne s'agisse pas d'une transposition satisfaisante.

Selon le considérant 14 de la directive 2018/958, la nécessaire indépendance de celui qui doit effectuer l'analyse de proportionnalité revêt une importance particulière lorsque les dispositions à examiner émanent des organismes de régulations ou des organisations professionnelles qui ne devraient pas eux-mêmes faire cet examen au risque que leur choix pourrait profiter aux opérateurs établis aux dépens des nouveaux entrants sur le marché. Il en découle que les organismes et organisations professionnelles ne doivent pas eux-mêmes faire ou justifier l'examen de proportionnalité. Le problème du champ

¹⁵ Art. 8, paragraphe 4 du projet de loi

¹⁶ Art. 3, paragraphe 4 du projet de loi

¹⁷ Art. 3, paragraphe 3 du projet de loi

¹⁸ Cf considérant (14) de la directive 2018/958

d'application mal cernable du projet de loi (voir supra point 1.1.), refait surface ici. En effet, il est difficile d'appréhender de quelle manière les organismes de régulations ou les organisations professionnelles concernées devraient procéder ou faire procéder à un examen de proportionnalité de manière objective et indépendante. Le projet de loi reste tout à fait muet à ce sujet.

2.3.6. *Ad Article 3 paragraphe 6*

L'article 3 paragraphe 6 prévoit d'introduire un contrôle de la conformité des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nouvelles ou modifiées limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice qui sont adoptées depuis au moins deux ans. La Chambre des Métiers constate une disparité flagrante entre le texte du projet de loi et de la directive 2018/958 qui consiste dans le fait que le projet de loi vise un contrôle unique après deux ans, alors que la directive indique un contrôle périodique en fonction de l'évolution de la situation.

Quant au principe de l'introduction de ces contrôles ex-post, la Chambre des Métiers y oppose les mêmes critiques de non-respect du principe de subsidiarité, de disproportionnalité et d'usine à gaz qu'elle oppose aux contrôles de proportionnalité ex-ante.

Concernant les modalités du contrôle de conformité, il est prévu que le contrôle se fasse « *en tenant dûment compte de l'évolution de la situation depuis l'adoption des dispositions concernées* ». La Chambre des Métiers soulève que la description de ce contrôle de conformité est également trop imprécise pour avoir une valeur normative claire.

Dans le même ordre d'idée, le projet de loi ne précise pas quelle entité aurait la charge de procéder à ce réexamen, alors que le projet de loi s'adresse à de nombreux acteurs et ministères.

2.4. *Ad Article 4 – Non-discrimination*

Cet article ne soulève pas d'observation de la part de la Chambre des Métiers.

2.5. *Ad Article 5 – Justification motivée par des objectifs d'intérêt général*

L'agencement de l'article 5 paragraphe 1^{er} et paragraphe 2 du projet de loi est quelque peu dégingandé. En effet, le paragraphe 1^{er} impose l'obligation de justifier toute nouvelle disposition par un objectif d'intérêt général et le paragraphe 2 impose une justification liée au maintien de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la santé publique, ainsi qu'à des raisons impérieuses d'intérêt général. Le paragraphe 2 incluant le paragraphe 1^{er}, ne rend-il pas le paragraphe 1^{er} superflu ?

Un constat plus important est le fait que l'énumération des raisons d'intérêt général faite au paragraphe 2 est une copie conforme des exemples donnés par la directive à l'attention des pays membres¹⁹. En recopiant cette liste non exhaustive, le projet de loi fait sien la définition d'un concept d'intérêt général élaboré par la jurisprudence communautaire qui est par ailleurs évolutive et comporte des notions propres au droit européen. La Chambre des Métiers se pose la question de savoir si le « copy paste » de cette disposition européenne est compatible en tout point avec le concept d'intérêt public du droit luxembourgeois ? Elle regrette l'absence de commentaires à ce sujet.

2.6. *Ad Article 6 – Proportionnalité*

L'article 6 est la transposition des dispositions de l'article 7 de la directive 2018/958. La Chambre des Métiers a exprimé ses critiques au sujet des nombreux éléments dont l'analyse de proportionnalité doit tenir compte sous le point 1.2. supra, auquel elle renvoie, pour arriver à la conclusion que l'envergure de cet examen de proportionnalité fastidieux, est amplement disproportionnée au but recherché qui est de dynamiser la procédure de l'article 59 de la directive 2005/36 pour la création d'un réseau européen des professions réglementées.

A titre d'illustration, il est intéressant de noter que le 20 décembre 2019, le législateur allemand a voté une loi portant réintroduction de l'obligation du Brevet de maîtrise dans douze métiers, en dépit de la directive 2018/958. L'exposé des motifs de ce projet de loi établit cependant clairement l'intérêt général allemand qui justifie ces mesures et il fait expressément référence aux exigences de l'article 59 de la directive 2005/36 (voir point V du projet de loi²⁰). Cet exemple montre que les Etats

¹⁹ Point 2. de l'article 6 de la directive 2018/958

²⁰ Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung der Handwerksordnung und anderer handwerksrechtlicher Vorschriften des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, am 9. Oktober 2019 vom Bundeskabinett verabschiedet

membres respectent leurs obligations résultant de la directive 2005/36 sans qu'il y ait lieu d'introduire une analyse de proportionnalité largement disproportionnée, voire inutile.

Finalement, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir qui contrôle la qualité des analyses de proportionnalité et quelle est la sanction d'une analyse inadéquate ? Eu égard au fait que la directive dont la transposition ne porte pas atteinte à la compétence des États membres et à la marge d'appréciation dont ils disposent pour décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité, il semble que seul la Cour de justice de l'Union européenne reste compétente pour juger de la proportionnalité des mesures prises. Or, telle est déjà la situation actuelle !

2.7. *Ad Article 7 – Participation des parties prenantes*

L'article 7 introduit la possibilité d'une consultation publique lorsque cela est pertinent et approprié. La Chambre des Métiers s'interroge à divers sujets, par exemple au sujet des hypothèses de lancement de ces consultations ; au sujet de l'entité habilitée à lancer cette consultation qui sera, ou un ministère, ou une administration, ou un organisme étatique, ou un ordre professionnel, ainsi qu'au sujet du public à consulter qui sera, ou les consommateurs, ou les salariés, ou les professionnels ?

La Chambre des Métiers estime d'une part, que le projet de loi doit au moins poser un certain cadre à ces consultations, et d'autre part, elle regrette que le règlement grand-ducal concernant les modalités de la procédure de consultation n'accompagne pas le projet de loi sous avis.

2.8. *Ad Article 8 – Point de contact national*

Trois remarques à propos du point de contact national.

- Le projet de loi issu de la plume du Ministère de l'Économie, désigne le ministre ayant l'enseignement supérieur dans ses attributions comme point de contact national ayant pour mission de consigner les informations dans la base de données des professions réglementées visée à l'article 59 de la directive 2005/36. Les informations à consigner sont à transmettre au point de contact par le ministre compétent, c-à-d le ministre qui est à l'origine des dispositions.

La Chambre des Métiers prend note de ce régime de compétences conjointes des différents ministères. Il serait cependant recommandable que le projet de loi indique lequel des ministères aura la charge du réexamen de la proportionnalité après deux ans, tel que prévu à l'article 3 paragraphe 6.

- Les informations à transmettre sont d'une part, toutes les nouvelles dispositions législatives ou réglementaires y compris la modification de telles dispositions existantes, limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ; et d'autre part, l'examen de proportionnalité y relatif, accompagné des raisons, c'est-à-dire d'une explication détaillée des motifs pour lesquels ces dispositions sont considérées comme justifiées et proportionnées.

La Chambre des Métiers remarque l'omission des termes « *ou administratives* » en ce qui concerne les informations à transmettre par le point de contact national. En effet, le projet de loi, vise *les dispositions législatives, réglementaires ou administratives qui limitent l'accès à une profession réglementée ou l'exercice de celle-ci, ou l'une des modalités d'exercice de celle-ci*. Or, selon l'article 8 paragraphe 2, ne sont transmises que les nouvelles dispositions législatives ou réglementaires. La Chambre des Métiers s'interroge sur la portée de cette omission de transmettre les dispositions administratives ?

- En ce qui concerne les informations à transmettre de la part des organismes professionnels au point de contact national, il s'agira de toutes nouvelles dispositions limitant l'accès à la profession ou son exercice ou toutes modifications de dispositions existantes et de l'examen de proportionnalité y afférent.

La Chambre des Métiers prend note du fait que les organismes professionnels n'ont pas besoin de faire accompagner l'examen de proportionnalité des raisons, c'est-à-dire d'une explication détaillée des motifs, pour lesquelles les dispositions sont considérées comme justifiées et proportionnées. Cette mission incombe au point de contact national qui vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par le projet de loi.

La Chambre des Métiers se pose cependant la question de savoir si le point de contact national dispose des ressources nécessaires pour le faire.

*

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

Luxembourg, le 23 décembre 2019

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/04

N° 7478⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

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

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (18.12.2019).....	1
2) Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Diekirch	
– Dépêche du bâtonnier de l'Ordre des Avocats du Barreau de Diekirch à Monsieur Luc Wilmes, rédacteur au Ministère de l'Économie (23.9 2019).....	3

*

AVIS DE L'ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU DE LUXEMBOURG
(18.12.2019)**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg a pris connaissance du projet de loi n° 7478 déposé par Monsieur le Ministre de l'Économie en date du 1^{er} octobre 2019.

Le projet de loi commenté a pour objectif de transposer en droit luxembourgeois 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.

La finalité de cette directive, qui s'applique entre autres à la profession d'avocat, est de voir procéder à un « *test de proportionnalité* » avant d'envisager des modifications à la réglementation professionnelle limitant l'accès à des professions réglementées, ou leur exercice, et de procéder à un contrôle du caractère proportionné des nouvelles dispositions ou des modifications après leur adoption.

En substance, la directive pose le principe que les dispositions doivent être non-discriminatoires en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence et justifiées par des objectifs d'intérêt général. Les considérations économiques ou administratives ne peuvent en aucun cas justifier des restrictions à l'accès ou l'exercice des professions réglementées.

L'exigence de proportionnalité suppose, quant à elle, qu'il soit tenu compte du caractère approprié de la restriction à l'objectif poursuivi, de l'incidence de la mesure sur la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union, sur le choix des consommateurs et sur la qualité du service fourni ou bien de la possibilité de recourir à des moyens moins restrictifs.

La directive prévoit ainsi que ce test soit effectué avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives, mais aussi qu'un contrôle soit effectué après leur adoption.

Conformément à l'objectif poursuivi par la directive, le projet de loi prévoit qu'un test de proportionnalité soit effectué pour toutes les dispositions législatives, réglementaires ou administratives qui « *limitent l'accès à une profession réglementée ou l'exercice de celle-ci, ou l'une des modalités d'exer-*

cice 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 2005/35/CE ».

Le champ d'application du projet de loi, reprenant très exactement celui de la directive, porte sur tous les aspects de la réglementation des professions réglementées, y compris celle de la profession d'avocat.

Le projet de loi prévoit ainsi qu' « *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 loi* ».

On devra partant veiller à procéder à un examen ex ante des nouvelles mesures de manière proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition, en accompagnant l'avant-projet de loi ou de règlement grand-ducal à l'examen.

La conformité des dispositions légales ou réglementaires nouvelles ou modifiées est contrôlée deux ans après leur adoption, en tenant compte de l'évolution de la situation depuis l'adoption des dispositions concernées.

Pour ce qui est plus particulièrement des dispositions réglementaires, l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg entend souligner que la profession d'avocat est une profession autorégulée.

L'article 19 de la loi modifiée du 19 août 1991 sur la profession d'avocat attribue en effet au Conseil de l'Ordre la faculté d'arrêter un règlement intérieur de l'Ordre, conformément à la Constitution qui dispose que la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements (Article 11, paragraphe 6).

Le Conseil de l'Ordre peut ainsi arrêter des règlements qui déterminent les règles professionnelles, relatives notamment:

1. à la déontologie entre avocats et à l'égard des clients et des tiers;
2. au secret professionnel;
3. aux honoraires et frais;
4. à l'information du public concernant les avocats et leur activité professionnelle;
5. à la protection des intérêts des clients et des tiers; les règlements y relatifs peuvent prévoir des mesures d'assurance individuelle ou collective facultatives ou obligatoires ainsi que les prescriptions concernant la conservation des fonds de tiers;
6. aux obligations professionnelles découlant de la législation en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ainsi qu'aux procédures de contrôle, notamment de contrôle sur place auprès des membres de l'ordre.

Le Conseil de l'Ordre prend note des aspirations du projet de loi et des conditions posées pour l'adoption et le suivi de toute nouvelle disposition ou toute modification à apporter aux règlements qui sont de sa compétence.

L'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg s'y conformera après adoption de la loi et dès son entrée en vigueur, en procédant par lui-même à l'examen de proportionnalité qui devra automatiquement accompagner la délibération du Conseil de l'Ordre. Le résultat de cet examen sera adressé au point de contact national tel que désigné par la loi, au plus tard au jour de sa publication.

L'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg n'a pas d'observations à formuler quant à la procédure prévue par le projet de loi.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

L'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg n'a pas d'observations à formuler quant au projet de loi tel que présenté.

Luxembourg, le 18 décembre 2019

Le Bâtonnier,
François KREMER

AVIS DE L'ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU DE DIEKIRCH
DEPECHE DU BATONNIER DE L'ORDRE
DES AVOCATS DU BARREAU DE DIEKIRCH A MONSIEUR LUC WILMES,
REDACTEUR AU MINISTERE DE L'ECONOMIE

(23.9.2019)

Concerne :Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions
vosre référence : plr/lw/loi proportionnalité – dir. 2018/958

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous informer que le Barreau de Diekirch se rallie à l'avis éventuellement émis ou à émettre par le Barreau de Luxembourg.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments très distingués.

Maitre Jean-Louis UNSEN
Bâtonnier

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/05

N° 7478⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(6.5.2020)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de 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 »).

En bref

- La Chambre de Commerce salue le fait que toute nouvelle disposition ainsi que toute disposition modificative réglementant une profession aient vocation à faire l'objet d'un examen de proportionnalité.
- Elle regrette cependant que le Projet n'aille pas plus loin dans la modernisation concernant certaines règles particulièrement restrictives, telles que la réglementation du droit d'établissement, les critères d'honorabilité professionnelle et de lieu d'établissement fixe.
- Elle craint par ailleurs une interprétation restrictive du nombre de dispositions faisant l'objet du contrôle de proportionnalité.
- La Chambre de Commerce pointe certains oublis dans la transposition de la Directive 2018/958 qui doivent être rectifiés, à savoir :
 - les dispositions modificatives limitant l'accès à des professions réglementées doivent être justifiées par des objectifs d'intérêt général,
 - la consultation des parties prenantes doit être généralisée.
- La Chambre de Commerce invite finalement les auteurs à modifier le point de contact national chargé de l'échange d'informations entre États membres et avec la Commission européenne.

*

RESUME

La Chambre de Commerce salue le fait que toute nouvelle disposition ainsi que toute disposition modificative réglementant une profession aient vocation à faire l'objet d'un examen de proportionnalité consistant à s'assurer que ladite mesure : (i) s'applique de manière non discriminatoire, (ii) est justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, (iii) est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit, (iv) sans aller pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre¹.

Alors que la transposition de la Directive 2018/958 est une opportunité pour le Luxembourg de diminuer son niveau de restrictivité réglementaire, **la Chambre de Commerce regrette que le Projet**

¹ Ces quatre critères correspondent au contrôle de proportionnalité.

ne soit pas assez ambitieux à cet égard. La Chambre de Commerce rappelle notamment la nécessité de modernisation d'un certain nombre de règles particulièrement restrictives, au nombre desquelles figurent **notamment la réglementation du droit d'établissement, le critère d'honorabilité professionnelle, ou encore la condition relative au lieu d'établissement fixe.**

A la lecture du Projet, **la Chambre de Commerce craint tout particulièrement que le nombre de dispositions faisant l'objet du contrôle de proportionnalité ne soit interprété de manière trop restrictive** et que le contrôle de proportionnalité se limite aux mesures qui réglementent des professions de manière particulièrement évidente et directe.

La Chambre de Commerce remarque **que l'examen de proportionnalité annexé aux avant-projets de loi ou de règlement grand-ducal doit nécessairement aussi être joint à tout projet de loi ou de règlement grand-ducal.**

Quant aux modalités d'application du contrôle de proportionnalité, il est nécessaire de s'assurer que la possibilité d'adopter des mesures nationales limitant l'accès à des professions réglementées lorsque celles-ci sont justifiées par des **objectifs d'intérêt général concerne également les dispositions modificatives,** et non pas seulement les dispositions nouvelles, comme le prévoit actuellement le Projet.

La consultation des parties prenantes doit être généralisée par rapport à ce qui est actuellement prévu par le Projet, conformément à l'article 8, paragraphe 2 de la Directive 2018/958 en vertu duquel « [l]es États membres associent dament toutes les parties concernées et de leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue. »

Étant donné que le Projet concerne l'ensemble des professions qui font l'objet de réglementations limitant leur exercice, et qu'il n'a pas particulièrement de lien avec le portefeuille du Ministre ayant l'enseignement supérieur dans ses attributions, la Chambre de Commerce invite les auteurs à **modifier le point de contact national chargé de l'échange d'informations** entre États membres et avec la Commission européenne.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	++
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	0 ²
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	n.a.

Légende :

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

*

² La Chambre de Commerce constate que, bien que certaines dispositions soient transposées de manière incomplète, la transposition de la Directive 2018/958 est, d'une manière générale, relativement complète et fidèle. La Chambre de Commerce craint cependant qu'en pratique, la transposition luxembourgeoise de ce texte n'aboutisse à une interprétation restrictive de son champ d'application comme soulevé dans le présent avis.

CONSIDERATIONS GENERALES

Historique de la Directive 2018/958

La Directive 2018/958 fait suite aux mesures mises en oeuvre dans le cadre de la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur qui a permis de référencer un ensemble de données concernant les professions réglementées dans les États membres, notamment par l'intermédiaire des rapports transmis par les États membres concernant la justification du maintien et du rajout de nouvelles exigences limitant l'accès ou l'exercice d'une profession réglementée.

Ce processus d'évaluation mutuelle a permis de mettre en évidence l'existence de « *différences significatives dans l'appréciation faite par les États sur le caractère proportionné et nécessaire des réglementations des professions* »³. Ainsi, sur base du constat selon lequel le « *manque de clarté des critères devant être utilisés par les États membres pour évaluer le caractère proportionné des exigences limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, ainsi qu'un degré inégal d'examen de ces exigences à tous les niveaux de la réglementation* »⁴, une proposition de directive – l'actuelle Directive 2018/958 – visant à mettre en place un cadre commun d'évaluation du caractère proportionné de dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice avant l'adoption ou la modification de de telles dispositions a été présentée par la Commission européenne⁵.

Le principe de proportionnalité au centre de la Directive 2018/958

La Directive 2018/958 « *a pour objet d'établir des règles pour la conduite par les États membres des examens de la proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles ou la modification de réglementations professionnelles existantes [...]* »⁶.

En pratique, cela signifie qu' « *[a]vant 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, les États membres procèdent à un examen de proportionnalité* » visant à s'assurer que la disposition envisagée est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi, tout en n'allant pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif⁷.

3 Exposé des motifs du Projet, contexte et objectifs, p.2

4 Considérant 5 de la Directive 2018/958

5 La proposition initiale de directive trouve son origine dans le « Paquet services » présenté par la Commission européenne le 10 janvier 2017, qui était constitué de 3 autres initiatives : (i) la proposition de règlement introduisant une carte électronique de services, (ii) la proposition de directive relative à la procédure de notification des services, et (iii) les orientations sur les recommandations de réformes en matière de réglementation des services professionnels. Cet ensemble de propositions trouve son origine dans le constat selon lequel « *[b]ien que les services représentent deux tiers de l'économie de l'Union et environ 90 % des emplois créés, le secteur des services n'est pas suffisamment performant. [...] Des obstacles empêchent l'établissement et l'expansion des entreprises et entraînent une hausse des prix et une réduction du choix pour les consommateurs.* » En ce qui concerne plus particulièrement la proposition de directive relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions « *[l]a Commission propos[ait] des orientations concernant les besoins nationaux en matière de réforme de la réglementation des services professionnels présentant un fort potentiel de croissance et d'emploi [...]. Les États membres sont invités à examiner si les exigences professionnelles correspondent aux objectifs nationaux déclarés en matière d'ordre public.* »

Voir le Communiqué de presse de la Commission européenne du 10 janvier 2017, *Une économie des services qui sert les européens* (lien).

Le Paquet services a notamment fait l'objet d'une prise de position exprimée par Eurochambres, *An initial reaction to the services package*, en avril 2017 (lien vers le Position paper).

6 Considérant 7 de la Directive 2018/958

7 Article 4, paragraphe 1^{er} et article 7, paragraphe 1^{er} de la Directive 2018/958

La notion de proportionnalité visée par la Directive 2018/958 est un principe général du droit européen⁸, inscrit dans les traités européens, et faisant l'objet d'une jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne :

« L'accès à certaines activités non salariées et leur exercice peuvent être subordonnés au respect de certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives, justifiées par l'intérêt général, telles que les règles d'organisation, de qualification, de déontologie, de contrôle et de responsabilité. [...] »

Il résulte [...] de la jurisprudence de la Cour que les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité doivent remplir quatre conditions : qu'elles s'appliquent de manière non discriminatoire, qu'elles se justifient par des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir arrêt du 31 mars 1993, Kraus, C-19/92, Rec. P.I-1663, point 32). »⁹

Champ d'application large de la Directive 2018/958

La notion de « nouvelle réglementation de professions » visée par la Directive 2018/958 est particulièrement large étant donné que « [l]ors de l'évaluation de l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées, les Etats membres devraient tenir compte des exigences existantes, dont la formation professionnelle continue, l'affiliation obligatoire à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, les systèmes d'inscription ou d'autorisation, les restrictions quantitatives, les exigences particulières en matière de forme juridique ou de détention de capital, les restrictions territoriales, les restrictions pluridisciplinaires et les règles d'incompatibilité, les exigences concernant la couverture d'assurance, les exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux ainsi que les exigences relatives à la publicité »¹⁰.

En adéquation avec ce champ d'application large, dans l'exposé des motifs, les auteurs du Projet pointent ainsi certains exemples de mesures susceptibles d'entraver l'exercice d'une profession : « [l]es exigences nationales „limitatives“ peuvent porter sur des aspects très variés, tels que la forme juridique, la détention de capital, les modalités de publicité ou encore les modalités d'exercice d'activités pluridisciplinaires »¹¹.

La réglementation des professions au Luxembourg

En vertu d'un rapport d'évaluation mené en 2019 pour la Commission européenne¹², « le niveau de restrictivité réglementaire au Luxembourg par rapport aux autres États membres de l'UE est plus élevé que la moyenne du marché unique [...]. Une réévaluation, sur la base de la proportionnalité et de la nécessité, de l'ampleur du champ des activités réservées aux professions réglementées pourrait permettre de déceler les obstacles à la concurrence et à la croissance [...]. »¹³

Ce constat a également été observé dans la Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité

8 Voir notamment, dans ce sens, Bruno Lassere, « L'europanisation de l'office du juge : vers un jus commune procédural ? », dans Revue de l'Union européenne n°627, avril 2019, p. 204 et s.

9 Cour justice de l'Union européenne, Arrêt Gebhard (C-55/94) du 30 novembre 1995, points 35 et 37.

La Chambre de Commerce souhaite également rappeler que « la notion de « restriction » au sens des articles [43 TFUE] et [56 TFUE] porte sur les mesures qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services » (arrêts du 25 juin 2009, Commission /Autriche, C-356/08, point 38, du 13 décembre 2007, Commission/Italie, C-465/05, point 17, et du 28 avril 2009, Commission/Italie, C-518/06, point 62).

10 Considérant 27 de la Directive 2018/958 (texte souligné par la Chambre de Commerce). La liste complète des éléments restrictifs est fixée à l'article 6, paragraphe 3 de la Directive 2018/958.

11 Exposé des motifs, « Les exigences du cadre légal européen », page 3

12 Document de travail des services de la Commission, Rapport 2019 pour le Luxembourg accompagnant le document : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne et à l'Eurogroupe. *Semestre européen 2019 : évaluation des progrès accomplis dans les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques. et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE) n° 1176/2011*. Lien vers le document : SWD(2019)_1015_final.

13 Souligné par la Chambre de Commerce.

du Luxembourg pour 2019¹⁴ qui, en conclusion, « [r]ecommande que le Luxembourg s'attache, en 2019 et en 2020: [...] 2. à réduire les obstacles à la concurrence dans les services professionnels aux entreprises réglementés ».

L'expression d'une réelle volonté politique d'instauration d'un nouvel outil permettant de moderniser la réglementation des professions au Luxembourg ?

La Chambre de Commerce soutient les principes qui sous-tendent la Directive 2018/958. Elle approuve tout particulièrement le fait que toute nouvelle disposition, ainsi que toute disposition modificative réglementant une profession, aient vocation à faire l'objet d'un examen de proportionnalité avant son adoption. Ce faisant, toute nouvelle disposition (ainsi que toute disposition modificative) devra donc nécessairement, de manière cumulative :

- (i) s'appliquer de manière non discriminatoire,
- (ii) être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général,
- (iii) être propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit, et
- (iv) sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre¹⁵.

Cependant, un risque réel existe que le nombre de dispositions faisant l'objet du contrôle de proportionnalité ne soit interprété de manière particulièrement restrictive et se limite aux mesures traitant de réglementation des professions de manière particulièrement évidente et directe, sans qu'il ne soit mis en oeuvre pour des mesures dont le lien avec la réglementation d'une profession est plus ténu.

En effet, il est nécessaire à cet égard de rappeler que la notion de « réglementation de professions » utilisée dans l'intitulé de la Directive 2018/958 et repris dans le titre du Projet doit être entendu dans un sens beaucoup plus large que celui actuellement retenu et qui implique des exigences extrêmement variées¹⁶.

La Chambre de Commerce s'inquiète de constater que, bien que les auteurs du Projet reprennent à leur compte le constat selon lequel le Luxembourg a un niveau de restrictivité élevé et qu'il lui est recommandé de réduire les obstacles à la concurrence dans les services professionnels aux entreprises réglementées¹⁷, le Projet semble sous-estimer l'ampleur de son propre champ d'application en se limitant à la réglementation des qualifications professionnelles, ce qui n'est qu'une partie des domaines visés par le texte¹⁸.

La Chambre de Commerce regrette ainsi que ce texte de transposition – qui aurait dû être l'occasion d'envoyer un signal fort aux opérateurs économiques, indiquant une volonté politique d'infléchir la tendance nationale à réglementer de manière trop forte l'accès à de très nombreuses professions – ne soit pas suffisamment ambitieux à cet égard.

En ce qui concerne les restrictions actuelles à l'exercice de certaines professions, la Chambre de Commerce a déjà rappelé à de nombreuses reprises la nécessité de faire évoluer la réglementation luxembourgeoise vers une plus grande libéralisation.

Outre les règles nouvelles qui auront vocation à faire l'objet d'un contrôle préalable de proportionnalité, la Chambre de Commerce souhaite mettre en exergue la nécessité de revoir la réglementation actuelle dans certains domaines. Il s'agit notamment :

- de la **condition d'honorabilité professionnelle** : si la Chambre de Commerce comprend l'importance d'une vérification des antécédents judiciaires d'un entrepreneur afin de protéger ses futurs cocontractants (clients ou fournisseurs), elle ne peut accepter que les critères d'évaluation de cette honorabilité laissent un pouvoir d'appréciation au Ministère de l'économie s'apparentant à un véri-

¹⁴ Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2019, 5 juin 2019, COM(2019)516 (lien). Cette recommandation se base sur le document de travail de la Commission suivant : SWD(2019) 1015 final (lien).

¹⁵ Ces quatre critères correspondent au contrôle de proportionnalité.

¹⁶ Article 6 du Projet. Voir ci-dessus, note 11.

¹⁷ Exposé des motifs, p. 3 citant la recommandation du Conseil mentionnée supra, note 15.

¹⁸ Cette crainte découle de la lecture des articles du Projet ainsi du commentaire de ses articles, et notamment de l'article 8 qui désigne le Ministre ayant l'enseignement supérieur dans ses attributions en qualité de point de contact national pour l'ensemble des mesures adoptées en application du Projet. Voir, dans ce sens, le commentaire de l'article 8 du Projet.

table pouvoir judiciaire, lui permettant *de facto* d'infliger des peines administratives telles que l'interdiction de faire commerce. La Chambre de Commerce avait déjà rappelé, dans son avis du 2 décembre 2013 portant sur le projet de loi n°6539 relative à la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite que la décision portant sur l'interdiction de faire commerce devrait être une prérogative des seuls tribunaux et ne devrait pas pouvoir être exercée, comme c'est le cas actuellement, de manière quasi-automatique par le Ministère de l'économie, sous couvert de la condition d'honorabilité prévue dans la loi sur l'autorisation d'établissement ;

- de la **condition relative au lieu d'exploitation fixe** : la Chambre de Commerce rappelle que celle-ci constitue un véritable frein pour de nombreux entrepreneurs qui sont contraints de louer des locaux à un prix souvent élevé et qui plus est, à fonds perdus, dès lors qu'ils habitent à l'étranger ou parce qu'ils ne peuvent exercer depuis leur domicile. D'autre part, cette condition ne tient pas non plus compte du nombre croissant de travailleurs intellectuels indépendants, phénomène normal dans une société de services. Ces derniers se déplacent en règle générale chez leurs clients et n'ont en principe besoin d'aucune installation matérielle pour l'exercice de leur activité. Si la Chambre de Commerce comprend la volonté du législateur d'éviter que des entreprises ne s'établissent au Luxembourg que dans le seul but de profiter de certains avantages par rapport à leur pays d'origine, sans avoir l'intention d'exercer la moindre activité au Luxembourg, elle s'interroge cependant, au vu des réalités existantes, quant à la radicalité de cette condition. Elle renvoie à cet égard aux commentaires rédigés dans le cadre de son avis 27 octobre 2010 portant sur le projet de loi n°6158 réglant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

En ce qui concerne la forme du Projet, la Chambre de Commerce note qu'il ne contient que les articles et qu'il devra être complété par différents éléments, au nombre desquels figurent notamment l'intitulé et le préambule.

Concernant l'article 3 – Examen ex ante de nouvelles mesures et suivi

Ce projet d'article pose le principe d'un contrôle de proportionnalité *ex ante* de toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative (ou modification de dispositions existantes) limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice. A l'examen *ex ante* s'ajoute une obligation de suivi de la proportionnalité de la mesure « *au plus tard 2 ans* » après son adoption.

En complément de la transposition du principe de contrôle de proportionnalité *ex ante* visé à l'article 4 de la Directive 2018/958, le Projet est complété par la disposition nationale d'exécution suivante : « *Pour ce faire, le ministre compétent accompagne l'avant-projet de loi ou de règlement grand-ducal d'un examen de proportionnalité* »¹⁹.

La Chambre de Commerce s'étonne de cette formulation qui suggère que l'examen de proportionnalité annexé aux avant-projets de loi ou de règlement grand-ducal ne sera pas nécessairement joint à tout projet de loi ou de règlement grand-ducal.

Or, il découle de l'article 8, paragraphe 1^{er} de la Directive 2018/958 que les États membres : (i) « *mettent [...] l'information à la disposition des citoyens, des bénéficiaires de services et des autres parties prenantes concernées, y compris celles qui ne sont pas membres de la profession concernée, avant d'introduire de nouvelles dispositions [...] ou de modifier de telles dispositions existantes.* »²⁰, et (ii) « *associent dûment toutes les parties concernées et de leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue* ».

Étant donné que seuls les projets sont soumis au Conseil d'État, à la Chambre des Députés, ou encore aux chambres professionnelles, dans le cadre de la procédure législative ou réglementaire, la Chambre de Commerce invite les auteurs à modifier le projet d'article 3, paragraphe 3 comme suit :

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

¹⁹ Article 3, paragraphe 3 du Projet

²⁰ Voir le tableau de correspondance joint au Projet « *Article 8§1 : pas d'article spécifique* ». Voir également, le commentaire relatif à l'article 7 du Projet.

Dans l'hypothèse où cette suggestion de modification ne pourrait pas être accueillie de manière favorable par les auteurs, ce que la Chambre de Commerce regretterait, elle invite le Gouvernement à se prononcer à ce sujet comme il l'a fait pour les la fiche d'évaluation d'impact, à savoir que « *la fiche d'évaluation d'impact doit être communiquée au Conseil d'État et à la Chambre des députés, avec le projet de loi ou le projet de règlement grand-ducal auquel il se rapporte* »²¹.

Pour terminer, la Chambre de Commerce s'étonne de l'absence de disposition prévoyant les modalités de mise en application du principe de proportionnalité *ex ante* en dehors de toute procédure législative ou réglementaire initiée par un ministre, à savoir dans le cadre des propositions de loi, par exemple, ou encore dans le cadre de décisions administratives²².

Concernant l'article 4 – Non-discrimination

La Chambre de Commerce note la formulation incorrecte du projet d'article relatif au principe de non-discrimination. Afin d'assurer une sécurité juridique satisfaisante, la Chambre de Commerce invite les auteurs à le reformuler cette disposition qui n'est pas compréhensible en l'état. Elle suggère la formulation suivante²³ :

« Dans le cadre de toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative, y compris la modification de telles dispositions existantes limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, est interdite toute discrimination, directe ou indirecte, exercée en raison de la nationalité ou du lieu de résidence n'est pas directement ou indirectement discriminatoire en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence. »

Quant au principe même de l'énoncé de l'interdiction de toute discrimination basée sur la nationalité, la Chambre de Commerce s'étonne du choix effectué par les auteurs de l'introduire dans le Projet sous analyse alors-même qu'il s'agit d'un principe général du droit de l'Union européenne qu'il incombe aux États membres de respecter²⁴.

21 Voir, la référence complète à la Circulaire du 7 juin 2011 du ministre aux relations avec les Parlement, réf. TP-474/Jls : « *Communication de la fiche d'évaluation d'impact des mesures législatives et réglementaires et de la fiche financières au Conseil d'État et à la Chambre des députés* », dans Marc BESCH, Normes et légistique en droit luxembourgeois, 2019, Promoculture-Larcier, page 273.

22 Le respect du contrôle de proportionnalité *ex ante* dans le cadre des professions réglementés par un organisme professionnel spécifique est visé à l'article 8, paragraphe 3 du Projet.

23 Cette suggestion est basée sur la formulation de l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE ») qui prévoit que : « *Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.* »

24 L'article 18 du TFUE prévoit que : « *Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.* » En ce qui concerne l'application de ce principe à la prestation de services, ainsi qu'à la liberté de circulation des marchandises et des travailleurs, voir notamment l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (grande chambre) du 18 juin 2019, C-591/17, paragraphes 39 à 42 : « *À cet égard, tout d'abord, il convient de relever que, selon une jurisprudence constante, l'article 18 TFUE, qui consacre le principe général de non-discrimination en raison de la nationalité, n'a vocation à s'appliquer de manière autonome que dans des situations régies par le droit de l'Union pour lesquelles le traité FUE ne prévoit pas de règles spécifiques de non-discrimination (arrêt du 18 juillet 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017562, point 25 et jurisprudence citée).*

40. Or, le principe de non-discrimination en raison de la nationalité est mis en oeuvre, notamment, dans le domaine de la libre circulation des marchandises, à l'article 34 TFUE, lu en combinaison avec l'article 36 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 8 juin 2017, Medisanus, C-296/15, EU:C:2017:431, point 65), dans celui de la libre circulation des travailleurs, à l'article 45 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 22 juin 2017, Bechtel, C-20/16, EU:C:2017:488, point 32 et jurisprudence citée) et, dans celui de la libre prestation des services, aux articles 56 à 62 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 19 juin 2014, Strojirny Prostějov et ACO Industries Tábor, C-53/13 et C-80/13, EU:C:2014:2011, point 32 ainsi que jurisprudence citée).

41. Il s'ensuit que, dans la présente affaire, les mesures nationales litigieuses ne sauraient être examinées au regard de l'article 18, premier alinéa, TFUE que dans la mesure où elles s'appliquent à des situations ne relevant pas de telles règles spécifiques de non-discrimination prévues par le traité FUE.

42. Ensuite, il importe de rappeler que le principe général de non-discrimination en raison de la nationalité, que consacre l'article 18, premier alinéa, TFUE, prohibe non seulement les discriminations directes, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes indirectes de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat (voir, en ce sens, arrêt du 13 avril 2010, Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, point 40 ainsi que jurisprudence citée). »

Concernant l'article 5 – Justification motivée par des objectifs d'intérêt général

Cet article vise la possibilité d'adopter des mesures limitant l'accès à des professions réglementées lorsque celles-ci sont justifiées par des objectifs d'intérêt général²⁵.

Cependant, en l'état la transposition de l'article 6, paragraphe 1^{er} de la Directive 2018/958 est incomplète, et **le Projet tel qu'il est rédigé ne permet pas de justifier la modification de dispositions existantes par des objectifs d'intérêt général.**

La Chambre de Commerce invite les auteurs à compléter le Projet comme suit :

*« Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, **y compris les modifications de dispositions existantes**, est justifiée par des objectifs d'intérêt général »²⁶,*

Concernant l'article 7 – Participation des parties prenantes

L'article 8, paragraphe 2 de la Directive 2018/958 prévoit que « [l]es États membres associent dûment toutes les parties concernées et de leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue. Lorsque cela est pertinent et approprié, les États membres mènent des consultations publiques conformément à leurs procédures nationales ».

Cette obligation découle du constat selon lequel « [il] est essentiel pour le bon fonctionnement du marché intérieur que les États membres informent les citoyens, les associations représentatives et autres parties prenantes concernées, y compris les partenaires sociaux, avant d'introduire de nouvelles exigences limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice [...]. Les États membres devraient associer toutes les parties concernées et leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue. Lorsque cela est pertinent et approprié, les États membres devraient mener des consultations publiques conformément à leurs procédures nationales »²⁷.

La Directive 2018/958 prévoit par conséquent une distinction entre, d'une part, l'association systématique des parties concernées par l'introduction de nouvelles exigences limitant l'accès à des professions réglementées en leur donnant la possibilité d'exprimer leur point de vue et, d'autre part, lorsque cela est pertinent et approprié, la tenue de consultations publiques.

Or, le projet d'« Article 7. Participation des parties prenantes » est rédigé comme suit « [l]orsque cela est pertinent et approprié, une consultation publique précède l'introduction de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives [...] ». Il ne vise que les situations spécifiques visées par la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 8 de la Directive et ne répond pas à l'exigence de consultation systématique des parties concernées afin de leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue.

En application de l'article 7, paragraphe 2 du Projet, les modalités de la procédure de consultation publique seront précisées par règlement grand-ducal. Le projet de règlement grand-ducal afférent n'étant pas transmis à la Chambre de Commerce pour analyse, il est impossible de se prononcer concernant les détails de cette procédure. Quelles que soient les modalités d'une telle procédure de consultation publique, elle ne saurait cependant être qu'exceptionnelle.

La transposition de la Directive étant lacunaire sur ce point, la Chambre de Commerce invite les auteurs à compléter le Projet afin de prévoir une procédure permettant d'associer les parties concernées à la prise de décision.

Concernant l'article 8 – Point de contact national

En ce qui concerne le contact national

Cet article a pour objet principal de constituer auprès du Ministre ayant l'enseignement supérieur dans ses attributions un point de contact national chargé de l'échange d'informations entre États membres prévu à l'article 10 de la Directive 2018/958.

A cet égard, la Chambre de Commerce rappelle que la Directive 2018/958 ne concerne pas l'enseignement supérieur de manière spécifique et qu'elle a été présentée dans le cadre plus général d'un

²⁵ Transposition de l'article 6 de la Directive 2018/958

²⁶ Article 6, paragraphe 1^{er} de la Directive 2018/958

²⁷ Considérant 31 de la Directive 2018/958

paquet services destiné à faciliter la prestation de services frontaliers au sein du marché intérieur²⁸. Dès lors, elle s'interroge quant à la pertinence de ce choix alors que le champ d'application du Projet dépasse largement les compétences du ministère ayant l'enseignement supérieur dans ses attributions et concerne au premier chef le ministère de l'Économie, et plus particulièrement le ministère des classes moyennes²⁹.

La Chambre de Commerce invite les auteurs à modifier l'article sous analyse afin que le point de contact national soit constitué auprès d'un ministre en charge des entreprises de manière générale étant le ministre de l'économie ou des classes moyennes.

En ce qui concerne les organismes professionnels habilités à réglementer une profession

L'article 8 paragraphe 3, 1^{er} alinéa prévoit quant à lui que « [l]orsqu'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 [le ministre de l'enseignement supérieur] toutes les nouvelles dispositions [...]. Le point de contact national vérifie la conformité de cet examen de proportionnalité avec les critères posés par la loi. »

Quant au libellé du paragraphe sous analyse, la Chambre de Commerce s'étonne que l'obligation d'effectuer un examen de proportionnalité dans le cas de normes édictées par les organismes professionnels spécifiquement habilités à cet effet ait été insérée à l'article relatif au point de contact national. **Elle invite les auteurs à insérer cette obligation dans un article spécifique dont l'intitulé refléterait le connu de manière plus appropriée.**

Quant au fond, la Chambre de Commerce constate que, bien que le contrôle de proportionnalité des actes adoptés par de tels organismes entrent dans le champ d'application de la Directive 2018/958, cet article ne transpose pas de manière satisfaisante les obligations leur incombant. En effet, d'une part, cette procédure ne permet pas d'assurer que l'obligation d'examen *ex ante* des nouvelles mesures par l'État (article 4 de la Directive 2018/958) est remplie, et d'autre part, elle rend impossible l'application de l'article 8 de la Directive 2018/958 en vertu duquel l'information doit être mise à disposition des citoyens **avant** l'introduction des nouvelles dispositions.

L'article 8, paragraphe 3, alinéa 2 prévoit que « *En cas de non transmission par l'organisme professionnel des informations mentionnées au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les nouvelles dispositions sont inapplicables* ». La Chambre de Commerce s'étonne du manque de précision de cette disposition et s'interroge quant à l'applicabilité d'une telle mesure en pratique.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

²⁸ Voir l'historique de la Directive 2018/958 et du Paquet services dans les considérations générales du présent avis.

²⁹ Voir, dans ce sens, l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des ministères.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/06

N° 7478⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

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

* * *

**AVIS DE L'ORDRE DES ARCHITECTES
ET DES INGENIEURS-CONSEILS**

(25.8.2020)

1. CONSIDERATIONS GENERALES**1.1. Une Directive utile et conciliable avec le principe de subsidiarité ?**

Le projet de loi sous avis a pour objet de 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** »).

La Directive est la réponse réglementaire aux résultats de l'exercice d'évaluation de la proportionnalité de toutes les réglementations professionnelles dans l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne.¹

Il convient toutefois de rappeler que, avant l'adoption de la Directive, l'arsenal de la législation et de la jurisprudence européennes impliquait et permettait déjà un contrôle de la proportionnalité des mesures restrictives en matière d'exercice des professions réglementées.

Il est également souligné que la pierre angulaire de la mobilité des professionnels en Europe est la reconnaissance de leurs qualifications, titres ou diplômes, assurant l'accès à et l'exercice de l'activité réglementée, dans un autre État membre de l'Union.

La Directive 2005/36/CE a ainsi créé un système général de reconnaissance des titres de formation et une reconnaissance automatique pour un nombre limité de professions, qui se fonde sur l'harmonisation des exigences minimales de formation (professions dites sectorielles : médecin, infirmier, dentiste, vétérinaire, sage-femme, pharmacien et **architecte**). Elle pose les fondements des procédures nationales de reconnaissance pour l'exercice des professions réglementées.² Elle a été transposée en droit interne par la loi du 28 octobre 2016³ de portée générale.

Ainsi dans le cadre existant, les États membres étaient déjà tenus d'évaluer le caractère proportionné de leurs exigences restreignant l'accès aux professions réglementées ou leur exercice, et de communiquer à la Commission les résultats de cette évaluation.

Par ailleurs, l'OAI tient à souligner que les réglementations professionnelles sont absolument nécessaires, dans le respect bien entendu des libertés fondamentales européennes, et notamment la libre prestation de services, la liberté d'établissement et la libre circulation.

1 Voir Communication de la Commission européenne « Évaluer les réglementations nationales en matière d'accès aux professions », COM (2013) 676 final du 2 octobre 2013.

2 La Directive 2005/36/CE est applicable depuis le 20 octobre 2007 consolide dans un seul texte les directives relatives au système général et compile et abroge 12 directives sectorielles existantes jusqu'alors afin de renforcer et de clarifier les procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles.

3 Loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et portant création d'un registre des titres professionnels et d'un registre des titres de formation.

Les professions réglementées telles que les professions d'architectes et d'ingénieurs-conseils doivent être soumises à une déontologie et à des règles professionnelles et éthiques visant à protéger en dernière instance le destinataire des services, maîtres d'ouvrage non assimilables à de simples consommateurs

L'architecture et l'urbanisme sont deux arts qui influent de façon immédiate et tangible sur le cadre de vie des citoyens.

Cette spécificité confère à l'architecte et à l'urbaniste une responsabilité culturelle, sociale et économique. L'intervention indépendante et responsable de ces professionnels est décisive pour assurer aux citoyens la création et l'adaptation constante de leur cadre de vie, le respect d'un patrimoine commun et la protection d'un environnement partagé.

Dans une logique de marchandisation de tous les services, la Commission européenne estime de manière sans cesse plus appuyée et à tort, que les réglementations professionnelles entravent le marché intérieur des services⁴.

En réalité, la réglementation protège le client : elle impose une qualification, l'entretien des compétences via les obligations de formation professionnelle continue, des conditions d'exercices, le respect d'une déontologie, une responsabilisation personnelle et professionnelle...

Le professionnel libéral a le devoir de respecter des règles spécifiques, garantissant la qualité de sa pratique, et contribuant au lien de confiance avec les usagers. L'indépendance garantit la liberté de jugement du professionnel libéral et, par conséquent, un service répondant aux seuls intérêts du client, indépendamment de toute influence extérieure.

Les professionnels libéraux mettent à la disposition de leurs clients leurs compétences, leur savoir, leur déontologie pour leur fournir des prestations intellectuelles indépendantes et sur-mesure. Ces prestations ne peuvent être industrialisées, ni exercées – directement ou indirectement – pour le compte de groupes dont la vocation ne serait que d'accumuler les bénéfices.

L'OAI estime que les pouvoirs publics doivent rester vigilants pour garantir la sauvegarde des professions libérales, aujourd'hui menacées en Europe par une logique de dérégulation.

L'OAI s'oppose à toute dérégulation des professions réglementées, dont les « Professions OAI ».

L'OAI rejoint ainsi la Chambre des Salariés de Luxembourg (CSL) qui, dans son avis du 15.10.2019, avertit que « *l'argumentation constamment utilisée d'après laquelle une dérégulation des professions bénéficierait aux consommateurs, n'est pas convaincante et risque même d'être contreproductive en facilitant un nivellement vers le bas des critères requis* ». Et de souligner à raison que « *si le Luxembourg dispose d'un certain niveau de réglementation tout aussi bien en ce qui concerne son droit d'établissement qu'en matière de professions réglementées, cela n'est pas dissuasif pour les prestataires étrangers* ».⁵

Enfin, le contrôle de proportionnalité en la matière ne doit pas entraîner une contrainte excessive dans les capacités de régulation dont doivent disposer les États membres dans certains secteurs fondamentaux d'intérêts publics. Il est inscrit dans les gènes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) que la répartition des compétences entre les différentes personnes institutionnelles reconnues par le traité sur l'Union européenne (TUE), doit être respectée, en vertu du principe de subsidiarité.

⁴ <https://www.architectes.org/actualites/europe-les-idees-recues-de-la-commission-europeenne-sur-la-profession>

⁵ Cf. avis du CSL du 15.10.2019 relatif au projet de loi 7478 : « Si le Luxembourg dispose d'un certain niveau de réglementation tout aussi bien en ce qui concerne son droit d'établissement qu'en matière de professions réglementées, cela n'est pas dissuasif pour les prestataires étrangers (...). La CSL estime au contraire que les réglementations nationales ont un sens dans la mesure où elles visent non seulement, la fourniture de services de qualité, mais surtout aussi à garantir la sécurité des usagers. Malheureusement au niveau européen, le souci d'harmonisation et l'espoir de retombées économiques qui en devraient résulter, priment les considérations sociales et de qualité. Notons aussi que l'argumentation constamment utilisée d'après laquelle une dérégulation des professions bénéficierait aux consommateurs, n'est pas convaincante et risque même d'être contreproductive en facilitant un nivellement vers le bas des critères requis ».

A cet égard, l'OAI se rallie aux considérations générales de la Chambre des Métiers du (23.12.2019)⁶ qui dénonce l'atteinte au principe de subsidiarité,⁷ et remarque plus largement que « *l'ampleur considérable de cet examen de proportionnalité est amplement disproportionnée et antagoniste à tout principe d'un „mieux légiférer“* ».

Dans ses conclusions présentées en 2017, le Conseil des Architectes d'Europe (03/04/2017) qui avertissait déjà notamment que :⁸

- « L'harmonisation des critères de proportionnalité entraînerait la création d'obligations disproportionnées dans certains Etats Membres et une distorsion accrue du marché. L'obligation de présenter des rapports de proportionnalité ex ante introduira une formalité supplémentaire sans pour autant offrir aucun avantage évident. Il est évident que tous les Etats membres ont déjà l'habitude d'effectuer une telle analyse préalable de la proportionnalité.
- La Directive proposée ne traite que de la réglementation ex ante (protection du titre, inscription obligatoire, et, dans certains cas, les fonctions réservées dûment justifiées) bien que la réglementation ex post (les assurances, la Formation Professionnelle Continue, les certifications professionnelles, les réglementations locales et les inspections de bâtiments) peut imposer des restrictions significatives à la pratique professionnelle. Ceci signifie qu'une comparaison objective des systèmes de réglementation n'est pas possible.
- Les exigences relatives aux professions réglementées diffèrent d'un Etat membre à l'autre pour des raisons culturelles, sociales, historiques et éthiques. Les tentatives d'harmonisation de la réglementation professionnelle ont échoué par le passé car il n'a pas été possible de trouver un modèle unique qui répondrait à la diversité des besoins spécifiques et des exigences de tous les Etats membres. Le marché est diversifié et différencié tant horizontalement que verticalement. Si les formations sont également différentes, les résultats sont jugés équivalents (cf. Directive Qualifications). Cependant, en l'absence d'un marché unique, harmonisé et transparent, la nécessité de critères harmonisés pour l'évaluation de la réglementation semble disproportionnée ».

1.2. Le contexte luxembourgeois de la profession d'architecte et autres « Professions OAI »

Avant de développer ses considérations quant au projet de loi sous avis, l'OAI entend remettre les pendules à l'heure concernant les « professions OAI »,⁹ alors que les réalités concrètes du marché et des conditions d'exercice professionnelle au Grand-Duché de Luxembourg ne sont pas correctement perçues par les instances européennes voire nationales.

L'OAI conteste ainsi la description faite du « *contexte luxembourgeois* » dans le projet, à savoir que « *Le Grand-Duché figure parmi les États membres ayant un niveau de restrictivité réglementaire élevé par rapport à la moyenne du marché unique pour les secteurs des services aux entreprises, tels que ceux des services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie. Dans sa recommandation concernant le programme national de réforme pour 2019, le Luxembourg est invité par le Conseil « à réduire les obstacles à la concurrence dans les services professionnels aux entreprises réglementées* » ».

Cette analyse fait fi de la réalité, comme déjà dénoncé ci-avant.

L'étude sur le secteur européen de l'architecture publiée en janvier 2017 par le Centre européen des professions libérales (EuZFB) de l'Université de Cologne en préparation du paquet services de la Commission Européenne avait déjà souligné que l'indicateur de la réglementation des marchés de

6 [https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServingServletImpl?path=695C22F39DEA628433258EEAD7877C83E4E1B09F8932B6AAB5E2A21FCE192BAE8FC30544724E88AAFA447623EB884366\\$06BF1FAE6DF686F2A95F91349A874C95](https://chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServingServletImpl?path=695C22F39DEA628433258EEAD7877C83E4E1B09F8932B6AAB5E2A21FCE192BAE8FC30544724E88AAFA447623EB884366$06BF1FAE6DF686F2A95F91349A874C95)

7 Cf. avis de la Chambre des Métiers (23.12.2019, doc. Par. n°7478³ : « Le fait d'accepter le modus operandi à introduire en vertu de la directive, ne constitue-t-il pas la fin du principe de la subsidiarité et l'ouverture au droit européen de traiter à l'avenir toutes les matières qui sont de la compétence des États membres, en imposant les éléments et les critères selon lesquels les législateurs nationaux devront légiférer ? »

8 https://www.ace-cae.eu/uploads/tx_jidocumentsview/Proportionality_FR-idp.pdf

9 A savoir les professions : architecte, l'architecte d'intérieur, l'architecte-paysagiste et ingénieur-paysagiste, urbaniste/aménageur, ingénieurs-conseils du secteur de la construction, toutes ces professions étant réglementées par la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

produits (PMR) de l'OCDE ne reflète pas le niveau réel de réglementation dans les États membres¹⁰. Dès lors, il importe que nos représentants dans ces instances remontent la réalité du terrain.

En réalité, la mobilité des professionnels en Europe joue à plein au Luxembourg dans le domaine des services d'architecture et d'ingénierie. Le mauvais procès d'entraves à la concurrence, en raison d'un prétendu carcan règlementaire, trahit une méconnaissance flagrante des réalités concrètes des « Professions OAI ».¹¹

Au Grand-duché de Luxembourg, les bureaux « étrangers » constituent actuellement 24% des bureaux d'architectes et 19% des bureaux d'ingénieurs-conseils inscrits à l'OAI. Cette situation est *unique* en Europe, et également favorisée par la proximité des pays limitrophes, l'ouverture et le multilinguisme caractérisant le Grand-Duché de Luxembourg.

Selon une étude de 2018 réalisée pour le Conseil des Architectes d'Europe, le Luxembourg compte 1,6 architectes pour 1000 habitants, se situant dans le peloton de tête, dépassé uniquement par le Danemark (1,8), la Grèce (1,7), l'Italie (2,6), Malte (2,1) et le Portugal (2,2).¹²

Le contexte luxembourgeois est donc caractérisé par une vive concurrence, en particulier entre les bureaux d'architecture.

Par ailleurs, contrairement à certains clichés, le chiffre d'affaires annuel moyen des bureaux d'architecture et les rémunérations nettes perçues sont relativement modestes¹³ – après déduction des multiples frais et charges et eu égard au volume de travail et aux qualifications acquises – au regard des salaires pratiqués au Luxembourg dans le secteur privé pour d'autres professions intellectuelles, sans même parler du secteur public encore plus favorisé. Selon une étude statistique récemment menée par l'OAI, le chiffre d'affaire annuel moyen par effectif (pour un bureau de moins de 5 personnes, représentant 73% des bureaux) est de 61.544 euros.¹⁴ Par ailleurs, selon une évaluation statique faite par l'OAI, on obtient un chiffre d'affaires médian par heure travaillée de 36 € pour les bureaux d'architectes au Luxembourg, et de 50 € pour les bureaux d'ingénieurs-conseils au Luxembourg. Ces montants bruts ne représentent pas le salaire ou la rémunération, mais doivent couvrir ensuite tous les frais du bureaux (masse salariale, charges sociales, loyer, assurance légale obligatoire (RCP et décennale), matériel et licences informatiques, formation continue...) !

Dans le contexte rectifié ci-avant, l'OAI ne peut que déplorer les griefs abstraits de la Commission européenne et n'a pas connaissance de quelconques restrictions ou difficultés d'accès à la commande privée ou publique de la part des prestataires transfrontaliers visés, bien au contraire.

A titre exemplatif, le Mudam, la Philharmonie, la Cour de justice européenne, les trois tours européennes, le nouveau bâtiment en construction Royal-Hamilius ou encore le futur siège d'ArcelorMittal, sont autant de bâtiments remarquables qui ont pour point commun d'être nés sous le crayon d'architectes étrangers, attributaires des marchés de conception.

10 <https://mailer.ace-cae.eu/fr/public/webview/show/83/8748>

11 Concernant les professions OAI, depuis la création de l'OAI par la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, il est rappelé que le nombre d'architectes a triplé au Luxembourg. Dans le même temps, celui d'ingénieurs-conseils quadruplait. Ces chiffres suffisent à illustrer la croissance spectaculaire du secteur de la construction dans le pays.

12 https://www.ace-cae.eu/fileadmin/New_Upload/7_Publications/Sector_Study/2018/2018_ACE_Report_FR_FN.pdf

13 L'étude de rémunération (2019) relative au Luxembourg du cabinet de recrutement spécialisé Hays permet d'avoir un aperçu des revenus des architectes au pays : architecte perçoit ainsi entre 35.000 et 40.000 euros durant ses trois premières années professionnelles. Entre quatre et huit années d'expérience, la fourchette oscille entre 44.000 et 56.000 euros/an. **Au-delà de huit ans de pratique professionnelle, il peut espérer atteindre les 67.000 euros annuels** (<https://www.hays.lu/etude-de-remuneration-luxembourg-2019>).

14 Selon une étude statistique récente réalisée par l'OAI, en 2018, le chiffre d'affaires annuel médian par effectif se situait autour de 62 000 € pour les bureaux d'architectes et de 85 000 € pour les bureaux d'ingénieurs-conseils (cf. radiographie économique des membres OAI établis au Luxembourg en annexe). Le chiffre d'affaires annuel moyen par effectif se situait autour de 67 000 € pour les bureaux d'architectes et de 98 000 € pour les bureaux d'ingénieurs-conseils.

En utilisant une durée effective de travail de 1 700 h/an, cela correspond à un chiffre d'affaires médian par heure travaillée de 36 € pour les bureaux d'architectes au Luxembourg, et de 50 € pour les bureaux d'ingénieurs-conseils au Luxembourg. Il importe cependant de souligner que seules environ 80% des heures travaillées sont facturables. Le travail administratif, l'acquisition de projets, les formations et la perte de temps causée par le trafic constituent notamment des heures non facturables.

Ces montants ne représentent pas le salaire, mais doivent couvrir tous les frais du bureaux (masse salariale, charges sociales, loyer, assurance légale obligatoire (RCP et décennale), matériel et licences informatiques, formation continue...)

Pour certains projets majeurs, les architectes établis à Luxembourg ont même été évincés, sur base de conditions minimales de participation exorbitantes, situation dénoncée par l'OAI dans une lettre ouverte adressée au Premier Ministre en mars 2017, intitulée « Luxembourg, un pays sans architectes ?!!! ». ¹⁵

Dans ce contexte, l'OAI accueille avec un scepticisme le Projet de loi, si l'agenda poursuivi est celui d'une dérégulation intempestive des règles gouvernant l'exercice des professions libérales d'architecte et d'ingénieur-conseil.

Il y a un équilibre à trouver entre les principes de liberté d'exercice et le niveau de réglementation garantissant tant un exercice digne de la profession, d'une part, que l'intérêt public et la protection des consommateurs citoyens, d'autre part.

Un tel équilibre se trouve reflété dans la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, dont un détricotage dans le cadre du projet de loi 6795 y relatif ne saurait être accepté.

Les réglementations professionnelles existantes (comportant notamment le prescrit de l'indépendance professionnelle, l'intégrité du capital social des sociétés, les incompatibilités d'exercice avec les activités de promoteur ou d'entreprise de construction, etc...) sont parfaitement justifiées et n'ont jamais constitué une entrave à la croissance et aux développements économiques de ces professions libérales.

Comme souligné par le CAE (Conseil des Architectes d'Europe), « la croissance et la mobilité dans les services d'architecture sont entraînées par l'économie : les architectes vont là où il y a du travail. Ils prennent des décisions fondées sur des considérations économiques, en prenant en compte des facteurs culturels, linguistiques et historiques – *indépendamment du régime de réglementation* ». ¹⁶

L'existence de **régimes de responsabilité des constructeurs hétéroclites** dans l'Union Européenne, avec les écueils d'assurance en résultant, constitue la seule et véritable restriction aux prestations transfrontalières des acteurs de la construction.

Il est à nouveau souligné que dans son arrêt du 4 juillet 2019, ¹⁷ la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) reconnaît et souligne que :

- la préservation de la qualité de l'environnement bâti, en abrégé « Baukultur », ainsi que la construction écologique, directement liée à la qualité des travaux d'aménagement, sont d'intérêt public et constituent donc des raisons impérieuses d'intérêt général au sens de la Directive Services 2016/123/CE ;
- l'imposition des tarifs minimaux peut être appropriée pour garantir la qualité de l'environnement bâti et de l'environnement lui-même, conformément à la protection des consommateurs et à l'intérêt public ;
- dans ce cas, un système cohérent est nécessaire, dans lequel certaines tâches ne peuvent être exécutées que par des personnes possédant des qualifications pertinentes et de haute qualité ;
- en l'absence d'un barème, des situations particulières du marché peuvent conduire à une concurrence par les prix entre les prestataires de services et de planification, ce qui entraîne une baisse de qualité et, en fin de compte, l'élimination des opérateurs offrant des services de haute qualité.

La qualité d'**intérêt public** de la profession d'architecte est reconnue par la législation européenne ¹⁸.

¹⁵ <https://www.wort.lu/de/politik/luxembourg-un-pays-sans-architectes-58ca8d9ba5e74263e13ac146>

¹⁶ https://www.ace-cae.eu/uploads/tx_jidocumentsview/Regulation_FR.pdf

¹⁷ Dans l'affaire opposant la Commission européenne à la République fédérale d'Allemagne concernant les barèmes d'honoraires pour la planification des services d'architectes et d'ingénieurs (HOAI)

¹⁸ La Directive 2005/36 du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles rappelle ainsi dans son considération n°27 que « **La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels et urbains ainsi que du patrimoine collectif et privé sont d'intérêt public.** Dès lors, la reconnaissance mutuelle des titres de formation devrait se fonder sur des critères qualitatifs et quantitatifs garantissant que les titulaires des titres de formation reconnus sont en mesure de comprendre et de traduire les besoins des individus, des groupes sociaux et des collectivités en matière d'aménagement de l'espace, de conception, d'organisation et de réalisation des constructions, de conservation et de mise en valeur du patrimoine bâti et de protection des équilibres naturels ».

La qualité d'intérêt public de la profession oblige même, en particulier pour l'architecte et l'ingénieur-conseil, à dépasser l'intérêt de son client¹⁹ et renforce son obligation d'indépendance et le rôle de l'Ordre.

1.3. Une Directive qui provoque un changement de paradigme

La Directive s'inscrit certes dans la lignée de cette législation européenne, en visant à éviter toute forme de disproportion dans l'établissement des professions réglementées au sein des États membres.

Mais il serait trompeur de la considérer comme un instrument juridique supplémentaire anodin : la Directive constitue un véritable changement de paradigme, mis en exergue par la Chambre des Métiers dans son avis (du 23.12.2019).

Traditionnellement le test de proportionnalité est utilisé par la Cour de Justice de l'Union Européenne (la « CJUE ») et la Commission pour vérifier la compatibilité d'une règle professionnelle avec les exigences du marché intérieur.

Avec la Directive, le test de proportionnalité est généralisé et imposé aux gouvernements et régulateurs nationaux, qui sont tenus de passer au crible d'une liste de critères tout projet de création ou de révision des règles applicables à l'accès ou à l'exercice des professions réglementées.

La « charge de la preuve » pour justifier d'une réglementation pèsera désormais sur les États Membres : il leur incombera d'administrer *ab initio* la preuve du caractère justifié et proportionné de leurs réglementations, au moyen – non nécessairement d'une étude spécifique – mais d'une analyse dite « objective ».²⁰

On passe donc in fine du régime de liberté (la mesure réglementaire est permise tant qu'elle n'est pas interdite par le Juge européen) au régime d'autorisation (la mesure réglementaire est permise, si elle passe avec succès le test de proportionnalité).

De surcroît, le résultat positif du test qui permet l'adoption d'une mesure réglementaire demeure soumis aux „observations“ des autres États (cf. article 11)²¹ et des „autres parties intéressées“ (cf. article 8)²².

La Directive précise²³ également que « *les États membres devraient procéder à des examens de la proportionnalité de manière objective et indépendante, y compris lorsqu'une profession est réglementée de manière indirecte par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet. Ces examens pourraient comprendre un avis obtenu auprès d'un organisme indépendant, y compris les organismes existants qui font partie du processus législatif national, qui se sont vus confier par les États membres concernés la tâche de fournir une telle opinion* ».²⁴

Avec la nouvelle Directive faisant l'objet du projet de loi de transposition sous avis, la volonté de dérégulation ainsi affichée est sans précédent.

19 Ainsi à titre exemplatif, le règlement grand-ducal du 17 juin 1992 déterminant la déontologie des architectes et des ingénieurs-conseils prévoit, en son article 12, que « Lorsque le client-maître de l'ouvrage fait construire un bien en vue de le vendre ou d'en céder la jouissance, l'architecte et l'ingénieur-conseil doivent veiller aux intérêts du client dans les limites de la sauvegarde de l'intérêt public et des intérêts légitimes des utilisateurs ou des futurs acquéreurs. »

20 (Considérant 13) : « (...) Par conséquent, les raisons invoquées par un État membre pour justifier une réglementation devraient être accompagnées d'une analyse du caractère approprié et proportionné de la mesure adoptée par ledit État membre, ainsi que de données concrètes étayant ses arguments. Même si un État membre ne doit pas nécessairement produire une étude spécifique ou une preuve ou un matériel quelconque établissant la proportionnalité d'une mesure avant son adoption, il convient qu'il réalise une analyse objective, tenant compte de ses circonstances démontre qu'il existe un véritable risque pour la réalisation des objectifs d'intérêt général ».

21 Article 11(2) : « Les États membres et les autres parties intéressées peuvent présenter des observations à la Commission ou à l'État membre qui a communiqué les dispositions et les motifs pour lesquels ces dispositions sont jugées justifiées et proportionnées. Ces observations sont dûment prises en compte par la Commission dans son rapport de synthèse produit conformément à l'article 59, paragraphe 8, de la directive 2005/36/CE ».

22 Article 8(1) : « Les États membres mettent, par les moyens appropriés, l'information à la disposition des citoyens, des bénéficiaires de services et des autres parties prenantes concernées, y compris celles qui ne sont pas des membres de la profession concernée, avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de modifier de telles dispositions existantes ».

23 Considérant (14) de la Directive.

24 En d'autres termes, et à titre exemplatif, au Luxembourg, les avis recueillis pourraient provenir des chambres professionnelles consultées lors de la procédure législative ou du Conseil d'État, mais aussi du Conseil de la Concurrence...

On peut dès lors légitimement craindre que de manière insidieuse, la Commission Européenne se trouve en position de cornaquer voire de phagocyter les Etats Membres et d'imposer en amont ses vues et exigences, surtout en cas de docilité des départements ministériels en charge d'élaborer ou de réformer une législation concernant une profession réglementée.

Pourtant, il suffit d'avoir égard à la jurisprudence de la CJUE pour rappeler que la Commission européenne, dont la seule antienne semble être la dérégulation des professions libérales, a essuyé nombre de revers et que sa vision idéologique des objectifs poursuivies n'est pas toujours juridiquement ou économiquement justifiée.

A titre exemplatif, la Commission avait engagé une action pour manquement contre plusieurs Etats membres, en reprochant aux législations nationales querellées de réserver le droit d'exploiter une pharmacie de détail privée aux seules personnes physiques titulaires d'un diplôme de pharmacien (ou aux sociétés d'exploitation composées exclusivement d'associés qui sont pharmaciens). La Commission critiquait également l'impossibilité, pour les entreprises de distribution de produits pharmaceutiques, de prendre des participations dans les sociétés d'exploitation de pharmacies communales.

Or la CJUE a décidé au contraire que les libertés d'établissement et de circulation des capitaux ne s'opposent pas à une réglementation nationale qui empêche des personnes n'ayant pas la qualité de pharmaciens de détenir et d'exploiter des pharmacies.²⁵

La CJUE a également conclu qu'un « État membre peut considérer qu'il existe un risque que des règles législatives protégeant l'indépendance professionnelle des pharmaciens puissent être méconnues ou contournées dans la pratique ». Par conséquent, un État membre peut estimer, dans le cadre de sa marge d'appréciation, que l'exploitation d'une pharmacie par un non-pharmacien peut représenter un risque pour la santé publique, en particulier pour la sûreté et la qualité de la distribution des médicaments au détail.

Ainsi pour le juge européen, les pharmaciens sont associés « à une politique générale de santé publique, largement incompatible avec une logique purement commerciale, propre aux sociétés de capitaux, directement orientée vers la rentabilité et le profit. Le caractère spécifique de la mission confiée au pharmacien impose donc de reconnaître et de garantir au professionnel l'indépendance nécessaire à la nature de sa fonction » (CJUE, 19 mai 2009, Apothekerkammer des Saarlandes aff. C-171/07, conclusions point 52)

Il est encore intéressant de rappeler le précédent concernant les laboratoires de biologie médicale (LBM). En limitant la participation des non-biologistes au capital des LBM, la France était selon la Commission Européenne en infraction avec les traités européens et notamment le principe de liberté d'établissement (article 43 CE). Or, par un arrêt du 16 décembre 2010, la CJUE a décidé – compte tenu de la possibilité offerte aux Etats membres de restreindre la liberté d'établissement à des fins de santé publique – que les dispositions françaises étaient proportionnées à l'égard de l'objectif poursuivi et la restriction mise en place fondée.

Les conclusions de l'avocat général semblent particulièrement éclairantes et peuvent également s'appliquer mutatis mutandis et par analogie aux professions OAI :

« 54. Il serait difficile de s'assurer que l'exploitant non-pharmacien n'interfère pas dans la relation qu'entretient le pharmacien avec ses clients, et cette situation serait comparable à celle des laboratoires d'analyses qui, tout comme l'activité du système pharmaceutique, sont au coeur du système de soins.

61. La mesure restrictive introduite en ce qui concerne la participation au capital social serait donc justifiée – de manière analogue au cas des pharmacies – par la nécessité d'assurer la pleine indépendance de l'activité professionnelle du directeur du laboratoire, que ce dernier doit accomplir dans le seul respect des règles déontologiques, et sans aucune pression, en particulier de caractère financier, et ce, comme cela a déjà été souligné, dans le but de garantir la meilleure protection possible de la santé publique.

120. En particulier, s'il est certes difficile de nier que le pharmacien professionnel poursuit, à l'instar d'autres personnes, une finalité lucrative, la Cour a considéré que, en tant que pharmacien de profession, il est censé exploiter la pharmacie non pas dans un objectif purement économique,

²⁵ Cf. Arrêts de la Cour dans l'affaire C-531/06 et dans les affaires jointes C-171/07 e.a. Commission / Italie et Apothekerkammer des Saarlandes e.a.

mais également dans une optique professionnelle. Son intérêt privé, lié à la réalisation de bénéfices, se trouvant ainsi tempéré par sa formation, par son expérience professionnelle, et par la responsabilité qui lui incombe, étant donné qu'une éventuelle violation des règles légales ou déontologiques fragiliserait non seulement la valeur de son investissement, mais également sa propre existence professionnelle. »

Les considérations ayant inspiré la CJUE pour freiner les velléités de la Commission de déréguler les professions indépendantes sont parfaitement transposables aux « Professions OAI » et en particulier à la profession d'architecte,²⁶ d'intérêt public,²⁷ comme a déjà souligné par le Conseil de l'Ordre des Architectes français relativement à la « Directive services ».

Par ailleurs, dans sa célèbre jurisprudence *Wouters*,²⁸ contredisant la Commission, la CJUE a validé un règlement du « Nederlandse Orde van advocaten » interdisant les associations entre avocats et experts comptables. La CJUE a vérifié le contexte réel de cette norme. In casu, cette règle visait à sauvegarder le secret professionnel des avocats.

Cette référence au contexte signifie aussi qu'une même règle peut être appréciée différemment selon la profession et le pays en cause. Rappelons en effet un fait très simple, mais qui donne la mesure de la singularité de chaque situation d'espèce : lorsqu'un État impose des règles moins strictes qu'un autre État pour l'exercice d'une même profession, cela ne signifie pas que les règles de ce dernier sont disproportionnées et, par conséquent, incompatibles avec le droit de l'Union.

En effet, toute réglementation professionnelle s'inscrit dans un contexte, des enjeux et des particularismes socio-économiques nationaux qui induisent nécessairement une évaluation spécifique, État par État, marché par marché.

En définitive, il existe de nombreux exemples où la Commission Européenne a, sur base d'une « analyse objective », attaqué des États membres pour de prétendus manquements en rapport avec des réglementations professionnelles estimées trop restrictives, mais a essuyé un camouflet en se heurtant à des décisions contraires de la CJUE.

Concernant la profession d'architecte, il est rappelé que dans son arrêt du 4 juillet 2019²⁹ concernant la HOAI dans l'affaire C-377/17, la CJUE a décidé :

« À cet égard, il y a lieu de constater que les objectifs tenant à la qualité des travaux et à la protection des consommateurs ont été reconnus par la Cour en tant que raisons impérieuses d'intérêt général (...) 71. Quant aux objectifs de préservation de la culture architecturale et de construction écologique, ils peuvent être rattachés aux objectifs plus généraux de préservation du patrimoine culturel et historique, ainsi que de protection de l'environnement, lesquels constituent également des raisons impérieuses d'intérêt général (voir, en ce sens, arrêts du 26 février 1991, Commission/France, C-154/89, EU:C:1991:76, point 17, et du 14 décembre 2004, Commission/Allemagne, C-463/01, EU:C:2004:797, point 75) »

Par ailleurs, comme il a été souligné dans l'arrêt précité de la CJUE :

« Quant aux objectifs de préservation de la culture architecturale et de construction écologique, ils peuvent être rattachés aux objectifs plus généraux de préservation du patrimoine culturel et his-

26 Le Tribunal administratif, dans un jugement du 17 février 2011 (n°26570 du rôle), a eu l'occasion de rappeler opportunément : « En réservant expressément la synthèse des activités diverses participant à la réalisation d'une oeuvre de construction aux professions d'architecte ou d'ingénieur-conseil, le législateur a voulu s'assurer que ces activités, **où les aspects santé et sécurité sont particulièrement importants, ne puissent être exercées que par des personnes disposant des qualifications professionnelles appropriées.** En l'espèce, „la supervision, la coordination et le contrôle des activités, travaux et fournitures des intervenants dans la réalisation de constructions civiles immobilières ou de rénovations et les restaurations d'immeubles existants, le contrôle des métrés et quantités ainsi que leur conformité aux devis et plans généraux et d'exécution“ relèvent donc des professions d'architecte ou d'ingénieur-conseil et ne sauraient être exercées par une personne qui ne dispose pas des autorisations d'établissement requises, voire des qualifications professionnelles nécessaires pour obtenir celles-ci ».

27 L'intérêt public de l'architecture apparaît dans plusieurs éléments de la législation de l'Union européenne. Il y a été fait spécifiquement référence dans le considérant 27 de la Directive horizontale récemment publiée sur la reconnaissance des qualifications professionnelles (2005/36/EC). Ce considérant dit : „La qualité architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels et urbains ainsi que patrimoine collectif et privé sont d'intérêt public“.

28 C.J.C.E., 19 février 2002 (WOUTERS e. a./ALGEMENE RAAD VAN DE NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN), C309/99, Rec. C.J.C.E., 2002, p. I-1676.

29 C.J.C.E., 4 juillet 2019, affaire C-377/17

torique, ainsi que de protection de l'environnement, lesquels constituent également des raisons impérieuses d'intérêt général, ».

Et de préciser que « la République fédérale d'Allemagne a établi à suffisance que, au regard des particularités du marché et des services en cause, il peut exister un risque que les prestataires de planification dans le domaine de la construction opérant dans cet État membre se livrent à une concurrence pouvant se traduire par l'offre de prestations au rabais, voire par l'élimination des opérateurs offrant des prestations de qualité par le biais d'une sélection adverse. 82 Dans un tel contexte, l'imposition de tarifs minimum peut être de nature à contribuer à limiter ce risque, en empêchant que des prestations soient offertes à des prix insuffisants pour assurer, à long terme, la qualité de celles-ci. »

En conclusion, on peut sérieusement s'interroger – au-delà des critères théoriques³⁰ – sur l'application concrète du contrôle de proportionnalité, notamment quant au régime de la preuve et du caractère proportionné d'une mesure et quant aux justifications motivées par des objectifs d'intérêts général.

Dans son avis, la Chambre des métiers pose avec pertinence « la question de savoir qui contrôle la qualité des analyses de proportionnalité et quelle est la sanction d'une analyse inadéquate ? Eu égard au fait que la directive dont transposition ne porte pas atteinte à la compétence des États membres et à la marge d'appréciation dont ils disposent pour décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité, il semble que seul la Cour de justice de l'Union européenne reste compétente pour juger de la proportionnalité des mesures prises. Or, telle est déjà la situation actuelle ! ».

En dernière instance il appartient effectivement à la CJUE de juger la proportionnalité des mesures prises.

Mais cette prédiction n'est exacte que si le législateur national, et concrètement dans notre pays les fonctionnaires et juristes des départements ministériels en charge de l'élaboration ou de la révision des législations des professions réglementées, procèdent à une saine analyse des réglementations en jeu, sans céder par avance à toutes les injonctions de la Commission européenne qui reste dans une logique de dérégulation vis-à-vis des professions réglementées et des Ordres professionnels.

*

2. AVIS ARTICLE PAR ARTICLE SUR LE PROJET DE LOI n°7473 n°7478 relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

Article 1er. Champ d'application

A l'instar de la Chambre des Métiers, l'OAI estime qu'il serait indiqué de faire référence à la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

L'examen de proportionnalité consistera à vérifier que les dispositions nouvelles ou modificatives sont propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi sans excéder ce qui est nécessaire pour l'atteindre au regard de la nature, du contenu et de l'effet de la mesure envisagée.

Il s'appliquera à toutes les professions réglementées entrant dans le champ de la directive 2005/36 et dont l'accès ou les modalités d'exercice seraient modifiés par une nouvelle norme législative ou réglementaire émanant d'autorités administratives ou de personnes morales chargées d'une mission de service public.

Il est à noter que l'examen de proportionnalité n'a pas à être mené dès lors qu'une disposition limitant l'accès à une profession réglementée ou son exercice est introduite par un acte de l'Union européenne ne laissant pas aux États membres le choix du mode de transposition, ainsi que pour toute disposition visant à garantir le respect des conditions de travail et d'emploi que les États membres appliquent conformément au droit de l'Union.

³⁰ La proportionnalité des dispositions soumises à examen doit être examinée notamment au regard du caractère approprié de la restriction à l'objectif poursuivi, de l'incidence sur la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union, sur le choix des consommateurs et sur la qualité du service fourni ou encore de la possibilité de recourir à des moyens moins restrictifs.

Article 2. Définitions.

Sans observation.

Article 3. Examen ex ante de nouvelles mesures et suivi

Concernant le régime de la preuve, au diapason de la Directive³¹, l'article 3(4) prévoit que « Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1er est jugée justifiée et proportionnée sont étayés par des éléments probants qualitatifs et, dans la mesure du possible et lorsque cela est pertinent, quantitatifs ».

L'OAI s'interroge sur l'interprétation concrète qui sera donnée à cette disposition et le degré d'exigence quant aux « éléments probants qualitatifs ou quantitatifs ».

Selon le commentaire des articles du Projet de loi, est requise une « analyse objective », mais non nécessairement « une preuve ou un matériel quelconque établissant la proportionnalité d'une mesure avant son adoption ».³²

Cette approche est justifiée au regard des considérants de la Directive³³ et surtout de la jurisprudence de la CJUE, qui a eu l'occasion de préciser également que :

- la charge de la preuve qui incombe à l'État membre « ne saurait aller jusqu'à exiger que cet État membre démontre, de manière positive, qu'aucune autre mesure imaginable ne permet de réaliser ledit objectif dans les mêmes conditions » (affaire C-518/06, Commission des Communautés européennes contre République d'Italie, paragraphe 84).
- qu'il « convient de reconnaître aux États membres une marge d'appréciation » non seulement lorsqu'ils choisissent une mesure appropriée mais également lorsqu'ils décident du niveau auquel ils entendent assurer la protection de l'intérêt public en question, étant donné que « ce niveau [peut] varier d'un État membre à l'autre » (voir les affaires jointes C-171/07 et C-172/07, *Apothekekammer des Saarlandes contre Saarland et Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales*, paragraphe 19).

En conclusion si le texte du projet de loi est fidèle à la Directive, il ne manquera pas néanmoins de susciter de nombreuses controverses quant à son application concrète. Comme observé par la Chambre des Métiers dans son avis précité, « la transposition fidèle du texte de la Directive soulève de nombreux problèmes ».

Article 4. Non-discrimination

La disposition en cause rappelle le principe cardinal, déjà ancré dans maints textes européens, qu'aucune mesure ne peut être « directement ou indirectement discriminatoire en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence ».

La disposition visée n'appelle donc pas d'observations en tant que telle.

L'OAI tient toutefois à rappeler que l'application du droit européen ne peut aboutir à une discrimination à rebours, qui imposerait aux seuls prestataires « nationaux » établis au Grand-Duché de Luxembourg, des charges et obligations dont seraient dispensés les prestataires établis dans d'autres États Membres et intervenant sur le territoire national dans le cadre de la libre prestation de services.

³¹ Cf. article 4-(3) de la Directive 2018/958.

³² « Pour ce qui est du paragraphe 4, il convient de souligner que le département ministériel à l'origine de la nouvelle réglementation ne doit pas nécessairement produire une étude spécifique ou une preuve ou un matériel quelconque établissant la proportionnalité d'une mesure avant son adoption, il convient qu'il réalise une analyse objective, tenant compte de ses circonstances particulières, qui démontrent qu'il existe un véritable risque pour la réalisation des objectifs d'intérêt général. A cet égard, la Cour de justice a reconnu qu'un État membre ne peut être « privé de la possibilité d'établir qu'une mesure interne restrictive satisfait [aux exigences découlant du principe de proportionnalité], au seul motif que ledit État membre n'est pas en mesure de produire des études qui auraient servi de base à l'adoption de la réglementation en cause » (CJUE, gde ch., 8 septembre 2010, Stoß, C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-410/07, Rec., I-08069, point 72) ».

³³ Dans ses considérants (cf. 13), la Directive fait état « d'une analyse du caractère approprié et proportionné de la mesure », « de données concrètes étayant ses arguments ». Et de préciser qu'un « État membre ne doit pas nécessairement produire une étude spécifique ou une preuve ou un matériel quelconque établissant la proportionnalité d'une mesure avant son adoption ». L'essentiel est que l'État membre « réalise une analyse objective, tenant compte de ses circonstances particulières, qui démontre qu'il existe un véritable risque pour la réalisation des objectifs d'intérêt général ».

Il est rappelé dans ce contexte, à titre exemplatif, le caractère d'ordre public de la responsabilité décennale et la responsabilité civile professionnelle (RCP) et pour cette dernière l'exigence légale³⁴ – d'ailleurs inéquitablement pour les seules professions d'architecte et d'ingénieur-conseil – d'une assurance couvrant cette responsabilité décennale.

Ce principe d'égalité de traitement, lequel n'est pas à sens unique, est expressément prévue par le droit européen. Comme rappelé par le 3e considérant de la Directive 2005/36/CE « Qualifications professionnelles » les droits et obligations du professionnel migrant doivent être les mêmes que ceux des nationaux.³⁵

Le principe de la libre prestation de services n'a pas une portée absolue et ne préjudicie pas à la faculté d'instaurer des règles professionnelles, dès lors que ces règles sont justifiées et proportionnées et que leur application n'est pas discriminatoire.³⁶

Dans le cadre de l'examen de l'actuel projet de loi 6795 portant modification de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, il est relevé que « le Conseil d'État marque son accord avec la soumission des activités prestées sur le territoire national aux règles professionnelles et déontologiques luxembourgeoises. Ce régime existe également pour d'autres professions réglementées ».³⁷

Article 5. Justification motivée par des objectifs d'intérêt général

Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice doit être justifiée par des objectifs d'intérêt général.

Outre le maintien de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la santé publique, les motifs susceptibles de justifier des mesures réglementaires restrictives peuvent être basés sur des raisons impérieuses d'intérêt général », dont notamment :

- **la protection des consommateurs, des bénéficiaires de services** et des travailleurs ;
- la garantie de la loyauté des transactions commerciales, I
- 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 protection de l'environnement et de l'environnement urbain**,
- 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.

Il est souligné qu'il s'agit d'une liste, *non exhaustive*, de raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par la jurisprudence la CJUE.

34 Article 6 de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, précisant que les architectes et ingénieurs-conseils doivent assurer « obligatoirement leur responsabilité professionnelle, tant contractuelle que délictuelle ou quasi délictuelle, y compris la responsabilité décennale. La prédite assurance couvre obligatoirement les architectes et ingénieurs salariés d'une personne physique ou morale ».

35 Cf. Directive 2005/36/CE : « (3) : La garantie, conférée par la présente directive aux personnes ayant acquis leurs qualifications professionnelles dans un État membre, d'accès à la même profession et d'exercice de cette profession dans un autre État membre avec les mêmes droits que les nationaux ne préjuge pas du respect par le professionnel migrant d'éventuelles conditions d'exercice non discriminatoires qui seraient imposées par ce dernier État membre, pour autant que ces conditions soient objectivement justifiées et proportionnées »

36 Cf. Directive 2005/36/CE, 43e considérant : « 43) Dans la mesure où elles sont réglementées, la présente directive couvre aussi les professions libérales, c'est-à-dire, au sens de cette directive, toute profession exercée sur la base de qualifications professionnelles appropriées, à titre personnel, sous sa propre responsabilité et de façon professionnellement indépendante, en offrant des services intellectuels et conceptuels dans l'intérêt du client et du public. L'exercice de la profession peut être soumis dans les États membres, en conformité avec le traité, à des obligations juridiques spécifiques, basées sur la législation nationale et la réglementation établie dans ce cadre de manière autonome par l'organe professionnel représentatif compétent, qui garantissent et améliorent le professionnalisme, la qualité du service et la confidentialité des relations avec le client ».

37 Cf. document avis du Conseil d'Etat du 17.11.2015 relatif au Projet de loi 6795.3.

A l'aune de ces critères, l'OAI tient à rappeler que la qualité d'intérêt public de la profession d'architecte est reconnue par la législation européenne.³⁸

Dans son arrêt du 4 juillet 2019 dans l'affaire C-377/17, dans l'affaire opposant la Commission européenne à la République fédérale d'Allemagne, au sujet de la *Honorarordnung für Architekten und Ingenieure* (HOAI),³⁹ la CJUE a précisé comme suit :

- « **Les objectifs tenant à la qualité des travaux et à la protection des consommateurs ont été reconnus par la Cour en tant que raisons impérieuses d'intérêt général** » ;⁴⁰
- « **Quant aux objectifs de préservation de la culture architecturale et de construction écologique, ils peuvent être rattachés aux objectifs plus généraux de préservation du patrimoine culturel et historique, ainsi que de protection de l'environnement, lesquels constituent également des raisons impérieuses d'intérêt général** » ;⁴¹

Il est remarqué incidemment que le système des tarifs minimum de l'HOAI a été invalidé par la Cour, non en raison d'un excès de réglementation, mais d'une insuffisance de réglementation,⁴² comme observé par la Présidente de la Bundesarchitektenkammer.⁴³

Il est également notable que cet arrêt de la CJUE souligne que l'Allemagne devait apporter une démonstration et non une preuve à proprement parler de la justification des objectifs d'intérêt général poursuivis.⁴⁴

Par ailleurs, dans un arrêt récent, dans l'affaire C-384/18 (arrêt du 27 février 2020)⁴⁵, la CJUE a souligné que :

« Il est nécessaire et dans l'intérêt des destinataires, en particulier des consommateurs, de veiller à ce qu'il soit possible aux prestataires d'offrir des services pluridisciplinaires et à ce que les restrictions à cet égard soient limitées à ce qui est nécessaire pour assurer l'impartialité, l'indépendance et l'intégrité des professions réglementées. Ceci ne porte pas atteinte aux restrictions ou interdictions de mener des activités spécifiques qui visent à assurer l'indépendance dans les cas où un État membre

38 La Directive 2005/36 du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles rappelle ainsi dans son considération n°27 que « **La création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels et urbains ainsi que du patrimoine collectif et privé sont d'intérêt public.** Dès lors, la reconnaissance mutuelle des titres de formation devrait se fonder sur des critères qualitatifs et quantitatifs garantissant que les titulaires des titres de formation reconnus sont en mesure de comprendre et de traduire les besoins des individus, des groupes sociaux et des collectivités en matière d'aménagement de l'espace, de conception, d'organisation et de réalisation des constructions, de conservation et de mise en valeur du patrimoine bâti et de protection des équilibres naturels ».

39 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017CJ0377&from=FR>

40 Voir, en ce sens, arrêts du 3 octobre 2000, Corsten, C-58/98, EU:C:2000:527, point 38 ; du 8 septembre 2010, Stoß e.a., C-316/07, C-358/07 à C-360/07, C-409/07 et C-410/07, EU:C:2010:504, point 74, ainsi que du 15 octobre 2015, Grupo Itevelesa e.a., C-168/14, EU:C:2015:685, point 74.

41 Voir, en ce sens, arrêts du 26 février 1991, Commission/France, C-154/89, EU:C:1991:76, point 17, et du 14 décembre 2004, Commission/Allemagne, C-463/01, EU:C:2004:797, point 75

42 En effet la Cour appuie son arrêt sur les motifs suivants : « Or, la circonstance que des prestations de planification puissent être fournies en Allemagne par des prestataires n'ayant pas démontré leur aptitude professionnelle pour ce faire traduit une incohérence dans la réglementation allemande au regard de l'objectif de préservation d'un niveau de qualité élevé des prestations de planification poursuivi par les tarifs minimum. En effet (...) il convient de constater que de tels tarifs minimums ne sauraient être propres à atteindre un tel objectif si, ainsi qu'il ressort des éléments soumis à la Cour, l'exercice des prestations qui y sont soumises n'est pas lui-même entouré de garanties minimales permettant d'assurer la qualité desdites prestations ».

43 « Dass wir die verbindlichen Mindestsätze dennoch nicht erhalten konnten, liegt ironischerweise daran, dass wir bei Planungsleistungen nicht zu viel, sondern im Gegenteil zu wenig Regulierung haben. Der EuGH hat nämlich als einzigen Grund für seine Entscheidung die sogenannte „Inkohärenz“ der deutschen Regelung angegeben. Auf Deutsch: Planungsleistungen sind in Deutschland nicht bestimmten Berufsständen vorbehalten, die einer zwingenden berufs- oder kammerrechtlichen Aufsicht in Bezug auf ihre Qualifikation unterliegen, sondern neben Architekten und Ingenieuren können diese Leistungen auch von anderen, nicht reglementierten Dienstleistern erbracht werden » (<https://www.vergabeblog.de/2019-07-10/eugh-urteil-zur-hoai-ein-interview-mit-der-praesidentin-der-bundesarchitektenkammer/>)

44 Cf. point 85 de l'arrêt : « En outre, si la Commission reproche à la République fédérale d'Allemagne de ne pas avoir établi qu'une suppression des tarifs minimum entraînerait une diminution de la qualité, il convient de souligner que, ainsi qu'il découle des points 64 et 65 du présent arrêt, il n'appartient pas à cet État membre d'apporter une telle preuve, mais seulement de démontrer que la HOAI est susceptible de contribuer significativement aux objectifs poursuivis en limitant le risque de dégradation de la qualité des prestations de planification. »

45 Manquement d'État – Article 49 TFUE – Services dans le marché intérieur – Directive 2006/123/CE – Article 25, paragraphes 1 et 2 – Restrictions aux activités pluridisciplinaires des comptables.

charge un prestataire d'une tâche particulière, notamment dans le domaine du développement urbain ; ceci ne devrait pas non plus affecter l'application des règles de concurrence ».⁴⁶

Enfin dans un arrêt du 29 juillet 2019, affaire C-209/18⁴⁷, la CJUE prend soin de relever que :

« 92. En ce qui concerne le caractère propre des exigences en cause à atteindre les objectifs énoncés, **il y a lieu de constater que les limitations concernant la forme juridique et la participation au capital d'une société sont, dans la mesure où elles garantissent la transparence de la participation au capital de cette société et la qualification des personnes participant à ce capital et déterminent, de manière précise, les personnes responsables dans la société concernée, propres, en principe, à atteindre les objectifs de protection des destinataires de services et de garantie de la qualité des services** ».

En conclusion, les départements ministériels en charge d'apprécier l'examen de proportionnalité des mesures en cause au cours du processus législatif devront disposer d'une connaissance pointue du droit européen et de la jurisprudence de la CJUE en la matière, ainsi que d'une parfaite connaissance des spécificités et des réalités économiques des professions réglementées concernées.

A l'instar de la Chambre des métiers, l'OAI se pose cependant la question de savoir si le « point de contact national », dont question à l'article 8, dispose des ressources nécessaires pour remplir la mission lui dévolue.

Article 6. Proportionnalité

Pour justifier d'une mesure telle que visée, le législateur national doit, non seulement les démontrer qu'elle est « propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi », mais encore que cette mesure « ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif ».

L'OAI tient à souligner que conformément à la jurisprudence de la CJUE, la revendication d'un État membre concernant le caractère proportionné d'une mesure ne peut être rejetée au seul motif de l'incapacité dudit État membre à produire une étude sur laquelle puisse reposer l'adoption de la législation en question⁴⁸. En outre, la CJUE a clairement indiqué que la charge de la preuve qui incombe à l'État membre « ne saurait aller jusqu'à exiger que cet État membre démontre, de manière positive, qu'aucune autre mesure imaginable ne permet de réaliser ledit objectif dans les mêmes conditions ».⁴⁹

La Directive admet par ailleurs (en son article 1^{er}), s'inclinant devant la jurisprudence de la CJUE, que les États membres disposent d'une « marge d'appréciation » pour « décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité », faisant fruit ainsi des apports de la jurisprudence.⁵⁰

Article 7. Participation des parties prenantes

Cet article prévoit que « 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 ».

L'OAI déplore que le règlement grand-ducal concernant les modalités de la procédure de consultation n'accompagne pas le projet de loi sous avis, d'autant que le mécanisme en cause suscite de multiples interrogations.

⁴⁶ <http://latribune.avocats.be/interprofessionnalite-cauchemar-ou-inaccessible-etoile/>

<https://www.dbfbruxelles.eu/directive-services-activites-pluridisciplinaires-avocats-comptables-conclusions-de-lavocat-general-leb-887>

⁴⁷ Manquement d'État – Violation de la directive 2006/123/CE et des articles 49 et 56 TFUE – Restrictions et exigences relatives à l'emplacement du siège, à la forme juridique, à la participation au capital et aux activités pluridisciplinaires des sociétés d'ingénieurs civils, d'agents de brevets et de vétérinaires.

⁴⁸ Voir l'affaire C-316/07 Stoß contre Wetteraukreis, paragraphe 72).

⁴⁹ Voir affaire C-518/06, Commission des Communautés européennes contre République d'Italie, paragraphe 84).

⁵⁰ Voir les affaires jointes C-171/07 et C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes contre Saarland et Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales, paragraphe 19).

Article 8. Point de contact national

Cet article prévoit la création « auprès du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions un point de contact national dont la mission consiste à assurer l'échange d'informations sur les matières relevant de la loi ».

On ne peut que s'interroger quant à la désignation à cet effet du Ministère de l'Enseignement supérieur, et non du Ministère de l'Économie et le projet de loi ne fournit aucune explication à ce sujet.

L'article 8(3) prévoit encore que :

« 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 1er, 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 1er, les nouvelles dispositions sont inapplicables ».

Selon les commentaires du projet de loi, cette disposition serait pertinente alors que la Constitution dispose qu'« en matière d'exercice de la profession libérale [la loi] peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements. » (Article 11, paragraphe 6 de la Constitution). Le second alinéa viserait à « réduire le risque de condamnation de l'Etat ». ⁵¹

Le principe même de procédé, en ce qu'il déclare *de plano* inapplicables toutes nouvelles dispositions non confortées par un examen préalable de leur proportionnalité, est estimé extrêmement critiquable par l'OAI, et contraire à l'exigence de sécurité juridique.

En tout état de cause. Il échet de clarifier que la seule obligation à charge de l'organisme professionnelle – pour ne pas encourir une telle sanction – devra être de transmettre un « examen de proportionnalité ».

Il serait inacceptable que les nouvelles dispositions arrêtées par un organisme professionnel soient déclarées inapplicables – sur pied de l'article 8(3) alinéa second – au seul motif que l'autorité administrative aurait un avis divergent quant à la justification des mesures au regard de l'examen de proportionnalité mené.

Article 9 – Entrée en vigueur

Cet article final fixe la date de la mise en vigueur de la loi projetée, à savoir le 1er jour du mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Les États membres doivent sauf erreur mettre en oeuvre la Directive au plus tard le 30 juillet 2020, de sorte qu'il convient d'en hâter la transposition dans l'intérêt de la sécurité juridique.

*

En conclusion, compte tenu des remarques qui précèdent, l'OAI ne peut approuver le projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 25 août 2020

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Jos DELL
Président

Marc FEIDER
Vice-Président

Pierre HURT
Directeur

⁵¹ Cf. projet de loi 7478 page 10, commentaires des articles : « L'alinéa 2 règle l'hypothèse où un organisme professionnel omettrait de transmettre la nouvelle réglementation ou l'examen de proportionnalité correspondant dans le délai imparti. Dans ce cas, les nouvelles dispositions seraient inapplicables. Il s'agit de réduire le risque de condamnation de l'État luxembourgeois puisque tout manquement à l'obligation de notification à la Commission européenne ou toute réglementation jugée contraire aux prescriptions de la Directive peut donner lieu à une action contentieuse de la Commission européenne et, le cas échéant, conduire à une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne ».

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/07

N° 7478⁷**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 DU CONSEIL D'ETAT

(27.10.2020)

Par dépêche du 19 septembre 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact, du texte de 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, ainsi que d'un tableau de correspondance entre le projet de loi sous rubrique et la directive (UE) 2018/958.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 24 octobre 2019, 6 janvier 2020 et 6 mai 2020.

Les avis de la Collège vétérinaire, de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 30 octobre 2019, 6 janvier 2020 et 27 août 2020.

Les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Une entrevue avec les représentants du Ministère de l'économie et du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a eu lieu en date du 28 mai 2020.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen 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 dont le délai de transposition a expiré le 30 juillet 2020.

La directive (UE) 2018/958 s'inscrit dans le sillage de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et de sa directive modificative 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles et le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IMI »), laquelle avait mis en place un mécanisme d'évaluation mutuelle des réglementations nationales. La base de données créée pour la mise en œuvre dudit mécanisme d'évaluation a permis de faire deux constats : d'abord que le niveau de réglementation nationale reste élevé et ensuite qu'il y a des différences significatives dans l'appréciation faite par les États membres sur le caractère proportionné et nécessaire des réglementations sur les professions visées par les directives 2005/36/CE et 2013/55/UE précitées.

La directive (UE) 2018/958, qu'il s'agit de transposer, entend donc créer un cadre commun d'évaluation du caractère proportionné des dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées et leur exercice avant l'adoption ou la modification de telles dispositions.

La législation nationale qui résultera du projet de loi sous avis s'adresse tant aux départements ministériels dans le ressort desquels tombent les professions réglementées, qu'aux organismes professionnels spécifiques « habilités à cet effet ».

Dans son avis du 23 décembre 2019, la Chambre des métiers estime que la directive (UE) 2018/958 est contraire au principe de subsidiarité. Cette question a effectivement été soulevée par différents États membres de l'Union européenne au stade de l'élaboration de la proposition de directive à la suite de quoi celle-ci a été modifiée en conséquence¹. Par ailleurs, aucun des États membres de l'Union européenne n'avait introduit, par la suite, un recours dans les deux mois de la publication de la directive précitée sur la base de l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les auteurs du projet de loi sous avis ont opté pour une transposition quasi littérale de la directive (UE) 2018/958.

Le Conseil d'État estime cependant que le projet de loi sous avis ne transpose pas correctement la directive (UE) 2018/958, et cela pour les raisons suivantes :

En ce qui concerne la nature de l'examen de proportionnalité, l'article 4, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/958 prévoit que cet examen doit être effectué de manière objective et indépendante. À ce sujet, le considérant n° 14 de la directive (UE) 2018/958 précise que : « Les États membres devraient procéder à des examens de la proportionnalité de manière objective et indépendante, y compris lorsqu'une profession est réglementée de manière indirecte par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet. Ces examens pourraient comprendre un avis obtenu auprès d'un organisme indépendant, y compris les organismes existants qui font partie du processus législatif national, qui se sont vus confier par les États membres concernés la tâche de fournir une telle opinion. [...] ».

Or, à la lecture combinée des articles 3 et 8 du projet de loi sous avis, il ressort qu'un contrôle indépendant et objectif de la proportionnalité n'est pas prévu pour les dispositions législatives et les dispositions réglementaires ou administratives, autres que celles prises par les organismes professionnels.

En effet, l'article 3, paragraphe 3, du projet de loi sous examen prévoit que le ministre concerné accompagne l'avant-projet de loi ou de règlement grand-ducal d'un examen de proportionnalité. Le texte de l'article 3 reste cependant muet sur la façon dont devra se faire l'examen de proportionnalité des décisions de nature purement administrative ou pour les propositions de loi.

L'article 8 du projet de loi dispose que les nouvelles dispositions législatives ou réglementaires limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ainsi que les dispositions modificatives législatives et réglementaires sont transmises au point de contact créé par le paragraphe 1^{er} dudit article. L'article 8 ne dit cependant mot sur une transmission des dispositions nouvelles ou modificatives de nature purement administrative au point de contact y visé.

S'ajoute à cela que le point de contact ne procède à aucun contrôle indépendant de la proportionnalité pour ce qui concerne les dispositions législatives, réglementaires ou administratives.

Les dispositions nouvelles ou modificatives limitant l'accès à une profession réglementée prises par un organisme professionnel, quant à elles, sont transmises au point de contact qui procède à un contrôle de proportionnalité selon la procédure prévue à l'article 8, paragraphe 3.

À admettre que pour les projets et propositions de loi ainsi que pour les projets de règlement grand-ducal, le Conseil d'État soit l'instance procédant à une vérification indépendante, le problème reste toutefois entier au niveau des règlements grand-ducaux pris en urgence et des dispositions administratives nouvelles ou modificatives.

Devant ces carences en ce qui concerne le contrôle indépendant de la proportionnalité dans le texte de loi proposé, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au dispositif prévu qui ne transpose pas correctement la directive (UE) 2018/958.

¹ Résolution législative du Parlement européen du 14 juin 2018 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

Le Conseil d'État peut envisager comme solution celle prévue par le législateur belge qui, dans le projet de loi relatif à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession, prévoit que « [l]e Roi peut par arrêté délibéré en Conseil des ministres, créer ou désigner un organisme indépendant chargé de rendre un avis sur les examens de proportionnalité et d'accompagner les autorités compétentes dans la rédaction de ceux-ci [...] »².

*

En ce qui concerne les articles 4 à 6 qui sont censés transposer les articles 5 à 7 de la directive (UE) 2018/958 lesquels imposent aux États membres de « veiller » à ce que les nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives ainsi que les dispositions modificatives soient non discriminatoires, justifiées par des objectifs d'intérêt général, et proportionnelles, le Conseil d'État signale que la transposition des articles 5 à 7 de la directive (UE) 2018/958 par une loi, qui se borne à stipuler l'exigence du respect de ces principes, n'est pas opportune, étant donné qu'il s'agit de principes qui découlent 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 ont un effet direct en droit national.

Le Conseil d'État rappelle sa position à l'égard de la transposition de dispositions similaires notamment dans le cadre de la directive « services » et renvoie à son avis complémentaire du 18 janvier 2011 portant sur le projet de loi relative aux services dans le marché intérieur³.

Le Conseil d'État y reviendra dans le cadre de l'examen des articles 4 à 6.

*

Le Conseil d'État constate, par ailleurs, que le projet de loi sous avis ne prévoit aucun mécanisme de recours, malgré la disposition de l'article 9 de la directive (UE) 2018/958 qui impose aux États membres de prévoir des mécanismes effectifs de recours. Les auteurs ne se sont pas exprimés sur les raisons qui les ont amenés à ne pas prévoir un tel mécanisme de recours. Le Conseil d'État considère que cette disposition n'est pas à transposer, étant donné que toutes les matières relevant de la directive (UE) 2018/958 sont susceptibles d'un recours répondant aux exigences de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et qu'il est généralement admis en jurisprudence que les dispositions législatives, réglementaires et administratives sont appliquées par le juge dans le respect du droit de l'Union européenne.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article sous avis reprend pratiquement mot pour mot l'article 2, alinéa 1^{er}, de la directive (UE) 2018/958.

Le Conseil d'État constate que les auteurs ne renvoient pas à la loi de transposition de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, à savoir la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, ni aux diverses autres lois qui réglementent l'accès aux professions et qui relèvent du champ d'application du projet de loi sous avis – comme ils auraient dû le faire –, mais à la directive 2005/36/CE proprement dite.

Le Conseil d'État signale sa nette préférence pour un renvoi aux lois nationales de transposition des directives de l'Union européenne.

Article 2

Sans observation.

² Article 7, dernier alinéa, du projet de loi belge relatif à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession.

³ Doc. parl. 6022¹².

Article 3

L'article 4, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2018/958 impose aux États membres l'obligation de procéder à un examen de proportionnalité conformément aux dispositions de la directive.

Quant au libellé de la disposition du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen, il est indiqué d'écrire, pour des raisons de meilleure compréhension, que le contrôle de conformité sera effectué « conformément aux dispositions de la présente loi », la notion de « loi » étant souvent comprise comme l'ensemble du corps législatif.

De manière générale, le Conseil d'État renvoie à ses développements effectués dans le cadre des considérations générales au sujet de l'absence de contrôle indépendant qui résulte des dispositions des articles 3 et 8 du projet de loi sous avis et à l'opposition formelle qui y a été formulée.

En ce qui concerne plus précisément le paragraphe 5, le Conseil d'État renvoie à ses développements effectués aux considérations générales et estime que la simple transposition du principe, sans pour autant procéder à une transposition correcte de la directive par la création d'un système de vérification indépendant en droit national, n'est pas suffisante. À ce sujet, le Conseil d'État renvoie encore aux observations qu'il formulera au sujet de l'article 8 du projet de loi sous avis.

En ce qui concerne le paragraphe 6, le Conseil d'État prend acte que les auteurs ont opté pour une période de deux ans après l'adoption de la nouvelle disposition ou de la disposition modificative pour le contrôle *post festum* de ladite disposition avec le principe de la proportionnalité, prévu à l'article 4, paragraphe 6, de la directive (UE) 2018/958.

Le considérant n° 15 de la directive (UE) 2018/958 déclare ce qui suit : « [...] Le réexamen du caractère proportionné d'une mesure nationale restrictive dans le domaine des professions réglementées devrait tenir compte non seulement de l'objectif de cette mesure nationale au moment de son adoption, mais également de ses effets, à évaluer après son adoption. L'examen du caractère proportionné de la mesure nationale devrait tenir compte des développements intervenus dans le domaine dont relève la profession réglementée depuis l'adoption de la mesure. »

Au regard du libellé du considérant précité, le Conseil d'État se demande 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.

Article 4

Le Conseil d'État renvoie à ses développements effectués aux considérations générales portant sur l'opportunité de transposer l'article 5 de la directive (UE) 2018/958, étant donné que le principe de non-discrimination est consacré par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et les traités de l'Union européenne dont les dispositions constituent des normes de droit supérieures disposant d'un effet direct en droit interne. En conséquence, il propose d'omettre l'article sous examen.

Article 5

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales portant sur l'opportunité de transposer l'article 6 de la directive (UE) 2018/958, étant donné que le principe selon lequel toute disposition doit être justifiée par des objectifs d'intérêt général est consacré par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et les traités de l'Union européenne dont les dispositions constituent des normes de droit supérieures disposant d'un effet direct en droit interne. Partant, le Conseil d'État propose d'omettre le paragraphe 1^{er}.

Si toutefois les auteurs devaient choisir de maintenir le texte, le Conseil d'État recommanderait de s'en tenir au libellé de la directive (UE) 2018/958 qui vise explicitement les modifications des dispositions législatives réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, et de libeller le texte de la façon suivante :

« (1) Toute 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. »

Le paragraphe 2 de la disposition sous avis reprend dans la suite une énumération de ce qu'il faut entendre par « objectifs d'ordre général ». Tel que le texte est actuellement libellé, seules les hypothèses énumérées dans ce paragraphe sont à considérer comme « objectifs d'intérêt général ».

À la lecture de l'article 6 de la directive (UE) 2018/958, que l'article sous examen entend transposer quasiment littéralement, le Conseil d'État constate cependant que la structure de l'article 6 de la directive est différente. En effet, son paragraphe 1^{er} pose le principe et le paragraphe 2 énumère certaines hypothèses qui sont à considérer comme des objectifs d'intérêt général. Le libellé de l'article 6, paragraphe 2, de la directive précitée se veut exemplatif et non exhaustif, ce qui ressort de l'emploi de la notion « notamment » dans sa signification exemplative.

En omettant de reprendre le terme « notamment » dans le paragraphe 2 de l'article sous examen, l'énumération des critères qui y est effectuée devient exhaustive. Les auteurs dénaturent ainsi la directive, de sorte que la transposition de cette dernière n'est pas correcte. Le Conseil d'État doit en conséquence s'y opposer formellement.

Article 6

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales portant sur l'opportunité de transposer l'article 7 de la directive (UE) 2018/958, étant donné que le principe de proportionnalité est consacré par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et les traités de l'Union européenne dont les dispositions constituent des normes de droit supérieures disposent d'un effet direct en droit interne. Partant, le Conseil d'État propose d'omettre le paragraphe 1^{er}.

Au paragraphe 2, lettre e), le projet de loi sous examen reprend littéralement les termes de la directive (UE) 2018/958 en disposant que les « États membres examinent [...] ». Il convient d'adapter le texte sous examen afin de le rendre applicable en droit interne.

Par ailleurs, il y a lieu de faire abstraction du renvoi à la directive 2005/36/CE vu que les articles de cette dernière, visés à l'article 6, paragraphe 4, du projet de loi sous avis, ont été transposés en droit interne. Il s'agit plus précisément des articles 6, alinéa 1^{er}, lettre a), et 7, paragraphes 1^{er} et 2, de la loi précitée du 28 octobre 2016 ; il convient, partant, de renvoyer aux articles de cette loi.

Article 7

Le Conseil d'État constate que l'article 8 de la directive (UE) 2018/958 prévoit en son paragraphe 1^{er} une procédure d'information des citoyens, des bénéficiaires de services et des autres parties concernées, avant l'introduction ou la modification de dispositions.

Or, à l'article sous avis qui se propose de transposer l'article 8 de la directive (UE) 2018/958, aucun mécanisme d'information préalable n'est prévu.

Le Conseil d'État relève que les projets et propositions de loi sont publiés sur le site de la Chambre des députés. Les projets de règlement grand-ducal sont consultables sur le site du Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Cependant, pour les dispositions à prendre par les organismes professionnels et les établissements publics aucune publication n'est prévue.

En conséquence, l'article 8 de la directive (UE) 2018/958 n'est pas correctement transposé et le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Article 8

Le Conseil d'État comprend l'article sous revue en ce sens que les nouvelles dispositions législatives ou réglementaires limitant l'accès à des professions réglementées ainsi que les dispositions modificatives législatives et réglementaires sont transmises au point de contact créé par le paragraphe 1^{er} de l'article sous avis et que les dispositions nouvelles ou modificatives de nature purement administrative ne sont pas transmises au point de contact.

Ce dernier ne procède cependant à aucun contrôle indépendant de la proportionnalité pour ce qui concerne les dispositions législatives, réglementaires ou administratives.

Les dispositions nouvelles ou modificatives limitant l'accès à une profession réglementée prises par un organisme professionnel, quant à elles, sont transmises au point de contact qui procède à un contrôle de proportionnalité selon la procédure prévue au paragraphe 3 de l'article sous avis.

Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées aux considérations générales au sujet du système de contrôle mis en place par les articles 3 et 8 du projet de loi qui ne garantit pas un contrôle indépendant. Il réitère donc l'opposition formelle qu'il y a formulée.

Par ailleurs, concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État note que la transmission des dispositions administratives nouvelles ou modificatives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur

exercice émanant des autorités étatiques au point de contact n'est pas prévue. Le Conseil d'État estime que cette exclusion, dont les raisons n'ont pas été autrement expliquées par les auteurs, ne reflète pas correctement l'intention de la directive (UE) 2018/958, laquelle demande la transmission de toutes les dispositions, en ce compris les dispositions administratives. L'information voulue par l'article 10 de la directive sur l'échange d'informations entre États membres ainsi que la transparence voulue par son article 11 ne seront dès lors pas garanties. En conséquence, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé du paragraphe sous avis pour défaut de transposition conforme de celle-ci.

Le paragraphe 3 règle la transmission des nouvelles dispositions ou des dispositions modificatives prises par un organisme professionnel au point de contact qui procède alors à la vérification de la proportionnalité. Si l'on peut concevoir que le point de contact puisse faire office d'organe vérificateur indépendant, dans la mesure où la loi lui confère cette compétence, c'est le moment où s'opère cette vérification qui pose problème aux yeux du Conseil d'État.

En effet, selon le texte en projet, la transmission des dispositions au point de contact se fait au plus tard le jour de la publication de ces dispositions nouvelles ou modificatives.

Il est donc parfaitement concevable qu'une réglementation prise par un organisme professionnel soit publiée et envoyée le même jour au point de contact. Il en contrôlera donc la conformité au moment où elle prendra effet par sa publication. Cette façon de procéder ne garantit pas un contrôle de proportionnalité *ex ante* et le Conseil d'État estime dès lors que la directive (UE) 2018/958 n'est pas correctement transposée.

À cela s'ajoute que le texte sous avis prévoit que les dispositions nouvelles ou modificatives qui n'ont pas été transmises par l'organisme professionnel au point de contact national sont inapplicables. Cependant, si la réglementation a fait l'objet d'une publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, elle est opposable aux tiers. Or, les personnes auxquelles s'appliquent les dispositions nouvelles et modificatives sont externes à la procédure d'élaboration de ces dispositions et, ne seront, de ce fait, pas informées d'un défaut de transmission et de l'inapplicabilité des dispositions qui en découle. Le Conseil d'État considère dès lors que le texte sous avis crée une insécurité juridique.

Pour ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé du paragraphe 3 de l'article sous examen.

Quant au paragraphe 4, pour ce qui est des dispositions qui ne concernent que les relations entre les États membres et la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne considère qu'en principe elles ne doivent pas être transposées. L'obligation de transposition de telles dispositions existe cependant lorsque la Commission européenne démontre que leur respect nécessite l'adoption de mesures de transposition spécifiques dans l'ordre juridique national. Tel n'est pas le cas dans l'hypothèse où la directive édicte des obligations d'information non équivoques à la charge de l'autorité compétente dans chaque État membre, de telle sorte que ladite autorité est tenue de les appliquer. La directive (UE) 2018/958 imposant de telles obligations d'information non équivoques, le paragraphe 4 de l'article sous avis est superflu et donc à omettre.

Article 9

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Les intitulés d'articles ne sont pas à faire suivre d'un point final, étant donné qu'ils ne forment pas de phrase.

Lorsque le projet de loi sous examen se réfère à la « loi », il convient d'écrire « présente loi ».

Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), (3),... Il est fait usage de parenthèses afin d'éviter toute confusion avec le mode de numérotation employé pour caractériser les énumérations.

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...).

Il convient d'insérer le terme « européenne » après celui d'« Union », pour écrire « Union européenne ».

Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « paragraphe 1^{er} ».

La référence à une loi, une directive ou un règlement européen à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] », « directive XXXX/YY/UE précitée » ou « règlement (UE) n° XX/YYYY précité » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter, à l'avenir, de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Partant, pour ce qui est des lois dont l'intitulé complet a déjà fait l'objet d'une mention, il est indiqué d'insérer, à travers tout le texte en projet, le terme « précitée » entre la nature et la date de l'acte dont question. Pour ce qui est des directives et règlements européens dont l'intitulé complet a été mentionné, le terme « précité » ou « précitée » est à insérer après leur numéro.

Article 1^{er}

Il y a lieu d'écrire le terme « directive » avec une lettre initiale minuscule.

Le Conseil d'État souligne qu'il n'est pas de mise de spécifier l'acte ayant apporté des modifications à une directive européenne. Partant, il convient de supprimer la partie de phrase suivante : « telle que modifiée par la Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 ».

Article 2

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État propose d'insérer le terme « reprises » entre les termes « définitions » et « à l'article 3 », et d'écrire :

« Les définitions reprises à l'article 3 [...] ».

Toujours à l'alinéa 1^{er}, il convient d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Partant, il y a lieu d'écrire « loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ».

À l'alinéa 2, phrase liminaire, le Conseil d'État recommande d'insérer les termes « pour l'application de la présente loi, » après les termes « En outre », pour écrire :

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

Article 3

En ce qui concerne l'intitulé de l'article sous examen, le Conseil d'État souligne que lorsqu'il est fait référence à des termes latins, ceux-ci sont à écrire en caractères italiques. Partant, il y a lieu d'écrire « *ex ante* ».

Article 4

Le Conseil d'État recommande de remplacer les termes « la modification » par ceux de « toute modification ». Cette observation vaut également pour l'article 6, paragraphe 1^{er}.

Article 6

Au paragraphe 2, lettre e), il est indiqué d'insérer les termes « de l'Union européenne » après ceux d'« États membres », pour écrire « les États membres de l'Union européenne ».

Concernant le paragraphe 3, phrase liminaire, et le paragraphe 4, lettre a), le Conseil d'État souligne que lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « alinéa 1^{er} ».

En ce qui concerne le paragraphe 3, phrase liminaire et lettre a), et le paragraphe 4, lettre a), le Conseil d'État signale que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision (a), b), c), ...), il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre à laquelle il est fait référence, et non le terme « point ».

Article 7

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, au paragraphe 2, il convient de remplacer le terme « précisera » par le terme « précise ».

Article 9

Il convient d'écrire « premier jour » et d'insérer les termes « celui de » après le terme « suit », pour écrire :

« La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 27 octobre 2020.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

7478/08

N° 7478⁸

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^{er} 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^{er}

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.¹

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^{er} 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.

¹ 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^{er} d'un examen de proportionnalité.

(4) Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1^{er} 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^{er} 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 :

« ~~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; »

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^{er}**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^{er}. 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^{er}.

Concernant une disposition visée à l'alinéa 1^{er} 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^{er} 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^{er}, 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^{er}, les nouvelles dispositions sont inapplicables. Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 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^{er}, 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^{er}. L'entrée en vigueur de la disposition visée au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 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^{er} 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^{er} 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^{er}. 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^{er} est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

(3) Toute disposition visée au paragraphe 1^{er} 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^{er} d'un examen de proportionnalité.

(4) Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1^{er} 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^{er} 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^{er} 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^{er}, 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 ;
- e) 3° la possibilité d'acquérir la qualification professionnelle par différents moyens ;
- ⊖ 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^{er}, 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 ;
- e) 3° dispositions en matière d'organisation de la profession, d'éthique professionnelle et de supervision ;
- ⊖ 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 ;
- ⊖ 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 ;
- ⊖ 8° exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité ;
- ⊖ 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^{er}, ~~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^{er} 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^{er}. 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^{er}.~~

Concernant une disposition visée à l'alinéa 1^{er} 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^{er} 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^{er}, 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^{er}, les nouvelles dispositions sont inapplicables. Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 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^{er}, 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^{er}. L'entrée en vigueur de la disposition visée au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 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^{er} 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^{er}, 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^{er} jour ~~du mois qui suit~~ de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/09

N° 7478⁹**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 DU COLLEGE MEDICAL**DEPECHE DU PRESIDENT DU COLLEGE MEDICAL
AU MINISTRE DE L'ECONOMIE**

(6.1.2021)

Monsieur le Ministre,

Le Collège médical vous remercie de votre demande d'avis sous objet quant aux amendements du 21 décembre 2020 au projet sous avis, portant transposition de la Directive UE/2018/958 du Parlement européen et du Conseil adoptée le 28 juin 2018 « la Directive ».

Parmi les 7 projets d'amendements 3 d'entre elles entendent pallier aux oppositions formelles du Conseil d'Etat.

Il s'agit des amendements suivants :

- L'amendement 2 visant l'article 3 paragraphes 3 à 6 ;
- L'amendement 4 visant l'article 7 paragraphe 2 ;
- L'amendement 6 visant l'article 8 paragraphes 2 et 3

Les reformulations proposées aux endroits des prédits amendements levant les oppositions formulées par le Conseil d'Etat sont sans observations de la part du Collège médical.

Quant à l'amendement 1 :

Ce texte modifie l'article 1^{er} relatif au champ d'application du contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une loi.

Les auteurs des amendements proposent de suivre de manière partielle l'avis du Conseil d'Etat, en raison de l'existence des lois sectorielles. A cette fin, ils entendent retenir la définition d'une profession réglementée par référence à celle actuellement adoptée par la Loi du 28 octobre 2016 sur les qualifications professionnelles.

Le Collège médical peut suivre cette définition qui a l'avantage d'englober d'autres dispositions sectorielles couvertes par le contrôle de proportionnalité.

Quant à l'amendement 3 :

Ce texte, visant l'article 6 paragraphe 2, lettre 2), propose de suivre la formulation du Conseil d'Etat, ce qui contribuerait à une meilleure lisibilité du texte. Il n'appelle pas de commentaire de la part du Collège médical.

Quant à l'amendement 5 :

Ce texte, visant l'article 8 paragraphe 1^{er}, traite du point de contact national d'échange d'informations, institué auprès du Ministère de l'Enseignement supérieur, alors que d'autres instances seraient d'avis de le confier au Ministère de l'Économie.

Le Collège médical est d'avis qu'instituer ce point de contact auprès du Ministère de l'Économie pourrait effectivement répondre à un parallélisme des attributions.

Toutefois, il relève aussitôt que le Ministère de l'Enseignement supérieur est en quelque sorte garant de la reconnaissance des qualifications professionnelles donnant accès à la plupart des professions réglementées.

Finalement, indépendamment de l'organisme désigné comme point de contact, le Collège médical appuie en tout état de cause la nécessité d'un bon fonctionnement de ce point de contact, respectivement d'une collaboration étroite entre les Ministères concernés.

Quant à l'amendement 7 :

Pour ce texte visant l'article 9, le Collège médical salue la cohérence des dispositions en ce qu'elles adaptent les modalités d'entrée en vigueur, par rapport au dépassement du délai de transposition.

Le Collège médical vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de sa parfaite considération.

Pour le Collège médical,

Le Secrétaire,
Dr Roger HEFTRICH

Le Président,
Dr Pit BUCHLER

7478/10

N° 7478¹⁰

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 DU COLLEGE VETERINAIRE

**DEPECHE DE LA PRESIDENTE DU COLLEGE VETERINAIRE
AU MINISTRE DE L'ECONOMIE**

(20.1.2021)

Monsieur le Ministre,

Lors de sa réunion, le Collège vétérinaire a examiné le projet de loi susmentionné et il n'a pas d'observations à formuler concernant le projet tel qu'il est présenté.

Le Collège vétérinaire vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ses sentiments les meilleurs.

Pour le Collège vétérinaire

La Présidente,
Dr Josiane GASPARD

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/11

N° 7478¹¹

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 L'ORDRE DES AVOCATS
DU BARREAU DE LUXEMBOURG**

(11.2.2021)

1. La transposition de 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 Proportionnalité** ») est un sujet important pour l'Ordre, dès lors qu'elle touche à la mise en œuvre de son pouvoir d'auto-régulation, garanti par la Constitution.

2. Le Conseil de l'Ordre a rendu un premier avis sur le projet de loi n°7478 en date du 18 décembre 2019.

3. Suite à l'avis du Conseil d'Etat du 27 octobre 2020, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace a adopté des amendements en date du 21 décembre 2020.

4. Par courrier du 22 décembre 2020, Monsieur le Ministre de l'Economie a sollicité l'avis du Conseil de l'Ordre sur lesdits amendements.

5. Le Conseil de l'Ordre entend formuler les observations supplémentaires reprises ci-dessous à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat et suite aux amendements parlementaires.

A. Quant à la réalisation de l'examen de proportionnalité *ex ante* réalisé par l'auteur de la disposition envisagée (article 3 du projet de loi sous examen)

6. Le mécanisme d'examen de proportionnalité *ex ante*, déjà prévu dans le projet initial, est précisé, à l'article 3, § 3 du nouveau projet, en ce qui concerne les organismes professionnels exerçant leur pouvoir d'auto-régulation.

7. Le Conseil de l'Ordre salue l'insertion de l'alinéa 3 à l'article 3, § 3, précisant que l'examen *ex ante* concernant l'adoption ou la modification, par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet ou par un établissement public, d'une disposition limitant l'accès ou l'exercice d'une profession réglementée, soit réalisé par l'auteur-même de la disposition envisagée.

Il est en effet indispensable, pour garantir l'indépendance de la profession et l'exercice autonome du pouvoir d'auto-régulation dont dispose le Barreau en vertu de la Constitution, que l'examen de proportionnalité *ex ante* requis par la Directive Proportionnalité soit exercé, non pas par le ministère de l'Enseignement supérieur, mais par l'Ordre des avocats lui-même (respectivement un organe désigné en son sein).

Pour éviter toute difficulté d'interprétation de cette disposition, il est proposé de remplacer le terme « accompagne » par « réalise ».

8. Ce n'est pas parce que l'examen sera réalisé par l'Ordre lui-même qu'il ne sera pas effectué « de manière objective et indépendante » au sens de l'article 4(5) de la Directive Proportionnalité.

Le Conseil de l'Ordre envisage de mettre en place une commission indépendante au sein de l'Ordre avec pour mission de procéder aux examens de proportionnalité prévus par la nouvelle loi. La circonstance que cette commission appartienne organiquement à l'Ordre ne la prive pas *ipso facto* de son caractère indépendant et ne l'empêche pas de statuer de manière objective. A titre d'exemple en ce sens :

- le Conseil disciplinaire et administratif est indépendant du Conseil de l'Ordre, tout en étant un organe de l'Ordre, et
- la Cour de cassation est indépendante de la Cour d'appel, même si les deux font organiquement partie de la Cour supérieure de Justice.

B. Quant à l'intervention *ex post* du point de contact (article 8 du projet de loi sous examen)

9. Le projet de loi sous examen, dans sa mouture modifiée, prévoit la transmission de l'ensemble des dispositions, quelle que soit leur nature – dispositions législatives, réglementaires (en ce compris auto-régulation) et administratives – au point de contact national.

Le Conseil de l'Ordre salue cette modification.

10. Le projet de loi dans sa version modifiée prévoit également que, pour les dispositions émanant d'établissements publics et d'organismes professionnels uniquement, le point de contact ne se bornera pas à recevoir les dossiers de proportionnalité (disposition et examen de proportionnalité), mais vérifiera la conformité de l'examen effectué par l'auteur de la disposition avec les critères posés par la loi.

11. Par ailleurs, selon le texte sous examen, les dispositions prises par les établissements publics et organismes professionnels ne pourront entrer en vigueur qu'après l'émission d'un avis favorable quant à la conformité de l'examen de proportionnalité ou l'écoulement d'une période de deux mois à compter du dépôt du dossier (silence équivaut à avis favorable). Le projet de loi reste silencieux quant aux conséquences d'un avis défavorable.

12. La distinction entre, d'une part, l'examen de proportionnalité *ex ante* prévu aux termes de l'article 4(1) de la Directive Proportionnalité et, d'autre part, et le contrôle « la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi » au sens de l'article 8(3) du projet de loi sous avis, est nébuleuse. Le contrôle de « la conformité de l'examen » est une notion qui n'est pas envisagée dans la Directive Proportionnalité et dont les contours ne sont pas précisés dans le projet de loi sous avis.

13. Le risque de confusion qui en découle est patent à la lecture de l'avis du Conseil d'Etat du 27 octobre 2020.

Le Conseil d'Etat résume le dispositif proposé comme suit :

*« Les dispositions nouvelles ou modificatives limitant l'accès à une profession réglementée prises par un organisme professionnel, quant à elles, sont transmises au point de contact **qui procède à un contrôle de proportionnalité** selon la procédure prévue à l'article 8, paragraphe 3. »*

(page 4 de l'avis du Conseil d'Etat du 27 octobre 2020)

(soulignement ajouté)

14. Le Conseil d'Etat a donc marqué son accord au dispositif proposé sur ce point sur base de la supposition que le point de contact national procéderait au contrôle de proportionnalité « tout court ». Le Conseil d'Etat ne fait donc pas la distinction entre, d'une part, le contrôle de conformité de l'examen et, d'autre part, l'examen de proportionnalité lui-même.

15. Au vu des autres développements du Conseil d'Etat dans son avis du 27 octobre 2020, un examen purement formel, c'est-à-dire la simple vérification qu'un formulaire a bien été rempli, ne serait probablement pas suffisant à transposer fidèlement la Directive Proportionnalité.

16. Tout contrôle qui va au-delà de ce contrôle purement formel constituerait une entrave à l'indépendance de la profession d'avocat que le Conseil de l'Ordre estime inacceptable.

17. Le Conseil de l'Ordre craint qu'en pratique le « contrôle de la conformité de l'examen » se confonde avec l'examen de proportionnalité lui-même. Le Conseil de l'Ordre se trouverait dans ce cas *de facto* en situation de mise sous telle étatique dans le cadre de l'élaboration de ses règlements. Une telle situation constituerait une entrave inacceptable à l'indépendance de la profession d'avocat et à l'article 11(6), alinéa 2 de la Constitution.

18. Le Conseil de l'Ordre ne comprend par ailleurs pas pour quelles raisons l'auteur du projet décide de traiter différemment les dispositions émanant d'établissements publics et d'organismes professionnels, dès lors que le projet de loi prévoit que l'ensemble des dispositions tombant dans le champ d'application de la loi feront l'objet d'un examen *ex ante* réalisé de manière indépendante et objective (article 3).

19. En plus d'être non justifié, le Conseil de l'Ordre estime qu'un tel contrôle de conformité de l'examen de proportionnalité n'est pas nécessaire. Un tel contrôle *ex post* n'est pas prévu par la Directive Proportionnalité. Par ailleurs, il n'est pas utile, dès lors que le nouvel article 3 (tel qu'il est proposé de le modifier) garantit la mise en œuvre d'un examen *ex ante* de manière objective et indépendante et répond ainsi déjà à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'Etat.

20. En conséquence, le Conseil de l'Ordre propose de supprimer l'article 8, paragraphe (3). Avec cette suppression, les dispositions introduites ou modifiées par les organismes professionnels seraient alors visées au paragraphe (2), lequel s'appliqueraient à l'ensemble des dispositions tombant dans le champ d'application de la loi. Il est également proposé de préciser le moment de la transmission pour les dispositions introduits ou modifiées par un organisme professionnel.

*

Les modifications proposées se présentent comme suit :

Modification 1

À l'article 3, il est proposé de modifier l'alinéa 3 du paragraphe 3 comme suit :

« Lorsqu'une profession est réglementée de manière indirecte par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet ou par un établissement public, ~~celui qui accompagne les dispositions visées au paragraphe 1^{er} d'un examen de proportionnalité~~ **l'organisme professionnel, respectivement l'établissement public, réalise l'examen de proportionnalité visé au paragraphe 1^{er} relative aux dispositions qu'il envisage d'introduire ou modifier** ».

Modification 2

A l'article 8, il est proposé d'ajouter un troisième alinéa au paragraphe (2) ayant la teneur suivante :

« **Concernant une disposition visée à l'alinéa 1^{er} introduite ou modifiée par un organisme professionnel organisme professionnel spécifique habilité à cet effet, celle-ci, accompagnée de l'examen de proportionnalité y afférent, doit être transmise au point de contact national visé au paragraphe 1^{er} au plus tard le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, lorsqu'une telle publication est requise, sinon au plus tard le jour de la communication de la disposition aux membres de la profession concernée.**»

Modification 3

Il est également proposé de supprimer le paragraphe (3) de l'article 8 et de renommer les paragraphes subséquents en conséquence.

Luxembourg, le 11 février 2021.

La Bâtonnière,
Valérie DUPONG

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/12

N° 7478¹²

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 L'ORDRE DES ARCHITECTES
ET INGENIEURS-CONSEILS**

(18.2.2021)

1. RESUME DE L'AVIS DE L'OAI

L'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (OAI) a déjà exposé, dans son précédent avis¹, les considérations générales que lui inspire le projet de loi en vedette portant transposition de la Directive 2018/958 du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité (« la Directive »).

L'OAI estime que les pouvoirs publics doivent rester vigilants pour garantir la sauvegarde des professions libérales, aujourd'hui menacées en Europe par une logique de déréglementation.

Il est rappelé que, antérieurement, le « test de proportionnalité » – mis en œuvre depuis le traité de Rome – visait surtout à permettre au Juge européen de vérifier la compatibilité d'une mesure nationale – une réglementation professionnelle par exemple – avec les exigences du marché intérieur en matière de libre circulation.

Mais avec la Directive en cause, le test de proportionnalité devient systématique et ex ante : avant même l'adoption de toute mesure (loi, règlement, prescriptions des ordres professionnels, etc...), il faudra démontrer – et rendre compte à la Commission européenne – que la mesure est justifiée par des objectifs d'intérêt général et non disproportionnée.

Comme relevé par la Chambre des Métiers dans son avis (du 23.12.2019), « il ne s'agit pas d'une transposition anodine d'une directive quelconque, car une fois transposée, il faudra se plier aux exigences de la Commission européenne ».

Or ce « test de proportionnalité » n'a rien d'un exercice juridique purement objectif et irréfutable, mais alimente au contraire des contentieux fréquents entre la Commission et les Etats membres, tranchés en dernier ressort par la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE). Il n'est pas rare que les recours en manquements exercés par la Commission soient déclarés infondés...

Mais l'instauration d'un contrôle ex ante de proportionnalité place la Commission en position de phagocyter les Etats membres et d'exercer en quelque sorte une possible censure préalable, en évitant in fine que l'affaire soit tranchée par le Juge Européen, qui a développé une jurisprudence nuancée et qui a freiné, à plusieurs reprises, les velléités de dérégulation des professions réglementées.

Face aux risques d'une perte de souveraineté et de la violation du principe de subsidiarité, d'une autocensure des ministères en charge et d'une perte du pouvoir régulateur de la CJUE, l'OAI estime important d'engager un débat sociétal pour maintenir – notamment concernant les professions d'architecte et d'ingénieur-conseil – le droit fondamental à un conseil professionnel et indépendant et la préservation des professions libérales réglementées à bon escient à cette fin.

Un débat sociétal à ce sujet est essentiel. Les intérêts des maîtres d'ouvrage, des utilisateurs et la qualité de notre vivre-ensemble sont l'enjeu de ce débat ; discussion publique qui n'a pas encore été menée autour d'un projet de loi d'une telle importance.

¹ Cf. avis OAI doc. Parl. N°7478⁸ en date du 25.08.2020. publié le 6.10.2020.

L'OAI s'étonne d'ailleurs de l'absence de tout débat au sujet de la Directive, situation qui tranche avec le précédent de la célèbre « Directive Bolkestein », devenue la directive du 12 décembre 2006 (2006/123/CE) relative aux services dans le marché intérieur, dite « Directive Services », dont la teneur finale avait été rectifiée à la suite des contestations de plusieurs Etats Membres.

Il s'agit pourtant d'un changement radical des règles de fonctionnement – dans le processus d'élaboration des lois – de notre démocratie et de notre souveraineté nationale, au regard du principe de subsidiarité consacré par les Traités européens.

Par ailleurs, l'OAI relève encore que la Directive prévoit que « les États membres veillent à ce que les dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice qu'ils entendent introduire et à ce que les modifications qu'ils souhaitent apporter aux dispositions existantes soient justifiées par des objectifs d'intérêt général ».

L'OAI insiste sur la considération que seules des dispositions réellement nouvelles ou modificatives, qui vont dans le sens d'une plus grande réglementation voire restriction à l'accès ou à l'exercice professionnel (par rapport aux législations ou réglementations existantes), devraient être soumises au test de proportionnalité ex ante.

Il ne devrait en aucun cas s'agir de remettre en cause systématiquement toute une législation afférente à une profession réglementée, de sorte à devoir passer au crible d'un examen de proportionnalité toutes les dispositions d'un projet de loi, sous prétexte d'une refonte de la loi ou de modifications sans effet restrictif renforcé.

Ainsi à titre exemplatif, le projet de loi n°6795 portant modification de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil comporte toute une série d'articles « nouveaux » qui ne font toutefois que reproduire les dispositions existantes de la loi actuelle (le recours obligatoire à un architecte pour établir un projet à caractère architectural, l'inscription obligatoire à l'Ordre des personnes physiques ou morales ressortant des professions OAI, etc..) ou qui se bornent à consacrer, sans les modifier, certaines dispositions de l'actuel règlement grand-ducal du 17 juin 1992 déterminant la déontologie des architectes et des ingénieurs-conseils.

A l'aune des observations qui précèdent, l'OAI nourrit de sérieuses inquiétudes concernant le formulaire qui sera annexé au règlement grand-ducal prévu, étant relevé que la « Loi Proportionnalité » énonce déjà de façon précise les critères qui doivent être pris en compte lors de l'examen. Tout en comprenant l'objectif d'imposer une grille d'analyse précise et normée, le formulaire ne devrait pas être excessivement détaillé et directif, sans la souplesse nécessaire.

L'OAI souligne la complexité des problématiques juridiques soulevées. A titre exemplatif, comment sera appréhendée concrètement une question telle que : « Les objectifs d'intérêt général sont-ils poursuivis d'une manière cohérente et systématique ? »

Pour illustrer cette difficulté, il est renvoyé à la décision du 4 juillet 2019 de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE). Tout en admettant – et en contredisant ainsi la Commission qui était d'un avis contraire – que des barèmes étatiques relatifs aux honoraires minimum peuvent être justifiés en principe, la CJUE a invalidé ce barème (prévu par la législation allemande) de la HOAI, au motif que des missions de conception et réalisation peuvent être effectuées par d'autres prestataires, non soumis aux mêmes réglementations professionnelles, de sorte à constater que l'objectif louable de qualité recherché n'est pas appliqué de manière suffisamment cohérente et systématique. En définitive, le système des tarifs minimum de l'HOAI a été invalidé par la CJUE, non en raison d'un excès de réglementation, mais d'une insuffisance de réglementation !

Cet exemple illustre la complexité des débats juridiques possibles sur de telles thématiques, et le caractère disproportionné du test de proportionnalité, extrêmement détaillé et astreignant, auquel devra se plier le législateur national.

Cette « Loi Proportionnalité » aura donc un impact considérable sur le travail législatif et réglementaire, ainsi considérablement complexifié et indirectement placé sous la coupe de la Commission européenne, à laquelle il faudra rendre compte systématiquement – avant l'adoption ou la modification de dispositions quelconques touchant aux professions réglementées – le tout au mépris des principes de subsidiarité et de souveraineté nationale.

*

2. AVIS SUR LES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES au projet de loi n°7478 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

Pour revenir aux détails du projet de loi sous analyse, l'OAI se limitera ci-après à formuler des observations complémentaires visant les amendements adoptés par la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, transmis à Madame le Président du Conseil d'Etat par missive du 21 décembre 2020.² Les observations de l'OAI portent notamment sur :

- le champ d'application de la loi en projet qui soulève encore certaines interrogations ;
- l'articulation de la Directive (et la loi de transposition sous examen) et du principe de la hiérarchie des normes en droit interne ;
- l'office du Point de contact national;
- les prérogatives de la Commission ad hoc prévue par la « Loi Proportionnalité ».

1. Amendement 1 – visant l'article 1^{er} (champ d'application)

La référence à la définition des « professions réglementées », au sens de la loi sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, comme seul critère déterminant le champ d'application de la loi ?

A l'instar de la Chambre des Métiers, l'OAI estimait indiqué de faire référence – dans le cadre de la détermination du champ d'application de la loi en projet – à la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

L'amendement en cause introduit une disposition précisant toutefois uniquement, à cette fin, que la loi en projet s'appliquera « *aux professions réglementées telles que définies à l'article 3, lettre a) de la loi modifiée du 28 octobre 2016* » précitée.³

Tout en comprenant la démarche, l'OAI estime que la focalisation exclusive sur cette définition des « professions réglementées », pour déterminer le champ d'application de la loi en projet, suscite des questionnements.

L'amendement ne comporte en effet aucune autre limitation ou renvoi au champ d'application de la loi de 2016 précitée (ainsi il n'est pas précisé, à la fin de l'article 1^{er} amendé : « ... et qui relève du champ d'application de cette loi » [du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles]). L'argument avancé est que d'autres législations sont concernées, dont celles organisant les professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, la profession d'avocat, de médecins, etc...⁴

Il demeure que, se faisant, toutes les professions – répondant à la définition très large de « professions réglementées » exigeant la possession de qualifications professionnelles déterminées – tomberaient sous le champ d'application de la loi en projet.

Or la loi de 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles comporte (en son article 1^{er}) des limitations restreignant son champ d'application, non reprises dans l'amendement. Ainsi

² Doc. Parlementaire N° 7478/08, Session ordinaire 2020-2021.

³ Cf. l'article 3, lettre a) de la loi modifiée du 28 octobre 2016 : « «profession réglementée»: **une activité** ou un ensemble d'activités professionnelles **dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné** directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, **à la possession de qualifications professionnelles déterminées**; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue une modalité d'exercice.

Une profession exercée par les membres d'une association ou d'une organisation visée à l'annexe I de la directive modifiée 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, désignée ci-après par «la directive 2005/36/CE », est assimilée à une profession réglementée. Ces associations ou organisations ont notamment pour objet de promouvoir et de maintenir un niveau élevé dans le domaine professionnel en question. A cette fin, elles bénéficient d'une reconnaissance sous une forme spécifique par un Etat membre et délivrent à leurs membres un titre de formation, veillent à ce qu'ils respectent la déontologie qu'elles établissent et leur confèrent le droit de faire état d'un titre, d'une abréviation ou d'une qualité correspondant à ce titre de formation. »

⁴ Sont citées 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...

notamment, il est précisé que « la présente loi ne s'applique pas aux notaires qui sont nommés par un acte officiel des pouvoirs publics ».

L'OAI s'interroge dès lors sur le point de savoir si les auteurs du projet de loi entendent élargir ainsi, à la faveur d'un amendement, le champ d'application de la loi en projet, qui semble excéder celui de la loi sur la reconnaissance des qualifications professionnelles.

La suppression de toute référence au champ d'application de la Directive ?

L'OAI s'interroge également sur la conséquence de la suppression, dans le nouveau texte amendé, de toute référence au champ d'application de la Directive.⁵

La Directive précise en effet que « *lorsque des exigences spécifiques concernant la réglementation d'une profession donnée sont établies dans un acte de l'Union qui ne laisse pas aux Etats membres le choix de leur mode de transposition, les dispositions correspondantes de la présente directive ne s'applique pas* ». Une telle exclusion ne figure pas dans la loi en projet, au contraire de l'approche du législateur belge sur ce point.⁶

L'OAI regrette également l'absence de dispositions en introduction de la loi en projet, pourtant présentes dans la loi belge⁷ portant transposition de la Directive, rappelant que « *La présente loi établit les règles applicables à un cadre commun pour la conduite des examens de proportionnalité des dispositions réglementant une profession, avant l'adoption de nouvelles dispositions ou la modification de telles dispositions existantes, tout en garantissant un haut degré de protection des consommateurs ainsi que la qualité des services fournis* ».

La mise en exergue⁸ d'un haut degré de protection des consommateurs, ainsi que la qualité des services fournis, est souhaitable. La Directive précise (en son considérant 18) qu'il « *revient aux États membres de déterminer le niveau de protection qu'ils souhaitent accorder aux objectifs d'intérêt général ainsi que le niveau approprié de réglementation, dans les limites de la proportionnalité. Le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes qu'un autre État membre ne signifie pas que les règles de ce dernier sont disproportionnées et, de ce fait, incompatibles avec le droit de l'Union* ». L'inflexion en faveur de la qualité des services, impliquant un niveau de réglementation élevé propre à la garantir, devrait figurer dans la loi et constituer une ligne directrice guidant les institutions en charge du contrôle de la proportionnalité.

2. Amendement 2 – visant l'article 3, paragraphes 3 à 6 (Examen *ex ante* de nouvelles mesures et suivi)

Dispositions directement issues d'un organisme professionnel

L'OAI approuve l'insertion de la disposition précisant que « *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 1er d'un examen de proportionnalité* ».

En présence d'une profession autorégulée, notamment pour le cas d'un Ordre professionnel ayant la faculté d'arrêter un règlement intérieur de l'Ordre conformément à la Constitution (Article 11, paragraphe 6), il appartiendra ainsi à cet Ordre d'élaborer *proprio motu* l'examen de proportionnalité pour accompagner les dispositions arrêtées par ce dernier.

5 Pour rappel, la Directive précise que « La présente directive s'applique aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui limitent l'accès à une 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 ».

6 Cf. Belgique, loi du 27 octobre 2020 relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession : Art. 4. (...) Lorsque des exigences spécifiques concernant la réglementation d'une profession donnée sont établies dans un texte transposant un acte distinct de l'Union qui ne laisse pas aux Etats membres le choix de leur mode de transposition, les dispositions correspondantes de la présente loi ne s'appliquent pas ».

7 Cf. article 4 de la loi belge du 27 octobre 2020 relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession. Source (le Moniteur) : <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2020/10/27/2020015797/moniteur>.

8 A l'article 5 du projet de loi (« Justification motivée par des objectifs d'intérêt général »), figure parmi les motifs (certes non exhaustifs) « la protection des consommateurs », mais non la qualité des services.

***Dispositions en matière de professions réglementées établies
par le législateur ou le pouvoir exécutif***

Selon la compréhension de l'OAI du projet de loi, en présence de dispositions adoptées au niveau de la loi, ou au niveau d'un règlement grand-ducal portant exécution de la loi, la problématique de la proportionnalité *ex ante* des mesures sera considérée par les départements ministériels concernés. Mais c'est, au cours du processus législatif, le Conseil d'Etat qui sera l'autorité indépendante de contrôle. Ainsi comme relevé dans l'exposé des motifs à l'appui des amendements : « *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* ».

L'OAI estime que l'Ordre professionnel (ou l'organisme professionnel) concerné devrait dans tous les cas être impliqué dans le cadre de l'élaboration de l'examen de proportionnalité touchant aux professions qu'il regroupe et représente.

Décisions administratives et circulaires ministérielles

Par ailleurs, l'OAI observe que les auteurs du projet de loi ont complété le libellé du paragraphe 3, alinéa 2, d'une référence aux actes administratifs, en relevant qu'un « *un ministre peut prendre des décisions de nature administrative, telles que des circulaires, touchant à la réglementation d'une profession* ».

L'OAI se permet de relever que les dispositions dans le viseur de la loi en projet sont celles « *limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice* » ou tendant à « *modifier de telles dispositions existantes* ».

En vertu de l'article 11, paragraphe 6, alinéa 1, de la Constitution, les restrictions à l'exercice de toute profession libérale sont une matière réservée à la loi. Toute disposition restrictive affectant une telle profession réglementée ne peut donc être adoptée que par une loi et non par un instrument de valeur infra-législative.

Le Gouvernement ne peut prendre des règlements et arrêtés d'exécution qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.⁹

Enfin, il est rappelé qu'en principe une circulaire ministérielle ne peut être créatrice de droit.¹⁰

En conséquence, concernant les professions libérales, l'examen de proportionnalité ne devrait être requis principalement que dans le cadre de l'élaboration ou de la modification d'une loi comportant des dispositions restreignant l'accès ou l'exercice de telles professions réglementées.

Et le principe de la hiérarchie des normes en droit interne ?

L'article 3 du projet de loi (tel qu'amendé) prescrit, au titre de « l'examen *ex ante* de nouvelles mesures et suivi » comme suit : « (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* ».

L'OAI s'interroge sur l'articulation de la Directive (et la loi de transposition sous examen), et du principe de la hiérarchie des normes en droit interne. On ne peut faire abstraction de la position du règlement grand-ducal (ou d'un autre acte administratif) par rapport à la loi dans la hiérarchie des normes.

Une procédure d'examen de proportionnalité et un tel exercice ne devraient pas devoir être répétés au niveau d'une disposition prise par le pouvoir exécutif portant simplement exécution d'une mesure

⁹ Cf. par exemple, arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00148 du 5 juillet 2019.

¹⁰ Cour administrative, arrêt du 18-2-16 (35374C) : « Une circulaire ministérielle n'est pas créatrice de droits, ni d'obligations par ailleurs, mais s'inscrit dans le cadre de l'ordonnement juridique existant qui seul, au niveau des lois et règlements en vigueur, revêt une valeur coercitive. Elle a pour objectif tout au plus d'interpréter les lois et règlements en vigueur et de tracer en ce sens des lignes communes d'application sans jamais ne pouvoir créer ni défaire les droits et obligations découlant des lois et règlements ».

adoptée par le législateur. Ce constat vaut *a fortiori* pour une circulaire ministérielle, en principe à portée purement interprétative.

Il est observé que le projet de loi, à l'instar de la loi belge équivalente,¹¹ précise opportunément en son article 3(2) que l'étendue de l'examen de proportionnalité « **est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition** » (étant observé que le pluriel (« les dispositions ») serait plus approprié au vu du paragraphe qui précède).

Cet article pourrait être complété, pour considérer deux cas de figures, à savoir :

- Lorsqu'une disposition nouvelle, ayant un effet restrictif sur l'accès ou l'exercice d'une profession réglementée, est adoptée par une loi, moyennant un « test de proportionnalité » la justifiant. Dans ce cas, un nouvel examen de proportionnalité et la procédure de validation formelle auprès du Point de contact national ne devraient pas devoir être répétés au niveau des dispositions réglementaires de simple exécution de la loi habilitante.
- On peut encore envisager le cas où resterait inchangée la loi comportant les dispositions limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, mais dont le règlement d'exécution serait modifié voire remplacé par un nouveau règlement grand-ducal.

Une telle situation ne devrait pas davantage conduire à un examen de la proportionnalité dudit règlement portant simplement exécution de la loi, dès lors que les dispositions restrictives pour l'exercice professionnel trouvent leur source dans la loi, demeurant constante et inchangée. Le fait que le règlement répète voire détaille les règles limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, mais dont la consécration serait opérée dans la loi habilitante, ne devrait pas avoir d'incidence.

Le cas échéant, il conviendra de modifier au préalable la loi si, dans le cadre de l'examen périodique des législations existantes, cette loi devait poser difficulté au regard du principe de proportionnalité tel que consacré par la Directive.

A défaut d'interpréter ou de cadrer en ce sens la loi en projet, cette nouvelle législation portant transposition de la Directive relative à un contrôle de proportionnalité risque de se transformer en véritable défi.

Dans son avis (23.12.2019) auquel l'OAI se rallie, la Chambre des Métiers avait déjà dénoncé que « *l'ampleur considérable de cet examen de proportionnalité est amplement disproportionnée et antagoniste à tout principe d'un „mieux légiférer“* ».

L'OAI propose donc de compléter l'article 3(2) du projet de loi (tel qu'amendé) comme suit (ajout en italique) :

« (2) L'étendu de l'examen visé au paragraphe 1^{er} est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

En conformité avec le principe de la hiérarchie des normes, un tel examen n'est pas requis pour les dispositions réglementaires ou administratives prises en exécution d'une loi édictant les dispositions limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice et faisant l'objet des mesures réglementaires ou administratives d'exécution visées ».

3. Amendement 3 – visant l'article 6, paragraphe 2, lettre e) (Proportionnalité)

Sans observation.

4. Amendement 4 – visant l'article 7, paragraphe 2 (Participation des parties prenantes)

Sans observation.

¹¹ Cf. article 7 de la loi belge du 27 octobre 2020 relative à un examen de proportionnalité préalable à l'adoption ou la modification d'une réglementation de profession : « Toute autorité procède à un examen de proportionnalité conformément à la présente loi préalablement à l'adoption ou à la modification de dispositions réglementant une profession. L'étendue de l'examen visé à l'alinéa 1er est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de ces dispositions (...) ».

5. Amendement 5 – visant l'article 8, paragraphe 1^{er} (Point de contact national)

La loi précise désormais que, si le Ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions reste le Point de contact national (dont la mission consiste à assurer l'échange d'informations sur les matières relevant de la présente loi), cette prérogative sera à exécuter « *en étroite collaboration avec le ministre ayant l'Économie dans ses attributions* ». L'OAI estime effectivement approprié d'associer plus étroitement le Ministère de l'Économie.

6. Amendement 6 – visant l'article 8, paragraphes 2 et 3 (Point de contact national)

Point de contact national

La nouvelle disposition précise que « le Point de contact national » doit obtenir, au plus tard au jour de sa publication au journal officiel, l'examen de proportionnalité visé, à remettre non plus nécessairement par « le Ministre compétent », mais plus largement par l'instance compétente.

Telle qu'amendée, la disposition la plus importante précise que « *le point de contact national vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi* ».

L'OAI estime que cette disposition doit être comprise en ce sens que ce contrôle ex post du Point de contact national se borne à une **analyse de pure forme**, afin de simplement contrôler que l'examen de proportionnalité a été fait correctement au regard des critères posés par la présente loi. Un formulaire servira de base pour la vérification de la conformité de cet examen de proportionnalité (tel que prévu par le futur règlement grand-ducal annoncé fixant les modalités de l'examen de proportionnalité).

L'OAI s'interroge plus largement sur la pertinence d'un tel contrôle, en quelque sorte ex post, par le Point de contact national.

Dès lors que la loi en projet prévoit les dispositions pertinentes pour voir réaliser un examen de proportionnalité ex ante, au diapason des exigences de la Directive, la pertinence d'un second contrôle formel ex post par le Point de contact national est critiquable et ne fait que complexifier et alourdir davantage la procédure.

Il est encore observé que, aux termes de l'article 8(2), tel qu'amendé, pour toute nouvelle disposition visée provenant d'un projet de loi ou d'un projet de règlement grand-ducal, l'examen de proportionnalité doit être transmis au Point de contact national « *au plus tard au jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg* ».

Un tel contrôle *ex post* par le Point de contact national, postérieur à l'entrée en vigueur de la disposition issue d'une loi ou d'un règlement grand-ducal, s'avère problématique. Qu'advient-il si le Point de contact national devait considérer que le contrôle de proportionnalité serait lacuneux, alors cependant que la loi (ou le règlement grand-ducal) serait déjà en vigueur et publié(e) au Mémorial? Cette hypothèse est implicitement considérée comme impossible, étant donné que le Conseil d'État vérifiera la conformité de l'examen de proportionnalité de dispositions issues de projets de loi et de projets de règlements grand-ducaux. Mais ce constat ne fait alors que renforcer le questionnement quant à la pertinence de l'intervention postérieure du Point de contact national.

Un tel schéma du processus de contrôle et l'intervention ex post du Point de contact national ne semblent nullement en phase avec la Directive, laquelle prévoit uniquement un contrôle de proportionnalité *ex ante*.¹²

Le contrôle ex post dont fait état la Directive (en son article 4)¹³ ne s'inscrit pas dans le cadre de l'adoption de nouvelles dispositions, mais vise à assurer un suivi à plus long terme des dispositions

12 Cf. Directive 2018/958 du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité, Article 4 (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, les États membres procèdent à un examen de proportionnalité conformément aux dispositions de la présente directive (...) ».

13 Cf. Directive 2018/958 du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité, Article 4 (6) : Les États membres contrôlent la conformité des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nouvelles ou modifiées limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, après leur adoption, avec le principe de proportionnalité, en tenant dûment compte de l'évolution de la situation depuis l'adoption des dispositions concernées ».

adoptées en conformité avec la Directive, de sorte à tenir « *compte de l'évolution de la situation depuis l'adoption des dispositions concernées* ».

Etablissements publics et organismes professionnels

Comme observé ci-avant, les dispositions issues d'un projet de loi ou d'un règlement grand-ducal peuvent entrer en vigueur sans le contrôle formel du Point de contact national (ce dernier pouvant être saisi « *le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg* »).

En revanche, pour les dispositions prises par les établissements publics et organismes professionnels, leur entrée en vigueur « *ne peut avoir lieu qu'après la communication de l'avis du Point de contact national* ». Le projet de loi laisse toutefois dans l'interrogation les conséquences d'un avis défavorable du Point de contact national. La différence de régime est en outre critiquable.

Commission ad hoc

Enfin, bien que comprenant les motifs et raisons guidant ce choix (à la suite des observations du Conseil d'Etat), l'OAI se demande s'il n'est pas exorbitant de créer une commission ad hoc chargée de rendre, sur sollicitation du Point de contact national, un avis sur la conformité de l'examen de proportionnalité pour les seuls actes administratifs émanant d'un ministre ?

Sous réserve que la commission ad hoc soit composée majoritairement d'experts externes, de juristes spécialisés ayant une fine connaissance de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne, l'OAI serait favorable à ce que le rôle de cette commission ad hoc ne soit pas restreinte à examiner uniquement les actes administratifs émanant d'un ministre. Une mission plus large, au moins consultative, pourrait être confiée à cette commission ad hoc, de sorte à pouvoir solliciter un avis de celle-ci notamment au stade de l'élaboration d'un avant-projet de loi pour en guider l'élaboration au regard de l'exigence de proportionnalité des dispositions concernées.

7. Amendement 7 – visant l'article 9 (entrée en vigueur)

Sans observation.

*

En conclusion, compte tenu des remarques qui précèdent et celles émises dans son précédent avis, l'OAI ne peut approuver le projet de loi sous rubrique et renvoie pour le surplus à son avis antérieur du 25 août 2020.

Luxembourg, le 18 février 2021.

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Jos DELL
Président

Marc FEIDER
Vice-Président

Pierre HURT
Directeur

7478/13

N° 7478¹³**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 DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE
DES CONSOMMATEURS****DEPECHE DU PRESIDENT ET DU DIRECTEUR
DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS
AU MINISTRE DE L'ECONOMIE**

(23.2.2021)

Monsieur le Ministre,

Au regard du projet de loi mentionné en rubrique de même que des amendements parlementaires y apportés, l'ULC, association représentative des consommateurs, tient à vous informer qu'elle se rallie à l'avis de la Chambre des Salariés du 15.10.2019.

Ceci vaut tout particulièrement concernant les points 11 à 14 dudit avis. L'ULC partage en effet la position de la CSL selon laquelle la réglementation nationale concernant les professions indépendantes vise aussi à garantir la sécurité des usagers et fournit également des garanties de qualité.

Aussi, l'ULC n'est pas convaincue qu'une déréglementation des professions libérales bénéficierait in fine aux consommateurs, alors qu'elle risque de faciliter un nivellement vers le bas des critères actuellement requis.

L'ULC se réfère également à l'article 53, paragraphe 1 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne qui permet à l'Union Européenne d'adopter des Directives ayant pour objet la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres et estime que le système de contrôle de comptabilité à priori avec pouvoir de sanction pour la Commission Européenne, tel que voulu par la Directive (UE) 2018/958 du Parlement Européen et du Conseil du 28 juin 2018 relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, dont le projet de loi porte transposition, est contraire à l'esprit de l'article 53 TFUE.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments très distingués.

Le Directeur,
Guy GOEDERT

Le Président,
Nico HOFFMANN

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/14

N° 7478¹⁴

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 DE COMMERCE

(10.3.2021)

Les amendements parlementaires sous avis (ci-après les « 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 »). Le Projet de loi tel que modifié par les présents amendements parlementaires sera qualifié de « Projet amendé ». 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 2020² et elle a également été saisie d'un projet de règlement grand-ducal d'exécution du Projet amendé qui fera l'objet d'un avis séparé³.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce constate que les amendements permettent de procéder à une transposition plus conforme à la Directive 2018/958 que le Projet initial.

En ce qui concerne le **choix du point de contact national**, la Chambre de Commerce se félicite de constater que la Commission parlementaire à l'origine des Amendements ait reconnu que, « *la plupart des professions réglementées au Luxembourg relèvent [...] du Ministère de l'Économie* » et que « *la coordination et le suivi de la politique horizontale du marché intérieur de l'UE relèvent également de la compétence du Ministère de l'Économie* »⁴. Même si elle reste d'avis que le point de contact national ne devrait pas être le Ministre en charge de l'enseignement supérieur, elle approuve néanmoins le fait que lui soit associé « *en étroite collaboration* » le ministre de l'Économie⁵.

La Chambre de Commerce approuve également le contenu de l'**Amendement 2** qui précise qu'il appartient à l'organisme professionnel à l'origine d'une disposition réglementant l'accès à la profession ou son exercice d'effectuer l'examen de proportionnalité imposé par le Projet de loi⁶. Elle invite également les auteurs à compléter le Projet afin de prévoir, dans le cadre de l'adoption de dispositions de nature législative ou réglementaire relatives à une profession disposant d'un organisme professionnel,

1 [Lien vers la Directive 2018/958](#)

2 [Lien vers l'avis de la Chambre de Commerce n°5349CCL/PEM du 6 mai 2020](#)

3 Le projet de règlement grand-ducal a par ailleurs été transmis pour avis à la Chambre de Commerce. Il fait l'objet d'une analyse séparée dans l'avis n° 5754CCL relatif au 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.

4 Commentaire de l'amendement 5, p. 5

5 Voir l'Avis initial de la Chambre de Commerce, p. 10

6 Le Projet initial d'article 3 était muet quant à la responsabilité du contrôle de proportionnalité portant sur ce type de mesures.

la consultation dudit organisme professionnel au moment de l'élaboration de l'examen de la proportionnalité de la mesure en question.

Le champ d'application du Projet a quant à lui été précisé par le biais de l'introduction d'une référence à la définition de « 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 ». Conformément aux craintes formulées par la Chambre de Commerce dans son Avis initial, cette référence semble confirmer la volonté des auteurs de circonscrire le contrôle de proportionnalité des mesures réglementant l'accès aux professions et leur exercice. La Chambre de Commerce renvoie dès lors à cet égard aux commentaires formulés dans son avis précité⁷.

Concernant le respect du principe d'information préalable des parties intéressées, la Chambre de Commerce se félicite de constater que le Projet amendé (Amendement 4) prévoit la publication des projets de dispositions sur une plateforme électronique⁸ et elle soutient les auteurs dans leur volonté de digitalisation qui ressort de l'amendement 4 du Projet de loi. Elle les invite par ailleurs à compléter le Projet amendé dans les meilleurs délais en introduisant un projet de règlement grand-ducal portant sur ce point précis. En effet, elle regrette que ce projet de règlement grand-ducal ne lui ait pas été transmis au même titre que 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.

Incertitudes quant à l'objectivité et à l'indépendance du contrôle de l'examen de proportionnalité des dispositions législative, réglementaire ou administrative, nouvelles ou modificatives, limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice :

La procédure instaurée par les Amendements suscite les interrogations de la Chambre de Commerce qui rappelle que le respect de l'indépendance du contrôle de l'examen de proportionnalité tel que prévu aux articles 3 et 8 du Projet initial a été critiqué par le biais d'une opposition du Conseil d'État dans son avis relatif au Projet initial⁹.

La Chambre de Commerce s'étonne des attributions du point de contact national telles que décrites à l'article 8 du Projet. Il est vrai que rien n'interdit à un État membre de décider que l'autorité nationale désignée pour servir de point de contact avec les autres États membres et avec la Commission européenne en application de l'article 10 de la Directive 2018/958 aux fins de la bonne application de la directive (appelé « point de contact national » dans le Projet), puisse se voir attribuer d'autres compétences en vertu de la loi nationale. Cependant, la Chambre de Commerce manifeste son incompréhension devant les compétences attribuées au point de contact national en matière de contrôle de la conformité de l'examen de proportionnalité (projet amendé d'article 8), bien loin des compétences de transfert et de centralisation des informations qui ont justifié sa création en application de la Directive 2018/958.

Ensuite, il semble à la Chambre de Commerce que le principe posé au projet d'article 9, paragraphe 5, alinéa 2 en vertu duquel « *un silence du point de contact national au-delà de ce délai [2 mois] vaut avis favorable de la conformité de l'examen de proportionnalité* » aille à l'encontre de l'esprit de la Directive 2018/958 qui a pour objectif d'imposer aux États membres de justifier systématiquement le caractère proportionnel des mesures envisagées. Une telle disposition laisse en effet entrevoir la possibilité d'une absence de contrôle de l'examen de proportionnalité effectué par l'Administration à l'origine d'une mesure réglementant l'accès aux professions ou leur exercice.

Pour finir, la Chambre de Commerce s'interroge quant à l'institution d'une **commission *ad hoc*** chargée de se prononcer sur la conformité de l'examen de proportionnalité transmis au point de contact national par le ministre à l'origine de toute disposition administrative limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice. Elle questionne notamment le caractère proportionné du recours à une telle commission pour ces seuls actes administratifs.

La Chambre de Commerce serait plutôt favorable à la généralisation du rôle d'une commission consultative *ad hoc* – 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'en-**

⁷ La Chambre de Commerce se rapporte à la section « *La réglementation des professions au Luxembourg* » dans l'Avis initial, p. 5-6.

⁸ Amendement 4 visant l'article 7, paragraphe 2 du Projet

⁹ [Lien vers l'avis du Conseil d'État du 27 octobre 2020](#)

semble des mesures impliquant un contrôle de proportionnalité en vertu du Projet de loi¹⁰.
L'action d'une commission *ad hoc* 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.

*

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

¹⁰ Voir également dans ce sens l'avis complémentaire de l'OAI disponible sur le site de la Chambre des Députés.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/15

N° 7478¹⁵

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 portés 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 avis¹ 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 7478³

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 avis² 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

² Document parlementaire 7478³

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

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/16

N° 7478¹⁶

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 DU CONSEIL D'ETAT

(11.5.2021)

En date du 1^{er} février 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'économie, de la protection des consommateurs et de l'espace.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi indiquant chacune des modifications apportées au projet de loi sous examen.

Les avis du Collège médical et de l'Union luxembourgeoise des consommateurs ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 19 janvier et 8 mars 2021.

Les avis complémentaires du Collège vétérinaire, de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 27 janvier, 15 février, 23 février, 15 mars et 22 mars 2021.

En date du 25 mars 2021, une entrevue a eu lieu entre la Commission de l'économie, de la protection des consommateurs et de l'espace de la Chambre des députés, Monsieur le Ministre de l'Économie et le Conseil d'État.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

À la lecture des amendements parlementaires du 21 décembre 2020, le Conseil d'État a pu constater qu'il a été suivi sur une partie de ses considérations. Il reste néanmoins que le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever toutes les oppositions formelles formulées dans son avis du 27 octobre 2020 sur la loi en projet sous avis. Il y reviendra plus en détail dans le cadre de l'examen des amendements.

Par ailleurs, le Conseil d'État s'est rendu compte que le texte coordonné joint aux amendements adoptés par la commission parlementaire comporte à l'article 5, paragraphe 2, une modification qui n'est pas introduite par un amendement et qui ne correspond pas non plus à une proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis du 27 octobre 2020. Afin de prévenir le risque d'un refus de dispense du second vote constitutionnel, le Conseil d'État formulera, à titre tout à fait exceptionnel, des observations au sujet de cette modification.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Amendement 1

Sans observation.

Amendement 2

L'amendement sous avis entend répondre à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État par rapport à l'article 3.

Quant à l'article 3, paragraphe 3, alinéas 2 et 3, dans sa teneur amendée, l'amendement sous examen vise plus précisément à prévoir que non seulement l'avant-projet de loi et l'avant-projet de règlement grand-ducal, mais également « l'acte administratif » émanant d'un ministre ainsi que les dispositions émanant d'un organisme professionnel ou d'un établissement public doivent être accompagnés d'un examen de proportionnalité.

Si la commission parlementaire répond à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État en ce qui concerne l'obligation de soumettre l'« acte administratif » et les dispositions émanant d'un organisme professionnel ou d'un établissement public à un examen de proportionnalité, elle reste cependant muette quant au sort des propositions de loi.

Partant, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son opposition formelle formulée dans son avis du 27 octobre 2020.

Le Conseil d'État souhaite rendre attentif au fait qu'il existe également des règlements communaux susceptibles d'entraver la prestation de services, tel qu'en matière d'organisation des services de taxis, comme il résulte du caractère général du libellé de l'article 3 dans sa teneur amendée.

Par ailleurs, le Conseil d'État tient à relever que la notion d'« acte administratif » employée par la commission parlementaire au paragraphe 3, alinéa 2, dans sa teneur amendée, pose problème. En effet, il est généralement admis qu'en droit public luxembourgeois, une distinction est à faire entre les « actes administratifs individuels », d'une part, et les « actes réglementaires » ou « actes administratifs à caractère général », d'autre part. Du deuxième groupe d'actes réglementaires, lesquels sont visés par la notion de « dispositions réglementaires », sont encore à distinguer les « actes internes à caractère général », tels que les circulaires ou instructions internes de l'Administration. Les termes « acte administratif », utilisés au paragraphe 3, alinéa 2, sans autre précision et ensemble avec les termes « dispositions législatives et réglementaires », visent également, voire uniquement les décisions administratives individuelles (actes administratifs individuels).

Or, le contrôle de proportionnalité des actes administratifs individuels n'est pas visé par la directive à transposer qui, elle, utilise les termes « dispositions administratives¹ », et cela dans le sens d'entendre les actes internes à caractère général.

Ainsi, dans un souci de précision, le Conseil d'État demande d'employer la notion de « dispositions administratives » à travers l'ensemble du dispositif.

Modification de l'article 5, paragraphe 2, résultant du texte coordonné

Dans son avis du 27 octobre 2020, le Conseil d'État avait formulé une opposition formelle à l'égard de l'article 5, paragraphe 2, pour transposition incorrecte de 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 profession. Il y avait critiqué l'absence du terme « notamment ». En insérant le terme « notamment » à l'article 5, paragraphe 2, la commission parlementaire donne ainsi suite à l'observation du Conseil d'État sans toutefois procéder à un amendement formel du texte de sorte qu'il est en mesure de lever son opposition formelle.

Amendement 3

Sans observation.

Amendement 4

Dans son avis du 27 octobre 2020, le Conseil d'État avait formulé une opposition formelle à l'égard de l'article 7 pour transposition incorrecte de la directive (UE) 2018/958, et ce, pour n'avoir ni prévu

¹ En langue allemande, la directive (UE) 2018/958 emploie le terme « Verwaltungsvorschriften ».

un mécanisme d'information préalable, en se bornant simplement à viser une consultation publique « lorsque cela est pertinent et approprié », ni une publication des dispositions à prendre par les organismes professionnels et les établissements publics.

L'amendement sous examen vise à modifier l'article 7, paragraphe 2, afin de prévoir que les modalités de la publication sur une plateforme électronique des projets de dispositions visées au paragraphe 1^{er}2 soient précisés par règlement grand-ducal. Ainsi, dans la mesure où les dispositions qui relèvent du champ d'application du projet de loi sous examen seront dorénavant publiées, l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis précité du 27 octobre 2020 peut être levée.

Amendement 5

L'amendement sous revue vise à modifier l'article 8, paragraphe 1^{er}, en prévoyant que le point de contact national est créé auprès du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions « en étroite collaboration avec le ministre ayant l'Économie dans ses attributions ».

La commission parlementaire justifie l'étroite collaboration avec le ministre ayant l'Économie dans ses attributions comme suit : « 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. »

Au vu des explications fournies par la commission parlementaire, le Conseil d'État se demande pourquoi le point de contact national est créé auprès du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions et non pas auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions.

Par ailleurs, comme le texte de l'amendement sous avis ne prévoit qu'une « étroite collaboration » entre les deux ministères, il peut être fait abstraction de cette disposition pour être superfétatoire, les ministères étant libres de collaborer entre eux comme ils l'entendent sans que cette collaboration n'ait besoin d'une assise légale.

Amendement 6

L'amendement sous examen vise à répondre à l'opposition formelle générale formulée par le Conseil d'État à l'encontre du système de contrôle de l'examen de proportionnalité prévu aux articles 3 et 8 du projet de loi sous examen dans sa teneur initiale.

Le Conseil d'État note que, selon le commentaire portant sur l'amendement sous avis, le contrôle de l'examen de proportionnalité portant sur les projets de loi et de règlement grand-ducal relève de sa compétence. Ce postulat devrait également être vrai pour ce qui concerne les propositions de loi, lesquelles ne sont cependant pas spécifiquement mentionnées, alors qu'elles sont pourtant un élément du processus législatif national.

D'après le paragraphe 3 de l'article 8, dans sa teneur amendée, lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 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. Selon le paragraphe 4, lorsqu'une disposition administrative émane d'un ministre, la commission *ad hoc*, instituée par le paragraphe 6, aura pour mission d'émettre un avis sur la conformité de l'examen de proportionnalité.

Il convient de noter que le projet de loi, dans sa teneur amendée, reste cependant muet quant à l'autorité qui sera compétente pour contrôler l'examen de proportionnalité portant sur les projets de règlement grand-ducal qui sont pris en ayant recours à la procédure d'urgence.

Même si des règlements grand-ducaux en la matière ne devraient pas être pris en ayant recours à la procédure d'urgence, il n'en reste pas moins qu'une transposition complète de la directive (UE) 2018/958 n'exclut pas formellement de telles hypothèses. À cet égard, il est renvoyé à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui rappelle de façon constante qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives européennes³.

2 À savoir les nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou la modification de telles dispositions existantes.

3 CJUE, arrêt du 22 février 1979, *Commission c. Italie*, aff. C-163/78, point 5.

Le Conseil d'État n'est dès lors pas en mesure de lever son opposition formelle formulée pour défaut de transposition correcte de la directive (UE) 2018/958.

L'opposition formelle formulée à l'égard de l'article 8, paragraphe 2, dans sa teneur initiale, pour défaut de transposition conforme, peut être levée étant donné que le paragraphe 2, dans sa teneur amendée, prévoit que non seulement toute disposition législative et réglementaire, mais également toute disposition administrative doit être transmise au point de contact national.

Au paragraphe 2, alinéa 2, de l'article 8, dans sa teneur amendée, il est prévu que « [c]oncernant une disposition visée à l'alinéa 1^{er} 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^{er} au plus tard au jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. ». Le Conseil d'État se demande si l'avis portant sur la conformité de l'examen de proportionnalité sera également transmis au point de contact national et, dans l'affirmative, à quelle date.

L'amendement sous avis vise encore à répondre à l'opposition formelle formulée par rapport à l'article 8, paragraphe 3, dans sa teneur initiale, qui avait trait à la transmission des nouvelles dispositions ou des dispositions modificatives prises par un organisme professionnel au point de contact national. Le Conseil d'État critiquait notamment que le texte initial prévoyait que la transmission desdites dispositions devrait se faire au plus tard le jour de la publication, ce qui ne permet pas de garantir un contrôle *ex ante*.

Sur base des amendements portant sur les paragraphes 3 et 5 de l'article 8 du projet de loi sous avis, le Conseil d'État déduit que la vérification de l'examen de proportionnalité se fait après l'adoption, mais avant l'entrée en vigueur du texte soumis à vérification.

Le Conseil d'État estime que ces textes, dans leur teneur proposée par les amendements, ne garantissent pas une vérification de l'examen de proportionnalité *ex ante* tel qu'exigé par la directive à transposer.

Ainsi, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son opposition formelle portant sur les paragraphes 3 et 5 de l'article 8 du projet de loi sous avis.

L'article 8, paragraphe 4, dans sa teneur amendée, dispose que les dispositions à caractère administratif et émanant d'un ministre sont soumises à l'avis de la commission *ad hoc* visée au paragraphe 6. En raison de la généralité des termes de l'article 3 du projet de loi qui constitue le reflet exact des exigences de la directive à transposer, il conviendra de prévoir également un contrôle de l'examen de proportionnalité concernant les dispositions réglementaires et administratives émanant d'une commune. Il incombe toutefois au législateur de déterminer l'autorité à laquelle il appartiendra d'émettre un avis.

Le Conseil d'État signale que le libellé de l'article 8, paragraphe 5, dans sa teneur amendée, pose un certain nombre de problèmes.

Ainsi, l'agencement chronologique tel que prévu dans le texte sous avis est problématique. En effet, à la lecture combinée des paragraphes 4 et 5, le Conseil d'État comprend que lorsque le point de contact national sollicite l'avis de la commission *ad hoc* dans le cadre des dispositions à caractère administratif émanant d'un ministre, le point de contact national est dispensé de rendre un avis sur la conformité de l'examen de proportionnalité portant sur ces dispositions. Une telle lecture est corroborée par le commentaire portant sur l'amendement sous avis. Le paragraphe 5 prévoit que le point de contact national doit communiquer l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité dans un délai de deux mois et que le silence du point de contact national au-delà de ce délai vaut avis favorable de la conformité de l'examen de proportionnalité. Or, dans la mesure où selon les termes du paragraphe 4, le point de contact national sollicite l'avis de la commission *ad hoc*, le délai de deux mois et le silence gardé au-delà de ce délai ne dépendent pas de la volonté du point de contact national. Le paragraphe 5 ne devrait-il ainsi pas faire une distinction entre l'avis du point de contact national et l'avis de la commission *ad hoc* de sorte à prévoir que le délai de deux mois court à l'égard du point de contact national lorsque les dispositions émanant d'un organisme professionnel ou d'un établissement public lui sont transmises et à l'égard de la commission *ad hoc* lorsqu'elle est saisie par le point de contact national dans le cadre de dispositions administratives émanant d'un ministre ?

Le Conseil d'État s'interroge encore sur le délai de deux mois choisi par la commission parlementaire, en cas de dispositions à adopter en urgence.

Le paragraphe 5, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, renvoie au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, qui vise à la fois les dispositions législatives, réglementaires et administratives. Or, le point de contact national est seu-

lement compétent pour connaître du contrôle de l'examen de proportionnalité portant sur les dispositions émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel. Partant, le renvoi à la disposition visée au paragraphe 2 est erroné.

L'article 8, paragraphe 5, alinéa 2, dans sa teneur amendée, prévoit que le silence du point de contact national au-delà d'un délai de deux mois vaut avis favorable. L'alinéa 2, en prévoyant que le point de contact national n'est pas tenu de rendre un avis et qu'il peut garder son silence, ne respecte pas les termes de l'article 4, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/958 qui exige qu'un examen de proportionnalité indépendant et objectif soit effectué. Pour cette raison, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé du paragraphe 5, alinéa 2, dans sa teneur amendée, pour défaut de transposition correcte de la directive à transposer.

En ce qui concerne la « commission *ad hoc* » créée au paragraphe 6, le Conseil d'État s'interroge sur la nature de ladite commission. En effet, d'après le dictionnaire « Gérard Cornu », la notion « *ad hoc* » signifie « « pour cela » « à cet effet », plus généralement pour caractériser une mission limitée dans son objet et liée à des circonstances particulières ». Ainsi, conformément à cette définition, le législateur ne devrait pas instaurer une seule commission qui est chargée du contrôle de la conformité de l'examen de proportionnalité portant sur les dispositions administratives émanant d'un ministre, mais des commissions *ad hoc*, pour chaque profession réglementée.

Deux solutions s'offrent dès lors au législateur : soit il instaure une commission unique dont la composition est variable selon les besoins, dans quel cas l'ajout « *ad hoc* » est à supprimer, soit il procède à l'institution de commissions *ad hoc* spécifiques. À cet égard, le Conseil d'État renvoie au règlement grand-ducal du 17 février 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles qui prévoit la mise en place de plusieurs commissions *ad hoc*.

Finalement, le Conseil d'État constate que la vérification de l'examen de proportionnalité se fait, dans le système conçu par le projet de loi et les amendements y relatifs, par trois entités différentes : le Conseil d'État pour les lois et règlements en projet ainsi que pour les amendements y relatifs, la commission *ad hoc* pour toutes les dispositions administratives émanant d'un ministre et enfin le point de contact national pour tout ce qui concerne les règlements émanant des organismes professionnels et des établissements publics.

Comme l'ont relevé la Chambre de commerce et la Chambre des métiers dans leurs avis complémentaires des 15 et 22 mars 2021, cette façon de procéder risque de créer des divergences dans l'analyse de la proportionnalité au niveau national, les trois entités n'ayant pas nécessairement la même « jurisprudence » au sujet des exigences de la proportionnalité.

Le Conseil d'État estime donc toujours qu'il conviendrait de créer un organisme indépendant ou de conférer cette compétence à un organisme indépendant existant pour assurer le contrôle de l'examen de proportionnalité visé, et ce d'autant plus que l'examen de proportionnalité des règlements communaux doit aussi être contrôlé. Le Conseil d'État attire l'attention du législateur sur le fait que l'Italie a confié cette mission à son Conseil de la concurrence.

Amendement 7

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Amendement 1

À l'article 1^{er}, dans sa teneur amendée, il convient d'insérer une virgule après les termes « lettre a) ».

Amendement 6

En ce qui concerne l'article 8, paragraphe 2, dans sa teneur amendée, il convient de noter que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Partant, il convient d'écrire aux alinéas 1^{er} et 2 « est transmise » et non pas « doit être transmise ».

À l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il convient de remplacer le terme « au » par le terme « le », en écrivant « le jour de sa publication ».

À l'article 8, paragraphe 6, alinéa 2, première phrase, dans sa teneur amendée, il convient d'insérer les termes « des membres » avant les termes « de la commission *ad hoc* ».

À l'article 8, paragraphe 6, alinéa 2, dans sa teneur amendée, il y a lieu de supprimer la deuxième phrase pour faire double emploi avec la première phrase de l'article 8, paragraphe 6, alinéa 2.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 11 mai 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/17

N° 7478¹⁷**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 DE L'ORDRE DES EXPERTS-COMPTABLES

(27.5.2021)

Le Projet a pour objet de transposer en droit interne 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 profession (« Directive Proportionnalité » ou « Directive »).

L'OEC souscrit aux objectifs du Projet. Cependant, l'OEC n'entend pas commenter le contexte général et l'opportunité politique du Projet, mais limitera ses propos aux aspects ayant un intérêt particulier pour la profession d'expert-comptable.

Dans ce cadre, l'OEC présente ses observations comme suit :

Il est constant qu'un examen de proportionnalité préalable à l'introduction d'une mesure constituant directement ou indirectement un obstacle aux libertés de circulation est nécessaire, ce même dans des domaines qui n'ont pas été (complètement) harmonisés, tels que l'accès et l'exercice des professions réglementées.

Toutefois, ainsi que le rappelle la Directive Proportionnalité, le respect du principe proportionnalité ne doit pas porter atteinte à la compétence des Etats membres, notamment à leur marge d'appréciation pour décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer¹.

La mise en balance de ces deux intérêts légitimes est au cœur de la transposition de la Directive Proportionnalité. Dans cette perspective, l'OEC préconise d'éviter ou à tout le moins de réduire au maximum les mécanismes allant au-delà des exigences de la Directive Proportionnalité. En outre, limiter le contrôle de proportionnalité à ce qui est requis par la Directive permettrait au Luxembourg de réagir rapidement aux besoins spécifiques sur son territoire de certaines professions réglementées qui sont en pleine mutation. Cela répond à un souci de rationalisation et d'efficacité de l'activité législative et réglementaire. Cette préoccupation est d'autant plus pertinente dans un contexte d'inflation des normes.

Elle commande aussi de clairement définir le champ d'application du contrôle de proportionnalité dans la loi de transposition, de sorte à éviter d'initier un tel contrôle lorsqu'il n'est pas requis par le droit européen voire est explicitement exclu par la Directive Proportionnalité.

Conscient de ces impératifs, l'OEC expose respectueusement son avis au Ministre concernant le projet de loi n°7478 relatif à un contrôle de proportionnalité, tel qu'il ressort des amendements adoptés par la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace², en quatre points :

1. La nécessité de préciser la portée de l'habilitation donnée au pouvoir exécutif concernant les modalités de l'examen de la proportionnalité ;
2. La nécessité de ne pas prévoir plus d'exigences que celles requises par la Directive Proportionnalité ;
3. La nécessité de clarifier les hypothèses exclues du champ d'application de la loi ; et

1 Article 1^{er} de la Directive 2018/958

2 N°7478⁸, datant du 21 décembre 2020.

4. La nécessité d'associer les organisations professionnelles au processus d'élaboration de l'examen de la proportionnalité

1. La nécessité de préciser la portée de l'habilitation donnée au pouvoir exécutif concernant les modalités de l'examen de la proportionnalité

Dans l'actuel projet de loi, l'article 3, paragraphe 6, dispose qu'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* ».

L'OEC s'interroge sur la compatibilité du libellé actuel de cette disposition avec les exigences qui découlent de la Constitution luxembourgeoise.

En effet, dans la mesure où cet examen de la compatibilité est un préalable nécessaire en vue de restreindre l'accès à ou l'exercice des professions réglementées, il est régi par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution. Cette disposition prévoit que « *la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi* ».

Or, conformément à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, « *[d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.* »

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le pouvoir réglementaire est dit « *d'attribution* », par opposition au pouvoir réglementaire dans les matières « *libres* ». Dans ce dernier cas, le pouvoir réglementaire peut prendre les mesures d'exécution (articles 36 et 37 alinéa 4 de la Constitution³), ces mesures pouvant s'étendre au principe et aux principales modalités⁴ de la réglementation en cause⁵.

Dans les matières réservées, le pouvoir exécutif doit être spécifiquement habilité par la loi pour prendre les mesures d'exécution. Une habilitation faite par la loi au pouvoir réglementaire ne peut pas être générale, mais doit « *être expresse, spéciale et spécifique* ». ⁶

Une loi-cadre dans un domaine réservé qui fixerait quelques grands principes tout en abandonnant l'essentiel des règles de fond et de forme au règlement ne respecterait pas les exigences constitutionnelles. Les principes et les points essentiels doivent être fixés par la loi tandis que les éléments moins essentiels, tels les éléments techniques ou de détails, peuvent relever du pouvoir exécutif.⁷

En conséquence, il est utile de s'interroger sur la constitutionnalité du renvoi général aux « *modalités de l'examen de proportionnalité* » qui devraient être précisées par un règlement grand-ducal. Dans l'état actuel du projet de loi, semblent manquer des précisions quant aux types de modalités dont il est confiée la précision au pouvoir réglementaire, par exemple : la forme, les modalités d'établissement, les documents à annexer, l'intensité du contrôle de la proportionnalité si certaines initiatives sont requises directement ou indirectement par le droit européen (voir la sous-section 3.2. ci-dessous) et, le cas échéant, la possibilité d'associer certains organismes lorsque cela est requis ou préférable (voir la section 4, ci-dessous).

3 Article 36 de la Constitution : « *Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.* ». Article 37 al. 4 de la Constitution : « *Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.* »

4 Nous soulignons.

5 M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larquier, 2019, p. 35, n°18.

6 Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 29 juin 2016, Doc. Parl. N° 68944, p. 5.

7 Rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 29 juin 2016, Doc. Parl. N° 68944, p. 5.

2. La nécessité de ne pas prévoir plus d'exigences que celles requises par la directive proportionnalité

L'OEC relève que certaines dispositions du projet de loi introduisent des contrôles non prévus par la Directive, qui sont de nature à alourdir et ralentir le processus législatif ou réglementaire. Il s'interroge dès lors sur leur utilité et leur opportunité.

Notamment, le projet de loi institue un mécanisme de contrôle *ex post* des projets de loi par le point de contact national (i) ou par une commission *ad hoc* (ii).

- (i) Lorsque les dispositions nouvelles ou modificatives émanent d'un établissement public ou d'un organisme professionnel, le point de contact communique un avis aux entités notifiantes (actuel article 8, paragraphe 3, du projet de loi).
- (ii) Lorsque les dispositions nouvelles ou modificatives sont à caractère administratif ou émanent d'un ministre, le point de contact doit solliciter l'avis d'une commission *ad hoc* nommée par le ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions. Cet avis est ensuite transmis aux entités notifiantes par le point de contact (actuel article 8, paragraphe 4, du projet de loi).

Or, c'est uniquement dans l'hypothèse où l'examen de la proportionnalité serait réalisé par des organismes professionnels seuls qui disposeraient d'un pouvoir de réglementer la profession de manière indirecte que la Directive préconise le recours à un avis obtenu auprès d'un organisme indépendant.⁸ Ainsi, le recours à un tel avis n'est pas une obligation générale dans la Directive.

En conséquence, le mécanisme prévu à l'actuel article 8 du projet de loi visant à soumettre pour avis, les dispositions nouvelles ou modificatives émanant d'un établissement public ou à caractère administratif émanant d'un ministre, va au-delà de ce qui est prévu par la Directive.

Quoi qu'il en soit, l'OEC relève au passage que le régime juridique de cet avis présente plusieurs incertitudes :

- La communication de l'avis est-elle une formalité essentielle conditionnant l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles ou modificatives ou non⁹ ?
- Est-il contraignant ou non¹⁰ ?
- Le projet est silencieux sur le point de savoir si l'avis est susceptible de recours et, dans l'affirmative, sur le régime juridique de ce recours.¹¹

3. La nécessité de clarifier les hypothèses exclues du champ d'application de la loi

3.1. Les hypothèses qui n'ont pas pour effet de limiter ou d'apporter de restriction nouvelle substantielle à l'accès aux professions réglementées ou leur exercice

Dans un souci de clarté, il serait adéquat de préciser que « toute » nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative ou « toute » modification de dispositions existantes ne sont pas soumises à l'examen de proportionnalité *ex ante*. Celui-ci s'applique seulement à celles qui limitent l'accès à des professions réglementées ou leur exercice et introduisent des restrictions nouvelles substantielles.

⁸ Considérant 14 de la Directive.

⁹ L'actuel article 8, paragraphe 5, alinéa 2, du projet de loi indique seulement que l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles ou modificatives ne peut intervenir qu'après communication de l'avis *du point de contact*. Cette disposition ne fait pas référence à l'avis *de la commission ad hoc*, alors même qu'elle vise aussi par renvoi l'hypothèse de la demande d'avis de ladite commission.

¹⁰ Il semble pouvoir être déduit de l'article 8, paragraphe 7, de l'actuel projet de loi qu'un avis défavorable fait obstacle à la communication des dispositions nouvelles ou modificatives à la Commission européenne. En effet, selon cette disposition, « [l]e point de contact national visé au paragraphe 1^{er} 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.[...] ».

¹¹ Un tel silence semble peu compatible avec l'exigence de l'article 9 de la Directive en vertu duquel les Etats membres veillent à ce que des mécanismes effectifs de recours soient disponibles en ce qui concerne les matières relevant de la Directive, conformément aux procédures prévues par le droit national.

En effet, conformément au 9ème considérant de la Directive, « [l]es dispositions qui ne limitent pas l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, y compris les modifications de forme, les adaptations techniques du contenu de programmes de formation ou les dispositions visant à moderniser la réglementation en matière de formation, ne devraient pas relever du champ d'application » du contrôle de proportionnalité.

Pour assurer la prévisibilité de l'application de la loi, il devrait ressortir plus clairement des dispositions du projet de loi que sont exclues de son champ d'application l'adoption de dispositions législatives, réglementaires ou administratives modificatives qui n'ont d'autre effet que de réorganiser de manière formelle les règles existantes (hypothèses de consolidation, de changement purement légistique, d'actualisation, d'adaptation ponctuelle, etc). Dans un tel cas en effet, s'il y a modification des règles existantes, elle ne vise pas à établir un changement dans les règles d'accès ou d'exercice des professions réglementées, de sorte qu'un contrôle de proportionnalité ne se justifie pas.

Il en est de même pour les dispositions nouvelles ou modificatives qui, tout en régissant l'accès ou l'exercice des professions réglementées n'ont pas pour effet d'en limiter l'accès ou l'exercice.

Il est important en effet de pouvoir déterminer dans quelle mesure les dispositions existantes bénéficient de la clause de *standstill* implicite découlant de la Directive. A cet égard, il serait bon que, au moins dans les travaux préparatoires, la double jurisprudence constante suivante de la Cour de justice de l'Union européenne (« CJUE ») soit rappelée.

D'une part, une disposition adoptée antérieurement à la date butoir de transposition de la Directive peut être modifiée par la suite sans que ne soit requis un examen de proportionnalité *ex ante* tant que la nouvelle disposition est, dans sa substance, identique à la législation antérieure¹².

D'autre part, il en va de même si la modification supprime un obstacle à l'exercice des droits et des libertés communautaires figurant dans la législation antérieure¹³. En effet, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la CJUE, la clause de *standstill* prévoit l'interdiction de créer « des conditions qui soient plus restrictives » ou l'introduction de mesures qui auraient pour objet ou effet de soumettre l'exercice des libertés de circulation à des conditions plus restrictives¹⁴. Tel ne serait pas le cas lorsqu'une modification est purement déclaratoire sans détérioration ou aggravation de la situation juridique ni modification défavorable des règles existantes¹⁵.

En conséquence, afin d'éviter d'initier abusivement un contrôle de proportionnalité *ex ante*, il convient d'imposer la vérification préalable que le projet :

- A pour objet ou effet de limiter davantage l'accès aux professions réglementées et ou leur exercice ;
- Dans le cas de modification de dispositions préexistantes, les modifie substantiellement.

3.2. Les hypothèses où l'adoption d'une nouvelle réglementation de la profession ou la modification de normes existantes est nécessaire pour que le Luxembourg se conforme à des exigences de droit européen

L'article 2, paragraphe 2, de la Directive prévoit que, lorsque des exigences spécifiques concernant la réglementation d'une profession donnée sont établies dans un acte de l'Union qui ne laisse pas aux Etats membres le choix de leur mode de transposition, les dispositions correspondantes de la présente Directive ne s'appliquent pas.

Cette exclusion ne figure pas dans l'actuel projet de loi. Or, il se recommanderait d'en faire mention explicite afin de ne pas inutilement soumettre à un examen de proportionnalité des exigences découlant du droit européen.

Dans la même optique, il semblerait inadéquat de soumettre à un examen de proportionnalité complet des réglementations nouvelles ou modificatives qui seraient des mesures d'exécution nécessaires du droit européen. A titre d'exemple, il n'est pas rare qu'une directive voire un règlement européen néces-

¹² CJUE, 1^{er} juin 1999, *Konle*, C-302/97, point 52.

¹³ Ibid.

¹⁴ CJUE, 17 septembre 2009, *Sahin*, C- 242/06, point 63.

¹⁵ CJUE, 21 janvier 2010, *Commission européenne/République de Pologne*, C-546/07, points 64 et 65.

sitent des mesures d'exécution ou d'accompagnement en droit interne. Une telle hypothèse se rencontre également lorsque la nécessité de l'adoption d'un dispositif national se déduit d'une directive... et des lacunes du droit national antérieur. L'adoption de telles mesures est indispensable pour que les Etats membres se conforment à leurs obligations d'appliquer effectivement le droit européen. A l'égard de telles mesures, il peut être présumé que le critère de l'intérêt général et celui de la nécessité sont remplis.

Tout au plus, et sous peine d'être disproportionné, l'examen de proportionnalité dans ces cas devrait être limité aux mérites comparatifs d'une telle mesure par rapport à d'autres mesures éventuellement moins limitatives. À cet égard, l'actuel article 3, paragraphe 2, du projet de loi¹⁶ prévoit déjà que l'étendue de l'examen devrait être proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

Tel qu'indiqué à la section 1 ci-dessus, le projet de loi n'apporte aucune précision quant aux modalités de l'examen de proportionnalité. La détermination de ces modalités est en effet confiée de manière générale à un règlement grand-ducal (actuel article 3, paragraphe 6, du projet de loi), ce qui en soi soulève des interrogations quant à la constitutionnalité d'une telle habilitation générale. Afin d'encadrer adéquatement le pouvoir réglementaire sur ce point, il semble notamment nécessaire de prévoir une disposition spécifique dans le projet de loi introduisant l'exception de la mise en œuvre du droit européen de manière directe ou indirecte par le Luxembourg.

En outre, si dans certains cas, un examen allégé de la proportionnalité est requis compte tenu de la nature, du contenu ou de l'effet de la disposition, l'habilitation donnée au pouvoir réglementaire devrait le préciser pour respecter les exigences de spécificité et de spécialité de l'habilitation.

4. La nécessité d'associer les organisations professionnelles au processus d'élaboration de l'examen de la proportionnalité

L'actuel article 3, paragraphe 3, alinéa 3, du projet de loi dispose que « [l]orsqu'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^{er} d'un examen de proportionnalité ». Il semble logique que l'organisme professionnel ou l'établissement public disposant d'un pouvoir « normatif » et, en ce sens, associés à l'élaboration de tels actes, puissent également réaliser l'examen de proportionnalité de la règle nouvelle ou modificative qu'il entend adopter.

L'étendue de la participation des organismes professionnels à l'examen de proportionnalité *ex ante* en dehors des hypothèses où de tels organismes sont habilités spécifiquement à réglementer de manière indirecte la profession ne ressort toutefois pas clairement de l'actuel projet de loi. Il semble en effet, conformément à l'actuel article 3, paragraphe 3, alinéa 2, du projet de loi, que seul le ministre compétent effectue un examen *ex ante* de proportionnalité de nouvelles dispositions ou de dispositions modificatives lorsque ces dernières sont consignées dans un avant-projet de loi, un avant projet de règlement grand-ducal ou un acte administratif.

A ce stade, en ce qui concerne de telles dispositions, les organismes professionnels ne pourraient être que de simples « *parties prenantes* » au sens de l'article 7 de l'actuel projet de loi. Or, la participation des « *parties prenantes* » n'est pas automatique. Elle n'est en effet prévue que lorsqu'elle apparaît pertinente et appropriée. Cette participation s'effectue par le biais d'une consultation publique. Par ailleurs, elle précède l'introduction de nouvelles dispositions ou de dispositions modificatives et ne semble donc pas être effectuée au stade de l'examen de proportionnalité *ex ante*, là où pourtant, l'avis des organismes professionnels semblerait le plus utile et adéquat.

L'absence d'association des organismes professionnels à l'examen de proportionnalité de nouvelles dispositions ou de dispositions modificatives lorsque ces dernières sont consignées dans un avant projet de loi, un avant-projet de règlement grand-ducal ou un acte administratif ne semble pas être en accord avec le prescrit de la Directive qui impose aux Etats membres de « *dûment* » associer toutes les parties concernées et leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue. A notre sens, il est essentiel de distinguer cette obligation de la Directive de la simple possibilité d'organiser une consultation publique. En ne prévoyant pas que les organismes professionnels sont dûment associés à l'examen de proportionnalité afin de leur permettre de faire valoir leur point de vue au sens de l'article 8, paragraphe 2 de la Directive, l'actuel projet de loi est lacunaire.

¹⁶ Qui est une transposition fidèle de l'article 4, paragraphe 2, de la Directive.

Ne pas prévoir une participation spécifique des organismes professionnels à l'examen de proportionnalité de ces dispositions est en outre regrettable dans la mesure où il est raisonnable de penser qu'ils sont bien placés pour émettre un avis sur la proportionnalité d'une mesure qui affecterait directement leur profession. Ce sont, selon toute vraisemblance, ces organismes professionnels qui peuvent étayer le caractère justifié et proportionné d'une mesure nouvelle ou modificative par des éléments probants qualitatifs et, le cas échéant, quantitatifs au sens de l'actuel article 3, paragraphe 4, du projet de loi en tenant compte des circonstances particulières¹⁷. Nonobstant l'exigence de procéder à des examens de la proportionnalité de manière objective et indépendante¹⁸, la Directive reconnaît en effet que ces organismes professionnels ont une proximité avec les conditions locales et des connaissances spécialisées qui peuvent en faire les organismes les plus à même de définir le meilleur moyen d'atteindre les objectifs d'intérêt général¹⁹.

Autoriser et organiser la participation des organismes professionnels à l'examen de la proportionnalité *ex ante* permettrait donc *in fine* de respecter les exigences de la Directive qui prévoient en effet une telle exigence d'apporter des éléments probants qualitatifs et quantitatifs²⁰.

Par ailleurs, l'article 11, paragraphe 2, de la Directive dispose que les Etats membres et les autres parties intéressées peuvent présenter des observations à la Commission [européenne] ou à l'Etat membre qui a communiqué les dispositions et les motifs pour lesquels ces dispositions sont jugées justifiées et proportionnées. Ces informations sont dûment prises en compte dans un rapport de synthèse de la Commission européenne.

A ce stade, l'actuel projet de loi ne reconnaît ni n'organise une telle procédure. Tout au plus, l'article 8, paragraphe 7, de l'actuel projet de loi transpose le premier paragraphe de l'article 11 Directive qui organise la transmission des informations à la Commission européenne²¹ mais pas le deuxième paragraphe de cette disposition qui reconnaît la possibilité pour les Etats membres et les parties intéressées de présenter des observations à la Commission européenne. Or, cette dernière disposition (article 11, paragraphe 2, de la Directive) est constitutive de droit (le droit de présenter des observations) pour les parties intéressées, en première lignes desquelles se trouvent donc les organisations professionnelles.

17 Considérant 13 de la Directive.

18 Sous forme d'avis de la part du point de contact et d'une commission ad hoc, ce qui va au-delà de ce que prévoit la Directive.

19 Selon le considérant 14 de la Directive : Ces examens pourraient comprendre un avis obtenu auprès d'un organisme indépendant, y compris les organismes existants qui font partie du processus législatif national, qui se sont vus confier par les Etats membres concernés la tâche de fournir une telle opinion. Cela revêt une importance particulière lorsque les examens sont réalisés par des autorités locales, des organismes de réglementation ou des organisations professionnelles, dont la proximité avec les conditions locales et les connaissances spécialisées pourraient, dans certains cas, en faire les organismes les plus à même de définir le meilleur moyen d'atteindre les objectifs d'intérêt général.

20 Article 4, paragraphe 5 de la Directive.

21 Qui prévoit que : « Les raisons pour lesquelles des dispositions, une fois examinées conformément la présente directive, sont considérées comme justifiées et proportionnées, qui, accompagnées des dispositions, doivent être communiquées à la Commission conformément à l'article 59, paragraphe 5, de la directive 2005/36/CE sont consignées par les Etats membres dans la base de données des professions réglementées visée à l'article 59, paragraphe 1, de la directive 2005/36/CE et sont rendues accessibles au public par la Commission.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/18

N° 7478¹⁸

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'État (9.6.2021).....	1
2) Texte coordonné.....	6

*

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

(9.6.2021)

Monsieur 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 complémentaire du 11 mai 2021 ne seront pas commentées.

Le texte coordonné joint indique toutefois chacune des modifications apportées au texte gouvernemental dans sa version amendée du 21 décembre 2020 (ajouts soulignés, suppressions barrées doublement).

*

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

A l'encontre de l'article 8, paragraphe 2, le Conseil d'Etat se demande si les avis qu'il rendra sur la conformité de l'examen de proportionnalité des projets de lois et règlements grand-ducaux seront également transmis au point de contact, et, dans l'affirmative, à quelle date.

La Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, désignée ci-après par « la commission », donne à considérer que la responsabilité ultime de l'examen de proportionnalité réside toujours auprès du ministre, auteur du projet, et non pas auprès du Conseil d'Etat.

La mission du Conseil d'Etat se limite à vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité. Il revient au ministre concerné, suite à l'avis du Conseil d'Etat, d'ajuster, le cas échéant, l'examen de proportionnalité avant que celui-ci ne soit transmis au point de contact national en vue d'être communiqué à la Commission européenne. L'avis du Conseil d'Etat, et plus particulièrement la vérification de la conformité de l'examen de proportionnalité, n'est pas destiné au point de contact national.

En effet, la commission admet que, dans la pratique, cet avis du Conseil d'Etat portant sur la conformité de l'examen de proportionnalité fera partie intégrante de l'avis que Conseil d'Etat doit émettre

en vertu de l'article 83*bis* de la Constitution. L'avis sera donc public et accessible au point de contact national.

In fine, le Conseil d'Etat émet encore des réserves à l'encontre du système mis en place pour la vérification de l'examen de proportionnalité en ce que celui-ci prévoit trois entités différentes risquant, dès lors, de créer des divergences dans l'analyse de la proportionnalité. C'est la raison pour laquelle il suggère la création d'un organisme indépendant chargé de cette vérification et renvoie à l'Italie ayant confié cette charge à son Conseil de la concurrence.

A ce sujet, la commission rappelle que le Conseil d'Etat ne s'est à aucun moment opposé au système de vérification à trois piliers projeté (Conseil d'Etat, point de contact national et commission indépendante), tel que proposé dans ses amendements. Par ailleurs, ni la directive (UE) 2018/958, ni la Commission européenne elle-même ne requièrent la mise en place d'une telle instance indépendante.

La commission reste persuadée que l'approche projetée a tous ses mérites dans la mesure où une entité existante et une entité à mettre en place selon une obligation découlant de la directive (UE) 2018/958 sont parfaitement à même de vérifier la conformité des examens de proportionnalité : le Conseil d'Etat pour les textes légaux et réglementaires ainsi que le point de contact national pour les actes émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel. Compte tenu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, elle rappelle, par ailleurs, qu'elle n'est pas vraiment convaincue de la nécessité de la commission indépendante prévue pour vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité de toute disposition administrative émanant d'un ministre.

Désigner une entité indépendante en tant qu'autorité compétente pour la vérification de tous les examens de proportionnalité entraînerait des changements majeurs dans les procédures législative et réglementaire actuelles, voire même un changement de paradigme, exigeant, pour le moins, des consultations étendues au sein du gouvernement.

Le Conseil de la concurrence ne saurait être l'organe approprié pour effectuer le contrôle de proportionnalité exigé par la directive (UE) 2018/958 et conséquemment par la loi en projet.

La commission rappelle que ce contrôle de proportionnalité a pour objectif de s'assurer que le juste équilibre soit trouvé entre le droit fondamental de chacun d'exercer une activité économique et la nécessité de limiter, dans certains cas bien définis, ce droit en vue de répondre à un objectif d'intérêt général tel que la santé publique, la protection des consommateurs, l'ordre public et autres. Or, au Luxembourg, le Conseil de la concurrence a été mis en place pour exercer un rôle bien précis et plus limité : il veille à garantir la libre concurrence et le bon fonctionnement des marchés. Son objectivité ne saurait, dès lors, être garantie. De surcroît, l'Italie est le seul Etat membre de l'Union européenne à avoir conféré à son autorité de la concurrence la mission d'effectuer le contrôle de proportionnalité. Le Conseil de la concurrence ne peut être comparé à l'autorité italienne dans la mesure où celle-ci dispose de missions bien plus étoffées, incluant notamment la protection des consommateurs, les pratiques commerciales déloyales ou encore les conflits d'intérêts de fonctionnaires.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, l'option du Conseil de la concurrence, en particulier, et l'option d'une entité unique, de manière générale, ont été écartées.

*

AMENDEMENTS

Amendement 1 – visant l'article 3, paragraphe 3

Libellé :

« (3) Toute disposition visée au paragraphe 1^{er} 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 de règlement grand-ducal ou l'acte administratif la disposition administrative d'un examen de proportionnalité.

Pour ce faire, le député accompagne la proposition de loi d'un examen de proportionnalité lors de la transmission au Gouvernement.

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^{er} d'un examen de proportionnalité. »

Commentaire :

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat maintient son opposition formelle exprimée à l'encontre de l'article 3. Il critique que le libellé amendé omet de mentionner les propositions de loi.

Selon le Conseil d'Etat, la directive à transposer s'applique à toute disposition réglementant une profession, donc également aux propositions de loi, textes qui émanent de députés.

Afin de lever cette opposition formelle, la commission propose d'insérer un alinéa supplémentaire au paragraphe 3. Cet alinéa prévoit une procédure relative aux propositions de loi.

Compte tenu de l'article 62 du règlement de la Chambre des Députés du 27 mai 2021,¹ un député devra accompagner sa proposition de loi d'un examen de proportionnalité, proposition de loi qui est « immédiatement » transmise au Gouvernement et « également immédiatement transmise pour avis au Conseil d'Etat. ». Il revient alors au Conseil d'Etat de vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité joint à la proposition de loi.

A noter que la commission a fait sienne la proposition du Conseil d'Etat, exprimée dans un souci de précision, de recourir dans l'ensemble du dispositif à la notion de « dispositions administratives » et non pas à celle d' « actes administratifs ».

*Amendement 2 – visant l'article 8, paragraphe 1^{er}**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 :

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat doute de la pertinence d'instaurer le point de contact national auprès du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions. Il considère, par ailleurs, comme superflète la précision « en étroite collaboration » puisque les ministères sont libres de collaborer entre eux comme ils l'entendent sans qu'une telle coopération exige une assise légale.

Jugeant ces observations pertinentes, la commission a amendé le paragraphe 1^{er} : la gestion du point de contact national sera confiée au ministre ayant l'Économie dans ses attributions. Dans la pratique, ce ministère collaborera avec le ministère en charge de l'Enseignement supérieur.

*Amendement 3 – visant l'article 8, paragraphe 3**Libellé :*

« (3) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 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.

Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, constituent des projets de règlement grand-ducal pris en urgence, le point de contact national vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi. Dans ce cas, la saisine du point de contact national se fait concomitamment à la saisine des chambres professionnelles et des organes consultatifs. »

Commentaire :

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale ne pas être en mesure de lever son opposition formelle exprimée pour défaut de transposition correcte de la directive (UE) 2018/958. Il constate que le dispositif amendé ne tient pas compte des projets de règlement grand-ducal pris en recourant à la procédure d'urgence. Selon le Conseil d'Etat, même si des règlements grand-ducaux réglementant des professions ne devraient, en règle générale, pas être pris dans le cadre de la procédure d'urgence, une transposition complète de la directive n'exclut pas formellement de telles hypothèses.

Par conséquent, la commission a ajouté un alinéa au paragraphe 3 de l'article 8 qui prévoit explicitement ce cas de figure de règlements grand-ducaux pris en urgence.

¹ Doc. parl. n° 7786

Ce nouvel alinéa se compose de deux phrases. La première désigne le point de contact national comme entité pour contrôler la conformité de l'examen de proportionnalité de ces règlements pris en urgence. Ce choix s'explique, d'une part, par le fait que, contrairement à la procédure « ordinaire », le Conseil d'Etat n'est d'office pas consulté dans la procédure d'urgence qui se doit de respecter des délais très courts et, d'autre part, faute d'alternatives pour ce cas de figure plutôt théorique. La seconde phrase sert à préciser le moment de la saisine du point de contact national.

A ce sujet, la commission se permet de faire part d'explications supplémentaires des auteurs du projet de loi : l'omission dans la directive de toute référence à des dispositions à caractère urgent était un choix délibéré des co-législateurs européens et de la Commission européenne. Même si la question fût abordée lors des négociations de la proposition de directive (UE) 2018/958, il avait été retenu que, dans la pratique, la question des réglementations professionnelles introduites ou modifiées en réaction à des situations d'urgence ne se pose pas. Etant donné l'absence d'un précédent ou d'un exemple de situation qui pourrait donner lieu à un tel cas de figure, l'inclusion d'une telle disposition a été écartée lors des négociations.

Les questions habituelles liées à la réglementation de professions, telles que les 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.

S'il est vrai que des réglementations professionnelles ont été adoptées en urgence pendant la pandémie, il y a lieu de préciser qu'il s'agissait tout au plus d'ouvrir des activités réservées, par exemple d'autoriser exceptionnellement certaines professions à vacciner. Pour un tel cas de figure, l'examen de proportionnalité n'est pas exigé par la directive, puisqu'il s'agit de restrictions qui sont levées ou réduites.

Amendement 4 – visant l'article 8, paragraphe 4

Libellé :

« (4) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 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. »

Commentaire :

Par cet amendement, la commission clarifie une question soulevée dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat. Ce dernier s'interroge sur la nature de cette commission indépendante en raison de sa qualification comme commission « *ad hoc* ».

Comme il s'agira d'une seule commission indépendante à mettre en place et non de plusieurs commissions *ad hoc* spécifiques, les termes « *ad hoc* » ont été supprimés.

Dans ce contexte, la commission a également jugé utile de préciser le nom de cette commission. A ce sujet, elle renvoie à son amendement 6.

Amendement 5 – visant l'article 8, paragraphe 5

Libellé :

« (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 d'un~~ mois à compter de la réception par le point de contact national ou par la commission visée au paragraphe 6 de toutes les pièces visées au paragraphe 1^{er}. ~~L'entrée en vigueur~~ L'adoption de la disposition visée au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, ne peut avoir lieu qu'après la communication de l'avis ~~du~~ par le point de contact national.

Dans le cas de projets de règlement grand-ducal pris en urgence, le délai est fixé à cinq jours ouvrables.

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

Commentaire :

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat pointe certaines insuffisances du nouveau paragraphe 5 de l'article 8, de sorte à s'opposer formellement à sa teneur, pour défaut de transposition correcte de la directive.

Afin de répondre aux critiques du Conseil d'Etat visant le premier alinéa du paragraphe 5, la commission a reformulé cet alinéa. Elle a raccourci d'un mois le délai de réponse imparti au point de contact national. Cet amendement s'inscrit dans une volonté d'accélérer la procédure pour les organismes professionnels et établissements publics qui, dorénavant, doivent attendre l'avis du point de contact national avant de pouvoir adopter la disposition en question et qui ne pourront plus considérer le silence du point de contact national comme équivalant à un avis favorable (voir *infra*).

Ensuite, toujours à l'alinéa 1^{er}, première phrase, comme suite à une remarque afférente du Conseil d'Etat, une distinction a été introduite entre l'avis du point de contact national et celui de la commission indépendante. L'ajout de cette précision a permis de prévoir que le délai d'un mois entier court également à l'égard de la commission lorsqu'elle est saisie par le point de contact national dans le cadre de dispositions administratives émanant d'un ministre.

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la commission a remplacé, à la deuxième phrase de l'alinéa 1^{er}, les termes « entrée en vigueur » par le terme « adoption ». Le Conseil d'Etat critique la rédaction initiale comme ne garantissant pas une vérification de l'examen de proportionnalité ex ante, tel qu'exigé par la directive à transposer. La reformulation vise à garantir que les mesures concernées ne soient adoptées qu'une fois l'avis transmis par le point de contact national.

En ajoutant un nouvel alinéa 2, la commission a tenu compte de la question soulevée par le Conseil d'Etat quant au délai à respecter dans le cas de figure d'un projet de règlement grand-ducal à adopter dans l'urgence. 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.

L'ancien alinéa 2 du paragraphe 5 a été supprimé. La commission a ainsi fait droit à l'opposition formelle du Conseil d'Etat. Le point de contact national sera donc obligé de transmettre un avis. Selon le Conseil d'Etat, prévoir que le point de contact national n'est pas tenu de rendre un avis et qu'il peut garder son silence ne respecte pas les termes de l'article 4, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/958 qui exige qu'un examen de proportionnalité indépendant et objectif soit effectué.

L'intention à l'origine de cette disposition était d'apporter une certitude aux organismes professionnels au terme de deux mois. Il s'agissait d'un garde-fou à leur égard et non pas d'une volonté de décharger le point de contact national de ses missions de vérification.

Amendement 6 – visant l'article 8, paragraphe 6

Libellé :

« (6) Le ministre ayant ~~l'Enseignement supérieur~~ l'Économie dans ses attributions nomme une commission ~~*ad hoc*~~ indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité des dispositions administratives émanant d'un ministre, ci-après « commission », 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, et le fonctionnement et l'indemnisation de la commission *ad hoc*. »~~

Commentaire :

Cet amendement est une suite logique des amendements 2 et 4. Il vise, en outre, à faire droit à l'observation du Conseil d'Etat formulée dans son avis du 11 mai 2021 relatif au 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 (N° CE 60.530). En particulier, le Conseil d'Etat rappelle qu'une indemnité n'est pas justifiée pour les membres de la commission ayant le statut d'agents d'Etat.

*

Au nom de la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'Etat les amendements exposés ci-avant.

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 avec prière de transmettre les amendements aux instances à consulter.

Je vous prie d'agréer, Monsieur 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^{er}. 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.

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^{er} est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

(3) Toute disposition visée au paragraphe 1^{er} 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 de règlement grand-ducal ou l'acte administratif la disposition administrative d'un examen de proportionnalité.

Pour ce faire, le député accompagne la proposition de loi d'un examen de proportionnalité lors de la transmission au Gouvernement.

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^{er} d'un examen de proportionnalité.

(4) Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1^{er} 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) 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.

Art. 4. Non-discrimination

Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative y compris 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 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^{er} 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, 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 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^{er}, il est tenu compte des éléments suivants:

- 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;
- 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;

- 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;
- 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;
- 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, 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:

- 1° la correspondance entre la portée des activités couvertes par une profession ou réservées à celle-ci et la qualification professionnelle requise;
- 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;
- 3° la possibilité d'acquérir la qualification professionnelle par différents moyens;
- 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;
- 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, alinéa 1^{er}, 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:

- 1° activités réservées, titre professionnel protégé ou toute autre forme de réglementation au sens de l'article 3, lettre a), de la loi précitée du 28 octobre 2016;
- 2° obligations de suivre une formation professionnelle continue;
- 3° dispositions en matière d'organisation de la profession, d'éthique professionnelle et de supervision;
- 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;
- 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;
- 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;

- 8° exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité;
- 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 loi précitée du 28 octobre 2016, dont:

- 1° l'inscription temporaire automatique ou l'adhésion *pro forma* à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, visés à l'article 6, alinéa 1^{er}, lettre a), de la loi précitée du 28 octobre 2016;
- 2° une déclaration préalable conformément à l'article 7, paragraphes 1^{er} et 2, de la loi précitée du 28 octobre 2016, la fourniture de documents exigés conformément au paragraphe 2 dudit article ou toute autre exigence équivalente;
- 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 précise 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) 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~~ est transmise au point de contact national visé au paragraphe 1^{er}.

Concernant une disposition visée à l'alinéa 1^{er} 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^{er} au plus tard ~~au~~ le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(3) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 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.

Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, constituent des projets de règlement grand-ducal pris en urgence, le point de contact national vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi. Dans ce cas, la saisine du point de contact national se fait concomitamment à la saisine des chambres professionnelles et des organes consultatifs.

(4) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 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~~ d'un mois à compter de la réception par le point de contact national ou par la commission visée au paragraphe 6 de toutes les pièces visées au paragraphe 1^{er}. ~~L'entrée en vigueur~~ L'adoption de la disposition visée au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, ne peut avoir lieu qu'après la communication de l'avis ~~du~~ par le point de contact national.

Dans le cas de projets de règlement grand-ducal pris en urgence, le délai est fixé à cinq jours ouvrables.

~~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~~ l'Économie dans ses attributions nomme une commission ~~ad hoc~~ indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité des dispositions administratives émanant d'un ministre, ci-après « commission », 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, et le fonctionnement et l'indemnisation de la commission ~~ad hoc~~.

(7) Le point de contact national visé au paragraphe 1^{er} 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^{er}, 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 jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/19

N° 7478¹⁹

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 DU CONSEIL D'ETAT

(22.6.2021)

Par dépêche du 9 juin 2021, le président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'État de six amendements parlementaires relatifs au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'économie, de la protection des consommateurs et de l'espace.

Le texte des amendements était accompagné d'observations préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi initial tel qu'amendé par les amendements ayant été transmis au Conseil d'État en dates respectivement des 1^{er} février et 9 juin 2021.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Conseil d'État prend acte des observations préliminaires qu'il n'entend pas commenter.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS*Amendement 1*

L'amendement sous avis répond à une opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 11 mai 2021 à l'égard de l'article 3, paragraphe 3, pour transposition non conforme de 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, alors que ledit paragraphe restait muet quant au sort des propositions de loi.

L'opposition formelle peut dès lors être levée.

Amendement 2

Sans observation.

Amendement 3

L'amendement sous examen prévoit que le contrôle de l'examen de proportionnalité des projets de règlement grand-ducal qui seront pris selon la procédure d'urgence est à réaliser par le point de contact national. L'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire précité du 11 mai 2021 sur ce point, pour transposition non conforme de la directive (UE) 2018/958, peut dès lors être levée.

Or, dans la mesure où le point de contact national est créé auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, le Conseil d'État estime que l'exigence de vérification indépendante de la proportionnalité, imposée par l'article 4, paragraphe 5, de la directive précitée, d'un règlement grand-ducal pris

en ayant recours à la procédure urgence, ne saurait être assurée par le point de contact national. Il attire l'attention en ce sens au commentaire de l'amendement 6 des amendements parlementaires parvenus au Conseil d'État le 1^{er} février 2021 où la commission parlementaire écrit qu'« 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 ». Il en va, en toute logique, de même pour les règlements grand-ducaux pris en ayant recours à la procédure d'urgence. Le Conseil d'État exige dès lors, sous peine d'opposition formelle, que la vérification de la conformité de l'examen de proportionnalité des projets de règlement grand-ducal destinés à être pris en urgence soit effectuée par la commission indépendante visée à l'article 8, paragraphe 6, de la loi en projet.

Par ailleurs, d'un point de vue terminologique, le Conseil d'État relève que l'emploi des termes « projets de règlement grand-ducal pris en urgence » à l'article 8, paragraphe 3, alinéa 2, est malaisé étant donné que les règlements grand-ducaux sont pris en ayant recours à la procédure d'urgence et non pas les projets de règlement grand-ducal.

Au vu des développements qui précèdent, l'article 3, paragraphe 3, alinéa 2, est à reformuler comme suit :

« Lorsqu'il est recouru à la procédure prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les projets de règlement grand-ducal sont soumis à la commission indépendante visée à l'article 8, paragraphe 6, qui vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi. Dans ce cas, la saisine de la commission précitée se fait concomitamment à la saisine des chambres professionnelles et des organes consultatifs. »

Amendement 4

Sans observation.

Amendement 5

L'amendement sous avis vise à répondre à deux oppositions formelles émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire précité du 11 mai 2021 à l'égard de l'article 8 du projet de loi sous examen en prévoyant qu'il s'agit de l'adoption et non pas de l'entrée en vigueur de la disposition visée au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, qui ne peut avoir lieu qu'après la communication de l'avis par le point de contact national et en supprimant le paragraphe 5, alinéa 2. Partant, les oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis précité peuvent être levées.

Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée ci-avant à l'égard des termes « projets de règlement grand-ducal pris en urgence » et recommande dès lors de reformuler l'alinéa 2 du paragraphe 5 comme suit :

« Pour la vérification de la conformité de l'examen de proportionnalité des projets de règlement grand-ducal visés à l'article 8, paragraphe 3, alinéa 2, le délai est fixé à cinq jours ouvrables. »

Par ailleurs, le Conseil d'État recommande d'ajouter à l'article 8, paragraphe 5, alinéa 2, une disposition prévoyant ce qui suit :

« En cas d'extrême urgence, le ministre peut fixer un délai plus court. »

Amendement 6

Eu égard aux développements ci-avant formulés à l'endroit de l'amendement 3, il convient de supprimer à l'article 8, paragraphe 6, alinéa 1^{er}, les termes « des dispositions administratives émanant d'un ministre ».

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE*Amendement 5*

Le Conseil d'État tient à réitérer son observation formulée dans son avis précité du 11 mai 2021 où il avait constaté que : « Le paragraphe 5, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, renvoie au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, qui vise à la fois les dispositions législatives, réglementaires et administratives. Or, le point de contact national est seulement compétent pour connaître du contrôle de l'examen de proportionnalité portant sur les dispositions émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel. Partant, le renvoi à la disposition visée au paragraphe 2 est erroné. »

Texte coordonné

En ce qui concerne l'article 8, le Conseil d'État tient à signaler que l'intitulé doit être spécifique pour chaque article et refléter fidèlement et complètement le contenu de l'article. Le choix d'un intitulé inadéquat risque en effet de donner lieu à confusion quant à la portée de l'article. Partant, le Conseil d'État recommande de reformuler l'intitulé de l'article 8 en y incluant la commission visée au paragraphe 6.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 22 juin 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/20

N° 7478²⁰

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'État (2.7.2021).....	1
2) Texte coordonné.....	4

*

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

(2.7.2021)

Monsieur 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.

Lors de sa réunion du 1^{er} juillet 2021, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, désignée ci-après par « la commission », a examiné le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat rendu le 22 juin 2021 et a adopté les amendements qui suivent.

Le texte coordonné joint indique chacune des modifications apportées au texte gouvernemental dans sa version amendée du 9 juin 2021 (ajouts soulignés, suppressions barrées doublement).

*

AMENDEMENTS

*Amendement 1 – visant l'article 8, paragraphes 3, 4 et 5**Libellé :*

« (3) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 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.

~~Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, constituent des projets de règlement grand-ducal pris en urgence, le point de contact national vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi. Dans ce cas, la saisine du point de contact national se fait concomitamment à la saisine des chambres professionnelles et des organes consultatifs.~~

~~(4) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, sont à caractère administratif et émanent d'un ministre, le point de contact national sollicite l'avis de la commission 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 d'un mois à compter de la réception par le point de contact national ou par la commission visée au paragraphe 6 de toutes les pièces visées au paragraphe 1^{er}. L'adoption de la disposition visée au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, ne peut avoir lieu qu'après la communication de l'avis par le point de contact national.~~

~~Dans le cas de projets de règlement grand-ducal pris en urgence, le délai est fixé à cinq jours ouvrables.~~

(4) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, sont à caractère administratif et émanent d'un ministre, la commission visée au paragraphe 7 vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi.

(5) Lorsqu'il est recouru à la procédure prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat, les projets de règlement grand-ducal sont soumis à la commission visée au paragraphe 7, qui vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi. Dans ce cas, la saisine de la commission précitée se fait concomitamment à la saisine des chambres professionnelles et des organes consultatifs.

(6) Le point de contact national émet l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité visé au paragraphe 3 dans un délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces visées à l'article 3, paragraphe 3.

La commission visée au paragraphe 7 émet l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité visé au paragraphe 4 dans un délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces visées à l'article 3, paragraphe 3.

Pour la vérification de la conformité de l'examen de proportionnalité des projets de règlement grand-ducal visés au paragraphe 5, la commission visée au paragraphe 7 émet un avis dans un délai de cinq jours ouvrables. En cas d'extrême urgence, le ministre compétent peut fixer un délai plus court.

L'adoption des dispositions visées aux paragraphes 3, 4 et 5 ne peut avoir lieu qu'une fois l'avis émis par le point de contact national ou la commission visée au paragraphe 7. »

Commentaire :

L'ancien article 8, paragraphe 3, alinéa 2, désignait le point de contact national comme entité compétente pour vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité d'un projet de règlement grand-ducal pris en urgence.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce paragraphe 3, alinéa 2, au motif qu'il ne respecte pas l'exigence d'indépendance exigée à l'article 4, paragraphe 5, de la directive à transposer.

Selon le Conseil d'Etat, le fonctionnaire responsable du point de contact national ne pourrait vérifier la conformité d'un examen de proportionnalité d'un acte émanant de son ministère de tutelle en toute indépendance. Le Conseil d'Etat propose, dès lors, de désigner la commission indépendante comme entité compétente pour la vérification de la conformité des examens de proportionnalité des projets de règlements grand-ducal pris en urgence.

Jugeant pertinente l'argumentation du Conseil d'Etat, la commission a fait sienne la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat.

Cependant, cette proposition de texte prévoit une saisine directe de la commission indépendante pour émettre un avis à l'encontre des projets de règlements grand-ducal pris en urgence. Elle introduit donc une procédure nouvelle qui n'existe pas encore dans le texte actuel. C'est ainsi que le dispositif en projet a dû être adapté à d'autres endroits également.

En effet, l'actuel article 8, paragraphe 4, n'envisage pas de saisine directe de la commission indépendante, mais prévoit de saisir le point de contact national, qui à son tour sollicite l'avis de la commission indépendante. Par ailleurs, pour les projets de règlements grand-ducal pris en urgence, le délai d'un mois prévu pour émettre un avis avait été raccourci à cinq jours ouvrables – délai trop court pour respecter cette étape intermédiaire impliquant le point de contact national.

Par conséquent, les anciens paragraphes 4 et 5 ont été reformulés entièrement pour ajouter un nouveau paragraphe reprenant la proposition de texte du Conseil d'Etat, et avant tout, pour clarifier les

différentes procédures et délais applicables aux différentes dispositions en fonction de l'auteur de la disposition.

Tout d'abord, le paragraphe 4 a été modifié pour désigner la commission indépendante comme entité compétente pour la vérification des dispositions administratives émanant d'un ministre, sans devoir passer par l'étape intermédiaire de la sollicitation par le point de contact.

Le nouveau paragraphe 5 désigne la commission comme entité compétente pour les projets de règlement grand-ducal pris en urgence, en reprenant la proposition de texte suggérée par la Conseil d'Etat.

Le paragraphe 6 a été reformulé pour fixer explicitement les délais des différentes procédures. Ainsi, le point de contact est saisi pour les dispositions émanant des organismes professionnels et établissements publics et émet un avis endéans un mois (paragraphe 6, alinéa 1^{er}). Pour les dispositions administratives émanant d'un ministre, la commission indépendante est saisie directement et émet un avis endéans un mois (paragraphe 6, alinéa 2). Le délai est fixé à cinq jours pour les projets de règlements grand-ducal pris en urgence (paragraphe 6, alinéa 3). L'alinéa 3 reprend en partie la proposition de texte du Conseil d'Etat. Par ailleurs, une nouvelle phrase, proposée par le Conseil d'Etat lui-même, a été ajoutée pour prévoir des situations d'extrême urgence. L'alinéa 4 reprend la phrase déjà prévue dans le texte actuel indiquant que l'adoption des dispositions prévues aux paragraphes 4, 5 et 6 ne peut se faire qu'après que l'entité de vérification compétente a rendu son avis.

En outre, la commission a rectifié les références figurant actuellement au paragraphe 5 concernant les pièces requises pour émettre un avis. En effet, le texte actuel prévoit que le délai d'un mois commence « à compter de la réception [...] de toutes les pièces visées au paragraphe 1^{er} ». Or, le paragraphe 1^{er} de l'article 8 ne mentionne aucune pièce. Le texte se réfère désormais à l'article 3, paragraphe 3, qui mentionne clairement les pièces requises pour pouvoir émettre un avis, à savoir la disposition en question et l'examen de proportionnalité y afférent.

Les paragraphes qui suivent ont été renumérotés en conséquence.

Par ailleurs, afin de répondre à une observation légistique afférente du Conseil d'Etat, l'intitulé de l'article a été reformulé.

Amendement 2 – visant l'article 8, paragraphe 6

Libellé :

« (67) Le ministre ayant l'Économie dans ses attributions nomme une commission indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité ~~des dispositions administratives émanant d'un ministre~~, ci-après « commission », appelée à rendre un avis sur la conformité de l'examen de proportionnalité accompagnant les dispositions visées aux paragraphes 4 et 5.

Un règlement grand-ducal précise la composition, la nomination et le fonctionnement de la commission. »

Commentaire :

Compte tenu du premier amendement, la commission a complété le renvoi fait au niveau de l'ancien paragraphe 6 par une référence au paragraphe 5. Il s'agit de mieux refléter les fonctions de la commission indépendante.

*

Au nom de la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'Etat les amendements exposés ci-avant.

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 avec prière de transmettre les amendements aux instances à consulter.

Je vous prie d'agréer, Monsieur 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^{er}. 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.

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^{er} est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

(3) Toute disposition visée au paragraphe 1^{er} 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 de règlement grand-ducal ou la disposition administrative d'un examen de proportionnalité.

Pour ce faire, le député accompagne la proposition de loi d'un examen de proportionnalité lors de la transmission au Gouvernement.

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^{er} d'un examen de proportionnalité.

(4) Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1^{er} 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) 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.

Art. 4. Non-discrimination

Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative y compris 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 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^{er} 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, 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 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^{er}, il est tenu compte des éléments suivants:

- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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, 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:

- 1° la correspondance entre la portée des activités couvertes par une profession ou réservées à celle-ci et la qualification professionnelle requise;
- 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;
- 3° la possibilité d'acquérir la qualification professionnelle par différents moyens;
- 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;
- 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, alinéa 1^{er}, 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:

- 1° activités réservées, titre professionnel protégé ou toute autre forme de réglementation au sens de l'article 3, lettre a), de la loi précitée du 28 octobre 2016;
- 2° obligations de suivre une formation professionnelle continue;
- 3° dispositions en matière d'organisation de la profession, d'éthique professionnelle et de supervision;
- 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;
- 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;
- 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;
- 8° exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité;
- 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 loi précitée du 28 octobre 2016, dont:

- 1° l'inscription temporaire automatique ou l'adhésion *pro forma* à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, visés à l'article 6, alinéa 1^{er}, lettre a), de la loi précitée du 28 octobre 2016;
- 2° une déclaration préalable conformément à l'article 7, paragraphes 1^{er} et 2, de la loi précitée du 28 octobre 2016, la fourniture de documents exigés conformément au paragraphe 2 dudit article ou toute autre exigence équivalente;
- 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 précise 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~~ Vérification et notification de l'examen de proportionnalité

(1) Il est créé auprès du 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) 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, est transmise au point de contact national visé au paragraphe 1^{er}.

Concernant une disposition visée à l'alinéa 1^{er} 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^{er} au plus tard le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(3) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 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.

~~Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, constituent des projets de règlement grand-ducal pris en urgence, le point de contact national vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi. Dans ce cas, la saisine du point de contact national se fait concomitamment à la saisine des chambres professionnelles et des organes consultatifs.~~

~~(4) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, sont à caractère administratif et émanent d'un ministre, le point de contact national sollicite l'avis de la commission 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 d'un mois à compter de la réception par le point de contact national ou par la commission visée au paragraphe 6 de toutes les pièces visées au paragraphe 1^{er}. L'adoption de la disposition visée au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, ne peut avoir lieu qu'après la communication de l'avis par le point de contact national.~~

~~Dans le cas de projets de règlement grand-ducal pris en urgence, le délai est fixé à cinq jours ouvrables.~~

~~(4) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, sont à caractère administratif et émanent d'un ministre, la commission visée au paragraphe 7 vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi.~~

~~(5) Lorsqu'il est recouru à la procédure prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les projets de règlement grand-ducal sont soumis à la commission visée au paragraphe 7, qui vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi. Dans ce cas, la saisine de la commission précitée se fait concomitamment à la saisine des chambres professionnelles et des organes consultatifs.~~

~~(6) Le point de contact national émet l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité visé au paragraphe 3 dans un délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces visées à l'article 3, paragraphe 3.~~

~~La commission visée au paragraphe 7 émet l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité visé au paragraphe 4 dans un délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces visées à l'article 3, paragraphe 3.~~

~~Pour la vérification de la conformité de l'examen de proportionnalité des projets de règlement grand-ducal visés au paragraphe 5, la commission visée au paragraphe 7 émet un avis dans un délai de cinq jours ouvrables. En cas d'extrême urgence, le ministre compétent peut fixer un délai plus court.~~

~~L'adoption des dispositions visées aux paragraphes 3, 4 et 5 ne peut avoir lieu qu'une fois l'avis émis par le point de contact national ou la commission visée au paragraphe 7.~~

~~(67) Le ministre ayant l'Économie dans ses attributions nomme une commission indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité ~~des dispositions administratives émanant d'un ministre~~, ci-après « commission », appelée à rendre un avis sur la conformité de l'examen de proportionnalité accompagnant les dispositions visées aux paragraphes 4 et 5.~~

~~Un règlement grand-ducal précise la composition, la nomination et le fonctionnement de la commission.~~

~~(78) Le point de contact national visé au paragraphe 1^{er} 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^{er}, 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 jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

7478/21

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.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/23

N° 7478²³**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 DU COLLEGE MEDICAL**DEPECHE DU PRESIDENT DU COLLEGE MEDICAL
AU MINISTRE DE L'ECONOMIE**

(28.6.2021)

Monsieur le Ministre,

Le Collège médical vous remercie de votre demande d'avis relatif aux amendements adoptés le 09 juin 2021 au projet sous avis, portant transposition de la Directive UE/2018/958 du Parlement européen et du Conseil adoptée le 28 juin 2018 « la Directive ».

Le texte proposé comporte 6 amendements clarifiant les dispositions des articles 3 et 8 du projet de loi, notamment sur base des recommandations ou oppositions formelles du Conseil d'Etat.

Amendement de l'article 3 paragraphe 3 :

Cet amendement corrige l'opposition formelle du Conseil d'Etat par l'élargissement du contrôle de proportionnalité aux propositions de lois susceptibles d'être présentés par les députés.

Etant donné que le système institutionnel prévoit à la fois le projet de loi (initiative du gouvernement) et la proposition (initiative d'un député), le Collège médical approuve cet amendement sans autre observations.

Amendement de l'article 8 paragraphe 1^{er} :

Cet amendement corrige encore une observation du Conseil d'Etat quant à la nécessité d'instaurer une collaboration entre le Ministère de l'économie et de l'enseignement supérieur, concernant l'instauration d'un point de contact national auprès du Ministère de l'économie. A ce sujet, le Conseil d'Etat est d'avis que les deux instances sont libres d'instaurer une coopération administrative.

Le principe de coopération administrative indispensable à la bonne continuité du service public, est effectivement une valeur traditionnelle des usages administratifs, qui ne nécessite pas d'être encadré par un texte légal.

L'amendement ne suggère pas d'observations de la part du Collège médical

Amendement de l'article 8 paragraphe 3 :

Il corrige les observations du Conseil d'Etat visant à inclure les règlements grand ducaux pris en urgence dans les textes soumis à l'épreuve de proportionnalité.

Le Collège médical fait sienne la motivation des auteurs des amendements.

Amendement de l'article 8 paragraphe 4 :

Cet amendement corrige le statut de la commission indépendante à mettre en place pour l'examen des demandes d'avis du point national de contact, la version du texte ayant mentionné une commission Ad hoc est de ce fait supprimé, ce qui vient clarifier la permanence de la Commission.

Cet amendement à rapprocher du dernier texte amendé n'appelle pas d'observations.

Amendement de l'article 8 paragraphe 5 :

Ce texte répond à une critique du conseil d'Etat proposant notamment la fixation d'un délai de réponse d'un mois au point de contact national pour la vérification de la proportionnalité.

Le Collège médical n'y émet pas d'observations.

Amendement de l'article 8 paragraphe 6 :

Le Collège médical ne commente pas cet amendement qui est la suite logique des amendements de l'article 8 paragraphe 1^{er} et 4 .quant à la commission dont le caractère indépendant, exclu son identification à une instance Ah doc.

En outre, l'amendement suit la proposition du Conseil d'Etat, quant à la non indemnisation des membres de la Commission alors que leur statut de fonctionnaires d'Etat, en font des agents déjà rémunérés par leur traitement.

Sur base de sa lecture des dépositions amendées, le Collège médical peut aviser favorablement les amendements proposés.

Il vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de sa parfaite considération.

Pour le Collège médical,

Le Secrétaire,
Dr Roger HEFTRICH

Le Président,
Dr Pit BUCHLER

7478/22

N° 7478²²

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
DU COLLEGE VETERINAIRE**

**DEPECHE DE LA PRESIDENTE DU COLLEGE VETERINAIRE
AU MINISTRE DE L'ECONOMIE**

(21.6.2021)

Monsieur le Ministre,

Lors de sa réunion, le Collège vétérinaire a examiné les amendements parlementaires du projet de loi susmentionné et il n'a pas d'observations supplémentaires à formuler.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

*Pour le Collège vétérinaire,
Dr Josiane GASPARD
Présidente*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/24

N° 7478²⁴

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**

* * *

TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(9.7.2021)

Par dépêche du 2 juillet 2021, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État deux amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'économie, de la protection des consommateurs et de l'espace, lors de sa réunion du 1^{er} juillet 2021.

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements et d'un texte coordonné du projet de loi sous rubrique indiquant chacune des modifications apportées au texte gouvernemental dans sa version amendée du 9 juin 2021.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Les amendements sous avis n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État quant au fond.

D'un point de vue formel et dans un souci de meilleure lisibilité, le Conseil d'État propose de reformuler et de restructurer l'article 8 du projet de loi sous examen de la manière suivante :

« Art. 8. Vérification et notification de l'examen de proportionnalité

(1) Il est créé auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions un point de contact national qui vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité des dispositions limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de toute modification de telles dispositions existantes qui émanent d'un établissement public ou d'un organisme professionnel avec les critères posés par la présente loi. Le point de contact national émet l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité dans un délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces visées à l'article 3, paragraphe 3.

(2) Le ministre ayant l'Économie dans ses attributions nomme une commission indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité, ci-après la « Commission », qui vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité des dispositions à caractère administratif limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de toute modification de telles dispositions existantes qui émanent d'un ministre avec les critères posés par la présente loi. La Commission émet l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité dans un délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces visées à l'article 3, paragraphe 3.

La Commission vérifie également la conformité de l'examen de proportionnalité des projets de règlement grand-ducal avec les critères posés par la présente loi, lorsqu'il est recouru à la procédure prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. Dans ce cas, la saisine de la Commission se fait concomitamment à la saisine des chambres professionnelles et des organes consultatifs. Pour la vérification de la conformité de l'examen de proportionnalité des prédicts projets de règlement grand-ducal, la Commission émet un avis dans un délai de cinq jours ouvrables. En cas d'extrême urgence, le ministre compétent peut fixer un délai plus court.

Un règlement grand-ducal précise la composition, la nomination et le fonctionnement de la Commission.

(3) L'adoption des dispositions visées aux paragraphes 1^{er} et 2 ne peut avoir lieu qu'après l'émission de l'avis par le point de contact national ou par la Commission.

(4) Outre sa mission de vérification, le point de contact national assure l'échange d'informations sur les matières relevant de la présente loi.

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, est transmise au point de contact national. Concernant une disposition visée à la phrase précédente 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 au plus tard le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Le point de contact national 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^{er}, de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 9 juillet 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

7478/25

N° 7478²⁵

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 L'ORDRE
DES ARCHITECTES ET INGENIEURS-CONSEILS**

(8.7.2021)

1. RESUME DE L'AVIS DE L'OAI

L'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (OAI) n'entend pas revenir dans le présent avis sur les considérations de fond exposées dans ses précédents avis¹, mais entend rappeler certaines de ses observations et se bornera pour le surplus à commenter brièvement les amendements récemment adoptés par la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, communiqués dans la lettre adressée à Monsieur le Président du Conseil d'Etat en date du 2 juillet 2021, les amendements adoptés le 9 juin 2021 n'appelant pas de remarques particulières de notre part.

L'OAI constate que les écueils ayant suscité des oppositions du Conseil d'Etat ont été corrigés et ne peut que s'en féliciter.

Concernant la suggestion du Conseil d'Etat de s'inspirer de l'Italie, ayant confié le contrôle de proportionnalité à son Conseil de la concurrence, c'est à raison que la Commission a écarté cette piste. Comme indiqué, « le Conseil de la concurrence ne saurait être l'organe approprié pour effectuer le contrôle de proportionnalité », alors notamment que cette institution « veille à garantir la libre concurrence et le bon fonctionnement des marchés. Son objectivité ne saurait, dès lors, être garantie ».

En revanche, l'OAI, à l'instar de la Chambre de Commerce, s'interroge néanmoins sur la pertinence du système de vérification à trois piliers projeté (Conseil d'Etat, Point de contact national et Commission indépendante).

De nombreux arguments plaident pour un organe de contrôle unique composé majoritairement d'experts externes, de juristes spécialisés ayant une connaissance fine de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Il serait également avantageux que l'instance de contrôle puisse être ponctuellement consultée pour avis, afin d'accompagner notamment l'élaboration d'actes législatifs, et ce dès le stade d'avant-projets de lois. Un tel mécanisme limiterait le risque de retards voire de blocages de projets de lois, en raison d'incohérences au regard de l'exigence de proportionnalité, qui n'auraient pas été décelées en amont.

Concernant le Point de contact national, l'OAI approuve qu'il soit désigné auprès du Ministre de l'Economie, et non plus auprès du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Il est rappelé par ailleurs, que selon le projet de loi :

- 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 1er d'un examen de proportionnalité ;*

¹ Cf. avis OAI du 25.08.2020 publié le 06.10.2020 (doc. parl. N°7478⁶) et avis complémentaire OAI du 18.02.2021 publié le 01.04.2021 (doc. parl. N°7478¹²).

- *Par la suite, le Point de contact national « vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi » ;*
- *Enfin, le Point de contact national « 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 ».*

Dans son avis complémentaire du 11.02.2021, l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg donnait à considérer, concernant le rôle du Point de contact national dans ce cas de figure, que « tout contrôle qui va au-delà de ce contrôle purement formel constituerait une entrave à l'indépendance de la profession d'avocat que le Conseil de l'Ordre estime inacceptable ».

L'OAI se rallie pleinement à ces considérations qui valent également pour les professions indépendantes d'architecte, d'ingénieur-conseil et autres professions OAI.

L'OAI estime donc que le Point de contact national devra se borner à vérifier que l'examen de proportionnalité incombant à un organisme ou ordre professionnel ait été réalisé et qu'il se réfère aux critères posés par la loi qui seront pertinents, mais sans réexamen ou contrôle quant au fond.

*

2. AVIS SUR LES AMENDEMENTS PARLEMENTAIRES du 2 juillet 2021 au projet de loi n°7478 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

L'OAI se limitera ci-après à formuler des observations complémentaires visant les amendements adoptés par la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, transmis à Monsieur le Président du Conseil d'Etat par missive du 2 juillet 2021.

1. Amendement 1 – visant l'article 8, paragraphes 3, 4 et 5

Cet amendement vise notamment, afin de lever l'opposition du Conseil d'Etat, à modifier l'instance de contrôle pour les projets de **règlements grand-ducaux pris en urgence**, à savoir désormais la Commission prévue dans le projet de loi (et non plus le Point de contact national).

L'OAI approuve cette modification nécessaire, pour les motifs mis en exergue par le Conseil d'Etat.

L'OAI approuve également que le paragraphe 6 ait été reformulé pour **fixer explicitement les délais des différentes procédures**. Ainsi, le Point de contact est saisi pour les dispositions émanant des organismes professionnels et établissements publics et émet un avis endéans un mois (paragraphe 6, alinéa 1^{er}).

L'OAI espère évidemment qu'en pratique ces délais seront tenus, alors que le mécanisme d'une approbation implicite du Point de contact national, en cas de dépassement par celui-ci du délai d'approbation, n'a pas été retenu. Aucune "sanction" n'est attachée au dépassement du délai.

Les autres modifications prévues dans le cadre de ce premier amendement n'appellent pas d'objections de l'OAI.

2. Amendement 2 – visant l'article 8, paragraphe 6

Cet amendement a trait à la Commission indépendante visée au projet de loi et n'appelle pas de commentaires de la part de l'OAI.

3. Observation finale – visant l'article 8(3) relatif à la vérification et notification de l'examen de proportionnalité

Pour les motifs exposés dans les considérations générales précédemment développées, l'OAI propose que l'article 8(3) du projet de loi sous avis soit clarifié.

Comme souligné dans l'avis complémentaire du 11.02.2021 de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, la notion de contrôle de « la conformité de l'examen de proportionnalité » est nébuleuse. L'OAI propose de modifier la disposition comme suit :

(3) Lorsque les dispositions visées au paragraphe 2, alinéa 1er, émanent d'un établissement public ou d'un organisme professionnel, le point de contact national vérifie que celui-ci a

procédé à un examen de proportionnalité conformément aux dispositions de la présente loi. La conformité de l'examen de proportionnalité avec les critères posés par la présente loi.

*

En conclusion, l'OAI constate que le texte du projet de loi amendé corrige certains des défauts du projet dans sa mouture antérieure, sans toutefois emporter son adhésion. Sans préjudice quant aux observations qui précèdent, l'OAI renvoie pour le surplus à ces observations exposées dans ses avis antérieurs.

Luxembourg, le 8 juillet 2021.

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Jos DELL
Président

Marc FEIDER
Vice-Président

Pierre HURT
Directeur

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/26

N° 7478²⁶

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**

* * *

**TROISIEME AVIS COMPLEMENTAIRE
DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(12.7.2021)

Les 2 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 deux séries d'amendements parlementaires du 21 décembre 2020 et du 9 juin 2021. Le Projet de loi tel que modifié par les nouveaux Amendements sera qualifié de « Projet quater ».

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), un deuxième avis complémentaire portant sur les amendements parlementaires du 9 juin 2021 (émis le 22 juin 2021), ainsi qu'un avis concernant le projet de règlement grand-ducal d'exécution du Projet amendé (émis le 30 avril 2021)².

Les nouveaux Amendements ont principalement pour objet de répondre aux oppositions formelles soulevées par le Conseil d'Etat dans son deuxième avis complémentaire du 22 juin 2021. Ils visent à modifier l'article 8 du Projet de loi intitulé « Vérification et notification de l'examen de proportionnalité ».

En bref

- La Chambre de Commerce plaide en faveur de la d'une Commission unique saisie de l'ensemble des mesures impliquant un contrôle de proportionnalité.

La Chambre de Commerce souhaite rappeler ici son regret relatif au morcellement des instances compétentes pour vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité³. Elle rappelle qu'elle serait plutôt favorable à la généralisation du rôle d'une commission consultative indépendante – 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

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°5744CCL du 30 avril 2021.

3 En application du Projet quater : (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 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 ainsi que pour les projets de règlements grand-ducaux pris en urgence.

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 de loi. A cet égard, et pour autant que de besoin, la Chambre de Commerce se rapporte à son avis complémentaire du 10 mars 2021⁴.

Elle constate cependant que la dernière mouture du projet d'article 8 du Projet de loi a le mérite de présenter une organisation plus lisible et transparente de la procédure applicable en matière de vérification de la conformité de l'examen de proportionnalité en fonction du type de disposition concernée. La nouvelle formulation cet article vise expressément les différentes situations et la procédure applicable, qu'il s'agisse d'un projet ou d'une proposition de loi, d'un règlement grand-ducal pris en urgence ou non, d'un acte administratif émanant d'un ministre, ou d'une disposition émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel.

Etant donné 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**⁵, la Chambre de Commerce 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.

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire supplémentaire à formuler et se réfère pour autant que de besoin à ses commentaires développés dans ses avis précédents relatifs au Projet de loi.

*

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.

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

5 Précité, note 3.

7478/27

N° 7478²⁷

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 DU COLLEGE MEDICAL

**DEPECHE DU PRESIDENT DU COLLEGE MEDICAL
AU MINISTRE DE L'ECONOMIE**

(14.7.2021)

Monsieur le Ministre,

Le Collège médical accuse réception de votre courrier sous objet concernant les amendements parlementaires adoptés par la Commission compétente.

Il a l'honneur de vous informer qu'il valide les dispositions dans la teneur adoptée en Commission, et vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de sa parfaite considération.

Pour le Collège médical,

Le Secrétaire,
Dr Roger HEFTRICH

Le Président,
Dr Pit BUCHLER

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478/28

N° 7478²⁸

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**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE,
DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET DE L'ESPACE**

(7.10.2021)

La commission se compose de : M. Claude HAAGEN, Président ; Mme Lydia MUTSCH, Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, Mme Semiray AHMEDOVA, M. Guy ARENDT, M. André BAULER, Mme Simone BEISSEL, M. Sven CLEMENT, Mme Francine CLOSENER, M. Léon GLODEN, M. Charles MARGUE, M. Laurent MOSAR, M. Roy REDING, M. Marc SPAUTZ, M. Serge WILMES, Membres.

*

1) ANTECEDENTS

Le 1^{er} octobre 2019, le projet de loi n° 7478 a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Economie. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un tableau de correspondance, les fiches financière et d'évaluation d'impact ainsi que la directive (UE) 2018/958 à transposer.

Les corporations ont publié leurs avis comme suit :

- la Chambre des Salariés le 15 octobre 2019 ;
- la Chambre des Métiers le 23 décembre 2019 ;
- la Chambre de Commerce le 6 mai 2020.

Les organisations professionnelles ont publié leurs avis comme suit :

- le Collège vétérinaire le 23 octobre 2019 ;
- l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch le 23 septembre 2019 ;
- l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg le 18 décembre 2019 ;
- l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils le 25 août 2020 ;
- le Collège médical le 6 janvier 2021 ;
- l'Ordre des experts-comptables le 27 mai 2021.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 27 octobre 2020.

Lors de sa réunion du 2 décembre 2020, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace a désigné Madame Lydia Mutsch comme rapporteur, tandis que Monsieur le Ministre de l'Economie a présenté le projet de loi. Au cours de cette même réunion, la commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat.

Le 21 décembre 2020, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace a soumis des amendements pour avis complémentaire au Conseil d'Etat.

L'Union luxembourgeoise des Consommateurs a émis un avis le 23 février 2021.

Les corporations ont publié leurs avis complémentaires comme suit :

- la Chambre de Commerce le 10 mars 2021 ;
- la Chambre des Métiers le 18 mars 2021.

Les organisations professionnelles ont publié leurs avis complémentaires comme suit :

- le Collège vétérinaire le 20 janvier 2021 ;
- l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg le 11 février 2021 ;
- l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils le 18 février 2021 ;
- le Collège médical le 28 juin 2021.

Le 25 mars 2021, un échange de vues sur le dispositif amendé a eu lieu entre le Conseil d'Etat et la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace.

Le 11 mai 2021, le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire.

Le 3 juin 2021, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et a soumis une série d'amendements supplémentaires à la Haute Corporation en date du 9 juin 2021.

Les organisations professionnelles ont publié leurs deuxièmes avis complémentaires comme suit :

- le Collège vétérinaire le 21 juin 2021 ;
- l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils le 8 juillet 2021 ;
- le Collège médical le 14 juillet 2021.

La Chambre de Commerce a publié son deuxième avis complémentaire le 22 juin 2021.

Le 22 juin 2021, le Conseil d'Etat a rendu son deuxième avis complémentaire.

Le 1^{er} juillet 2021, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace a examiné le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat et lui a soumis des amendements le lendemain.

Le 9 juillet 2021, le Conseil d'Etat a rendu son troisième avis complémentaire.

La Chambre de Commerce a publié son troisième avis complémentaire le 12 juillet 2021.

Lors de sa réunion du 21 juillet 2021, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace a examiné le troisième avis complémentaire.

Le 7 octobre 2021, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace a adopté le présent rapport.

*

2) OBJET DU PROJET DE LOI

L'objet du présent projet de loi est de transposer en droit luxembourgeois 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 »). Son objectif général consiste à assurer un bon fonctionnement du marché unique de l'Union européenne tout en garantissant un haut degré de protection des consommateurs. La Directive renvoie à la liberté professionnelle et à la liberté d'entreprise consacrées par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le contexte de la Directive

La Directive est une mesure de suivi de la directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 modifiant la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. La directive 2013/55/UE a mis en place un mécanisme d'évaluation mutuelle des réglementations nationales. Cet exercice a donné naissance à une base de données des professions réglementées gérée par la Commission européenne.

Suivant un calendrier précis, avec une date butoir le 18 janvier 2016, les Etats membres ont dû communiquer à la Commission européenne une liste des professions existantes réglementées, indiquant les activités couvertes par chaque profession, ainsi qu'une liste des professions pour lesquelles une vérification préalable des qualifications est nécessaire. En outre, ils étaient chargés d'examiner si, dans

leur système juridique, les exigences limitant l'accès ou l'exercice d'une profession réglementée étaient compatibles avec les principes de non-discrimination, en raison de la nationalité ou du lieu de résidence, et de proportionnalité. Enfin, les Etats membres ont dû justifier le maintien ou le rajout de nouvelles exigences et l'informer via un rapport officiel de la suppression ou de l'assouplissement éventuel.

Les résultats du processus d'évaluation mutuelle révèlent, d'une part, que le volume réglementaire dans l'ensemble de l'Union demeure élevé. D'autre part, il s'avère qu'il existe des différences significatives dans l'appréciation faite par les Etats membres sur le caractère proportionné et nécessaire des réglementations sur les professions en question. La Commission européenne a mis en exergue le niveau disparate, entre les différents Etats membres, des restrictions sur des professions similaires, protégées en vertu du même objectif d'intérêt national. Ainsi, les co-législateurs de l'Union ont décidé d'harmoniser l'évaluation du caractère proportionné de dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice avant l'adoption ou la modification de telles dispositions.

La Directive

La Directive établit des règles pour la conduite obligatoire par les Etats membres de l'examen de proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles ou la modification de réglementations professionnelles existantes. L'établissement d'un cadre commun pour la conduite des examens de proportionnalité vise l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires ou administratives des Etats membres qui limitent l'accès à une profession réglementée ou l'exercice de celle-ci. Les exigences nationales restrictives peuvent porter sur des aspects très variés, tels que la forme juridique, la détention du capital, les modalités de publicité ou encore les modalités d'exercice d'activités pluridisciplinaires.

La Directive pose le principe que les dispositions restrictives touchant les professions réglementées ne doivent pas être discriminatoires quant à la nationalité ou le lieu de résidence et qu'elles poursuivent un intérêt général. De plus, elles doivent être propres à réaliser l'objectif déclaré et elles ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. La Directive précise également que des considérations purement économiques ou administratives ne peuvent en aucun cas justifier des restrictions en matière d'accès à une profession réglementée.

Le projet de loi

Le projet de loi détermine principalement les modalités pratiques de la procédure liée à l'examen de proportionnalité. Toute disposition, qu'elle soit de nature législative, réglementaire ou administrative, nouvelle ou modificative, et indépendamment de son auteur, doit être transmise au point de contact national prévu dans l'article 8 du projet de loi. Sa mission consiste à assurer l'échange d'information sur les matières qui relèvent du présent projet de loi. Il est également chargé du contrôle des examens de proportionnalité des actes émanant d'organismes professionnels et d'établissements publics. Les examens de proportionnalité relatifs aux dispositions administratives qui émanent d'un ministre sont vérifiés par une commission indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité. Cette dernière est également appelée à vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité portant sur les règlements grand-ducaux pris dans le cadre d'une procédure d'urgence.

Le Conseil d'Etat assure une vérification indépendante des examens de proportionnalité des projets de loi, des propositions de loi et des projets de règlement grand-ducal.

Le projet de loi retient, par ailleurs, que dans les cas où cela s'avère pertinent et approprié, une consultation publique précède l'introduction de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives relevant du présent projet de loi.

*

3) AVIS

3.1) Avis de la Chambre des Salariés

De manière générale, en ce qui concerne son droit d'établissement et l'encadrement des professions réglementées, la Chambre des Salariés estime que le Luxembourg dispose d'un niveau de réglementation qui n'est pas dissuasif pour les prestataires étrangers.

De plus, elle tient à souligner que les réglementations nationales servent à assurer la fourniture de services de qualité et à garantir la sécurité des usagers. Ainsi, la Chambre des Salariés craint qu'un allègement de la réglementation des professions ne bénéficie pas au consommateur et contribue plutôt à un nivellement vers le bas des critères requis.

Finalement, la Chambre des Salariés est d'avis que le système de justification systématique de toute modification ou nouvelle réglementation en lien avec les professions concernées est contraire à l'esprit de l'article 53 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), ce dernier visant la reconnaissance mutuelle de diplômes, certificats et autres titres ainsi que la coordination de toutes les dispositions relatives à l'accès et à l'exercice d'activités non salariées.

3.2) Avis du Collège vétérinaire

Le Collège vétérinaire – dans son premier avis transmis le 23 octobre 2019 tout comme dans ses avis complémentaires – déclare ne pas avoir d'observation à formuler concernant le projet de loi sous rubrique.

3.3) Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis, la Chambre des Métiers met en garde qu'une fois la Directive transposée, la moindre modification d'une modalité d'exercice d'une profession provoquera un examen antérieur de proportionnalité fastidieux. Ainsi, les formalités créées risquent d'être disproportionnées par rapport à la finalité du projet de loi sous rubrique.

La Chambre des Métiers estime surtout que la Directive ne respecte pas le principe de subsidiarité. En effet, elle empièterait indirectement sur la compétence des Etats membres en imposant au législateur national un ensemble d'exigences enrobées dans l'examen de proportionnalité effectué avant toute modification dans le domaine des professions réglementées. Par conséquent, aux yeux de la Chambre des Métiers, la législation nationale y afférente se voit indirectement réglementée.

La Chambre des Métiers souligne que le projet de loi ne vise pas seulement les professions pour lesquelles une qualification spécifique est requise, à savoir les professions d'artisan, de commerçant, d'industriel et certaines professions libérales, mais il concerne également des activités professionnelles en tant qu'indépendant ou salarié pour lesquelles une qualification est requise, comme les chauffeurs de bus ou les exploitants de débit de boissons. Par conséquent, la Chambre des Métiers déclare regretter que les auteurs du projet de loi ne fassent pas référence au vaste éventail d'activités professionnelles touchées.

De plus, la Chambre des Métiers demande des précisions dans le projet de loi quant à l'instance indépendante qui pourra effectuer l'examen de proportionnalité requis dans le cas des modalités d'exercice nouvelles ou modifiées émanant d'un organisme d'autorégulation. Dans ce contexte, elle se pose la question si l'« explication suffisamment détaillée » prévue au niveau du paragraphe 3 de l'article 3 du projet de loi favorisant l'appréciation du respect du principe de proportionnalité doit être un document à part et quel en devra être le contenu.

Par ailleurs, au niveau de l'article 3, paragraphe 2, du projet de loi sous rubrique, la Chambre des Métiers interprète la disposition dans le sens qu'il existerait une version allégée de l'examen de proportionnalité. Ainsi, la Chambre des Métiers invite les auteurs à définir les modalités de cette version allégée.

Dans le cadre de son avis complémentaire émis le 18 mars 2021, la Chambre des Métiers estime qu'au vu des amendements adoptés, le projet de loi ferait l'objet d'une complexification bureaucratique alimentée par la coexistence de trois organes de contrôle indépendants. De plus, en ce qui concerne le champ d'application du projet de loi, elle regrette qu'un inventaire des législations nationales touchées ne fasse défaut. Finalement, elle rappelle que le projet de loi demeure muet sur la procédure à suivre

dans le cas d'un avis négatif de la part du point de contact national en relation avec l'examen de proportionnalité émanant d'un ordre professionnel.

3.4) Avis de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg respectivement de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch

Dans son avis, l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg déclare ne pas avoir d'observations particulières à formuler quant au projet de loi examiné.

Dans son avis, l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch a fait part de son intention de se rallier à l'avis qui serait éventuellement émis par l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg.

Par rapport aux amendements parlementaires du 21 décembre 2020, l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg salue, dans le cadre de son avis complémentaire, qu'il a été précisé que l'examen de proportionnalité émanant d'un organisme professionnel est effectué par l'auteur de la disposition étudiée. En effet, ceci permet aux yeux du Barreau de garantir l'indépendance de la profession.

Néanmoins, le Barreau craint qu'en pratique, le « contrôle de la conformité de l'examen » se confonde avec l'examen de proportionnalité lui-même, de manière à violer l'indépendance de la profession d'avocat. Par conséquent, le Barreau demande de supprimer l'article 8, paragraphe 3, ce qui permettrait de traiter toutes les dispositions sur un pied d'égalité, peu importe leur auteur.

3.5) Avis de la Chambre de Commerce

De manière générale, la Chambre de Commerce salue le fait que toute nouvelle disposition ainsi que toute disposition modificative réglementant une profession aient vocation à faire l'objet d'un examen de proportionnalité.

Néanmoins, elle regrette que le projet n'aille pas plus loin dans la modernisation concernant certaines règles particulièrement restrictives, telles que la réglementation du droit d'établissement et les critères d'honorabilité professionnelle et de lieu d'établissement fixe. Ainsi, la Chambre de Commerce craint notamment que le nombre de dispositions soumises à un examen de proportionnalité ne soit interprété de manière trop restrictive à tel point que l'examen ne s'appliquera qu'aux dispositions qui réglementent de manière directe et évidente l'accès à certaines professions.

La Chambre de Commerce exprime sa stupéfaction quant à la formulation de l'article 3, paragraphe 3, qui suggère que l'examen de proportionnalité annexé à l'avant-projet de loi ou au règlement grand-ducal ne le sera pas forcément dans le cas d'un projet de loi. Etant donné que seuls les projets sont soumis au Conseil d'Etat, à la Chambre des Députés, ou encore aux chambres professionnelles, la Chambre de Commerce invite les auteurs à compléter la disposition en question. Dans ce même esprit, elle demande aux auteurs du projet de loi de généraliser la consultation des parties prenantes afin d'être en ligne avec le paragraphe 2 de l'article 8 de la Directive. En effet, la Directive opère une distinction entre, d'une part, l'association systématique des parties concernées par l'introduction de nouvelles exigences limitant l'accès à des professions réglementées en leur donnant la possibilité d'exprimer leur point de vue et, d'autre part, la tenue de consultations publiques lorsque cela est pertinent et approprié.

Comme le projet de loi concerne l'ensemble des professions qui font l'objet de réglementations limitant leur exercice, la Chambre de Commerce s'interroge pourquoi le point de contact national devrait tomber sous l'autorité du Ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions.

Dans le cadre de son avis complémentaire, la Chambre de Commerce se félicite de l'amendement 2 qui précise qu'il appartient à l'organisme professionnel à l'origine d'une disposition restrictive d'effectuer l'examen de proportionnalité.

Néanmoins, elle exprime son incompréhension devant les compétences attribuées au point de contact national en matière de contrôle de la conformité de l'examen de proportionnalité, ces dernières allant sensiblement au-delà des compétences de transfert et de centralisation des informations. De plus, elle estime que le principe en vertu duquel un silence du point de contact national au-delà de deux mois vaut avis favorable de la conformité de l'examen de proportionnalité est contraire à l'esprit de la directive qui a pour objectif d'imposer aux Etats membres de justifier systématiquement le caractère proportionnel des mesures envisagées. Ainsi, la Chambre de Commerce plaide en faveur d'une généralisation du rôle d'une commission consultative *ad hoc* composée majoritairement d'experts externes.

Cette commission serait donc saisie de l'ensemble des mesures nécessitant un examen de proportionnalité.

Dans le cadre de son deuxième avis complémentaire, la Chambre de Commerce se félicite du choix opéré par les auteurs de désigner le point de contact national auprès du Ministre de l'Economie. Néanmoins, de par sa propre expérience, elle s'interroge sur les difficultés pratiques que rencontrera le point de contact national pour contrôler dans un délai de 5 jours ouvrables l'examen de proportionnalité lié aux règlements grand-ducal pris dans l'urgence.

Dans son troisième avis complémentaire, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle préconise la création d'une Commission unique saisie de l'ensemble des mesures impliquant un contrôle de proportionnalité.

3.6) Avis de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils

Dans son avis, l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils (OAI) s'interroge si la Directive respecte le principe de subsidiarité. En effet, aux yeux de cet organisme professionnel, l'arsenal de la législation et de la jurisprudence européennes en vigueur avant l'adoption de la Directive permet déjà un contrôle de la proportionnalité des mesures restrictives en matière d'exercice des professions réglementées. En même temps, il estime que la pierre angulaire de la mobilité des professionnels dans l'Union européenne réside dans la reconnaissance mutuelle de leurs qualifications, titres ou diplômes, assurant l'accès à et l'exercice de l'activité réglementée.

L'OAI souligne que les professions réglementées telles que les professions d'architectes et d'ingénieurs-conseils doivent être soumises à une déontologie et à des règles professionnelles et éthiques afin d'assurer que le destinataire des services – les maîtres d'ouvrage – sont protégés.

L'OAI conteste la description faite du « contexte luxembourgeois » dans l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique. Se référant à une étude publiée par le Centre européen des professions libérales (EuZFB) de l'Université de Cologne, l'OAI souligne que l'indicateur de la réglementation des marchés de produits ne reflète pas le niveau réel de réglementation du secteur. L'OAI est d'avis que la mobilité des professionnels en Europe joue à plein au Luxembourg dans le domaine des services d'architecture et d'ingénierie. Le mauvais procès d'entraves à la concurrence trahit, aux yeux de l'OAI, une méconnaissance flagrante des réalités du secteur. Ainsi, les bureaux « étrangers » constituent actuellement 24% des bureaux d'architectes et 19% des bureaux d'ingénieurs-conseils inscrits à l'OAI.

L'OAI ajoute encore que les réglementations professionnelles existantes, notamment le prescrit de l'indépendance professionnelle, l'intégrité du capital social des sociétés et les incompatibilités d'exercice avec les activités de promoteur ou d'entreprise de construction, sont parfaitement justifiées et n'ont jamais constitué une entrave au développement économique de ces professions libérales.

L'organisme professionnel remarque que la Directive va de pair avec un changement de paradigme dans le sens où le régime d'autorisation se substitue au régime de liberté.

Finalement, l'OAI rappelle que la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE), dans son arrêt du 4 juillet 2019, a reconnu que la préservation de la qualité de l'environnement bâti, ainsi que la construction écologique, directement liée à la qualité des travaux d'aménagement, sont d'intérêt public.

Dans son avis complémentaire, l'OAI considère que seules des dispositions réellement nouvelles ou modificatives, qui vont dans le sens d'une plus grande réglementation voire restriction à l'accès ou à l'exercice professionnel devraient être soumises au test de proportionnalité *ex ante*. Dans ce sens, l'OAI rappelle qu'en ce qui concerne les professions libérales réglementées, l'examen de proportionnalité ne devrait être requis que dans le cadre de l'élaboration ou de la modification d'une loi ayant trait à l'accès ou l'exercice de ces professions. Prévoir un examen de proportionnalité en lien avec un acte administratif reviendrait à insinuer que l'acte soit source de droit, ce qui est exclu.

De plus, l'OAI remarque que la formulation de l'article 1^{er} impliquerait que toutes les professions – répondant à la définition très large de « professions réglementées » exigeant la possession de qualifications professionnelles déterminées – tomberaient sous le champ d'application de la loi en projet. Ainsi, son champ d'application deviendrait sensiblement plus vaste que celui de la loi de 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. L'OAI recommande également – à l'instar de la loi de transposition belge – la mise en exergue d'un haut degré de protection des consommateurs, ainsi que la qualité des services fournis.

Finalement, l'OAI s'interroge sur le bien-fondé d'un contrôle *ex post* de l'examen de proportionnalité par le point de contact national. En effet, il se pose la question de la procédure à suivre dans le cas où le point de contact s'opposerait à l'examen de proportionnalité d'un projet de loi ou de règlement grand-ducal entré en vigueur.

Dans son deuxième avis complémentaire, l'OAI demande à clarifier la notion de contrôle de « la conformité de l'examen de proportionnalité ». En effet, il estime que le point de contact national ne devrait en aucun cas pouvoir procéder à un contrôle quant au fond d'une disposition.

3.7) Avis du Collège médical

Dans son avis, le Collège médical valide les amendements parlementaires apportés au projet de loi, dont certains n'appellent pas d'observations particulières de sa part. Il appuie la nécessité d'un bon fonctionnement du point de contact national et d'une collaboration étroite entre les ministères concernés.

Dans son premier avis complémentaire, de même que dans son deuxième avis complémentaire, le Collège médical avise favorablement les amendements proposés.

3.8) Avis de l'Union luxembourgeoise des consommateurs

Dans son avis, l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC) déclare se rallier aux principaux arguments étagés par la Chambre des Salariés.

Ainsi, l'ULC soutient que la réglementation nationale en vigueur sert à assurer la sécurité des usagers et à garantir la qualité des prestations concernées.

3.9) Avis de l'Ordre des experts-comptables

Dans son avis, l'Ordre des experts-comptables déclare souscrire aux objectifs généraux du projet de loi sous rubrique.

L'Ordre des experts-comptables rappelle que la limitation du contrôle de proportionnalité à ce qui est requis par la Directive permettrait au Luxembourg de réagir rapidement aux besoins spécifiques sur son territoire de certaines professions en pleine mutation.

Plus précisément, l'Ordre demande aux auteurs du projet de loi de préciser davantage la portée de l'habilitation donnée au pouvoir exécutif concernant les modalités de l'examen de proportionnalité. Ainsi, il préférerait que les modalités soient arrêtées par voie législative pour mieux respecter les exigences constitutionnelles en matière de liberté de commerce. De plus, l'Ordre estime qu'il devrait ressortir plus clairement des dispositions du projet de loi que sont exclues de son champ d'application l'adoption de dispositions législatives, réglementaires ou administratives modificatives qui n'ont d'autre effet que de réorganiser de manière formelle les règles existantes.

3.10) Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis, le Conseil d'Etat exprime cinq oppositions formelles.

La première opposition formelle soulevée concerne l'article 3 ayant trait à l'examen de proportionnalité. Ainsi, le Conseil d'Etat regrette que l'article 3 reste muet sur la façon dont devra s'effectuer l'examen de proportionnalité de décisions purement administratives ou de propositions de loi. De plus, la Haute Corporation estime que le réexamen du caractère proportionné des mesures nationales restrictives devrait avoir lieu de manière récurrente à intervalles réguliers plutôt que de le prévoir deux ans après l'adoption des mesures restrictives en question.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité de transposer les articles 5, 6 et 7 de la Directive (UE) 2018/958, étant donné que le principe de non-discrimination, le principe de proportionnalité ainsi que le principe suivant lequel toute disposition doit être justifiée par l'intérêt général sont consacrés par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Au niveau de l'article 5 du projet de loi, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'énumération des critères servant à cerner l'intérêt général. En effet, en omettant de reprendre le terme « notamment » au niveau du paragraphe 2 de l'article 5, l'énumération des critères devient exhaustive de manière à contrecarrer une transposition fidèle de la Directive.

Au niveau de l'article 7, la Haute Corporation note que les auteurs ne prévoient aucun mécanisme d'information préalable des citoyens et autres parties concernées relatif aux dispositions susceptibles d'être prises par les organismes professionnels et les établissements publics. Or, le paragraphe 1^{er} de l'article 8 de la Directive prévoit une procédure d'information avant l'introduction de toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative limitant l'accès à des professions réglementées. Par conséquent, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la transposition incomplète de l'article 8 de la Directive.

Finalement, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au paragraphe 2 de l'article 8, étant donné qu'il ne prévoit pas la transmission au point de contact des dispositions administratives nouvelles ou modificatives qui émanent des autorités étatiques. De même, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au paragraphe 3 qui règle la transmission de dispositions nouvelles ou modificatives prises par un organisme professionnel au point de contact, ce dernier procédant, le cas échéant, à la vérification de la proportionnalité de la disposition sous revue le jour de sa publication et sa mise en vigueur. Ainsi, le contrôle de proportionnalité *ex ante* prévu par la Directive risque d'être annihilé.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat rappelle que l'article 3 demeure toujours muet quant au contrôle de proportionnalité portant sur les propositions de loi. Par ailleurs, il marque sa préférence pour le recours à la notion de « disposition administrative » au lieu d'« acte administratif ».

De plus, au niveau de l'article 8 ayant trait au contrôle de l'examen de proportionnalité, le Conseil d'Etat remarque que le projet de loi sous rubrique ne désigne pas l'autorité compétente pour contrôler l'examen de proportionnalité relatif aux projets de règlement grand-ducal pris dans le cadre de la procédure d'urgence.

Sur base des amendements portant sur les paragraphes 3 et 5 de l'article, le Conseil d'Etat déduit que la vérification de l'examen de proportionnalité se fait après l'adoption, mais avant l'entrée en vigueur du texte soumis à vérification. Le Conseil d'Etat estime que les paragraphes amendés ne garantissent pas une vérification *ex ante* de l'examen de proportionnalité tel qu'exigé par la Directive. Ainsi, le Conseil d'Etat maintient son opposition formelle portant sur les paragraphes 3 et 5 de l'article 8. Le paragraphe 5 du même article devrait, aux yeux du Conseil d'Etat, faire une distinction entre l'avis du point de contact national et l'avis de la commission *ad hoc* de sorte à prévoir que le délai de deux mois court à l'égard du point de contact national lorsque les dispositions émanent d'un organisme professionnel ou d'un établissement public et à l'égard de la commission *ad hoc* lorsqu'elle est saisie par le point de contact national dans le cadre de dispositions administratives émanant d'un ministre. De manière plus générale, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité de charger trois entités différentes de la vérification de la conformité des examens de proportionnalité.

Dans le cadre de son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat estime que l'exigence de vérification indépendante de la proportionnalité, consacrée par l'article 4, paragraphe 5 de la Directive, n'est pas assurée dans le cas d'un règlement grand-ducal pris en ayant recours à la procédure d'urgence dans la mesure où le point de contact national en charge de la vérification est créé auprès du ministre ayant l'Economie dans ses attributions.

*

4) COMMENTAIRE DES ARTICLES

Les modifications d'ordre purement légistique apportées au dispositif par la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, désignée ci-après la « commission », ne seront pas commentées.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} délimite le champ d'application de la loi. Cet article transpose l'article 2 de la directive (UE) 2018/958.

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'a pas seulement été transposée en droit national par la loi précitée. De nombreuses lois sectorielles ont dû être modifiées pour transposer la directive 2005/36/CE.

Par conséquent et afin d'éviter d'omettre une loi réglementant l'exercice ou l'accès à une profession, la commission s'est référée 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.

Article sans observation dans les avis complémentaires du Conseil d'Etat.

Article 2

L'article 2 regroupe les définitions de notions nécessaires à une compréhension correcte du dispositif légal. L'article transpose l'article 3 de la directive (UE) 2018/958.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 3

L'article 3 introduit un examen, au préalable de l'adoption de toute nouvelle disposition législative, réglementaire et administrative, quant au respect du principe de proportionnalité. L'article introduit également un contrôle, deux ans après l'adoption d'une telle disposition,

Cet article transpose l'article 4 de la directive (UE) 2018/958.

Dans son avis, le Conseil d'Etat exprime une opposition formelle 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, qui touchent 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. Afin de satisfaire à la condition d'objectivité, la commission a ajouté un paragraphe supplémentaire.

A l'encontre de l'ancien paragraphe 6 (paragraphe 5 nouveau), l'avis du Conseil d'Etat soulève la question, 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 nouveau paragraphe 6 prévoit un règlement grand-ducal qui précisera les modalités de l'examen de proportionnalité. Ce règlement grand-ducal s'applique à tous les auteurs de dispositions législatives, réglementaires et administratives qui limitent l'accès à une profession réglementée ou l'exercice de celle-ci. Ce règlement leur servira d'outil d'orientation lors de l'examen de la proportionnalité.

Afin d'entièrement respecter 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.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat maintient son opposition formelle exprimée à l'encontre de l'article 3. Il critique que le libellé amendé omet de mentionner les propositions de loi.

Selon le Conseil d'Etat, la directive à transposer s'applique à toute disposition réglementant une profession, donc également aux propositions de loi, textes qui émanent de députés.

Afin de lever cette opposition formelle, la commission a inséré un alinéa supplémentaire au paragraphe 3. Cet alinéa prévoit une procédure relative aux propositions de loi.

Compte tenu de l'article 62 du règlement de la Chambre des Députés du 27 mai 2021, un député devra accompagner sa proposition de loi d'un examen de proportionnalité, proposition de loi qui est « immédiatement » transmise au Gouvernement et « également immédiatement transmise pour avis au Conseil d'Etat. ». Il revient alors au Conseil d'Etat de vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité joint à la proposition de loi.

A noter que la commission a fait sienne la proposition du Conseil d'Etat, exprimée dans un souci de précision, de recourir dans l'ensemble du dispositif à la notion de « dispositions administratives » et non pas à celle d' « actes administratifs ».

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que cet amendement parlementaire lui permet de lever son opposition formelle.

Article 4

L'article 4 interdit des nouvelles dispositions qui sont directement ou indirectement discriminatoires. Cet article transpose l'article 5 de la directive (UE) 2018/958.

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose d'omettre l'article 4 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 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. Elle a donc maintenu cet article.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat dans la suite.

Article 5

L'article 5 stipule que toute disposition nouvelle ou modificative qui limite l'accès ou l'exercice d'une profession réglementée ne peut être justifiée que par des objectifs d'intérêt général. L'article précise également quels objectifs peuvent être d'intérêt général.

Cet article reproduit, en essence, l'article 6 de la directive (UE) 2018/958.

Dans son avis, le Conseil d'Etat souhaite voir omis le paragraphe 1^{er} de l'article 5 puisqu'il énonce un principe consacré par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et les traités de l'Union européenne dont les dispositions constituent des normes de droit supérieures qui ont un effet direct en droit interne. Ce n'est qu'en ordre subsidiaire que le Conseil d'Etat propose de s'en tenir littéralement au libellé de la directive (UE) 2018/958 qu'il cite.

Dans l'intérêt de la clarté du dispositif, la commission a maintenu ce paragraphe, tout en faisant droit à la proposition d'ordre rédactionnel exprimée en ordre subsidiaire par le Conseil d'Etat.

Dans son avis, le Conseil d'Etat exprime, en outre, une opposition formelle à l'encontre du paragraphe 2 du présent article. Ceci, en raison de l'omission du terme « notamment », employé par la directive pour énumérer certains critères qui sont à considérer comme des objectifs d'intérêt général. La commission a inséré ce terme, sans l'indiquer dans un amendement formel.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat critique cette façon de procéder. Ladite modification, qu'il considère comme un amendement, lui permet toutefois de lever son opposition formelle. Dans la suite, cet article n'a plus suscité d'observation de sa part.

Article 6

L'article 6 rappelle le principe de proportionnalité auquel toute nouvelle disposition limitant l'exercice ou l'accès à une profession réglementée doit se conformer et met en place un examen *ex ante* de la conformité avec le principe de proportionnalité. Cet article correspond à l'article 7 de la directive (UE) 2018/958.

Renvoyant à ses considérations exprimées à l'encontre des articles 4 et 5, le Conseil d'Etat propose également d'omettre le paragraphe 1^{er} 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 dispositif légal.

Dans son avis, le Conseil d'Etat critique également la reprise littérale faite, au niveau de la lettre e) (point 5° nouveau) du paragraphe 2 de l'article 6, du libellé de la directive. Le Conseil d'Etat 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 ».

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat dans la suite.

Article 7

L'article 7 prévoit l'organisation d'une consultation publique qui associe les parties prenantes avant l'introduction de nouvelles dispositions limitant l'exercice ou l'accès à une profession réglementée. Pareilles consultations sont facultatives.

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.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que l'amendement parlementaire lui permet de lever son opposition formelle initiale.

Article 8

L'article 8 met en place le système de vérification et de notification de l'examen de proportionnalité. C'est l'article 10, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/958 qui oblige les Etats membres à désigner une autorité publique en charge de la transmission et de la réception de ces informations.

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.

Au fil des amendements successifs l'article 8 a été intégralement reformulé, à commencer par son *paragraphe 1^{er}*.

Compte tenu d'une observation afférente formulée dans l'avis de la Chambre de Commerce, la commission avait précisé que ce point de contact national, initialement prévu d'être institué auprès du ministre en charge de l'Enseignement supérieur, devait fonctionner « en étroite collaboration » avec le Ministère de l'Economie. En effet, la plupart des professions réglementées au Luxembourg relèvent du Ministère de l'Economie et plus précisément de la Direction générale des Classes moyennes.

La commission donnait en outre à considérer qu'également la coordination et le suivi de la politique horizontale du marché intérieur de l'Union européenne relèvent de la compétence du Ministère de l'Economie. C'est pour cette raison que ce ministère a mené les négociations de la directive (UE) 2018/958 et a assuré sa transposition en droit national.

Dans son avis complémentaire, au vu des explications fournies par la commission, le Conseil d'Etat doute de la pertinence d'instaurer le point de contact national auprès du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions. Il considère, par ailleurs, comme superfétatoire la précision « en étroite collaboration » puisque les ministères sont libres de collaborer entre eux comme ils l'entendent sans qu'une telle coopération exige une assise légale.

Considérant pertinentes ces observations, la commission a confié la gestion du point de contact national au ministre ayant l'Economie dans ses attributions. Dans la pratique, ce ministère collaborera avec le ministère en charge de l'Enseignement supérieur.

Dans le deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat, le paragraphe 1^{er} n'appelle plus d'observation.

En ce qui concerne le *paragraphe 2* de l'article 8, le Conseil d'Etat critique dans son avis, 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.

C'est ainsi que la commission a entièrement reformulé et complété les anciens paragraphes 2 à 4 de l'article 8. Ceci, dans l'objectif de s'assurer que toute disposition, indépendamment de son auteur, qu'elle soit de nature législative, réglementaire ou administrative, nouvelle ou modificative, soit transmise au point de contact national.

A l'encontre du paragraphe 2, le Conseil d'Etat se demande également si les avis qu'il rendra sur la conformité de l'examen de proportionnalité des projets de lois et de règlement grand-ducal seront également transmis au point de contact, et, dans l'affirmative, à quelle date.

La commission donne à considérer que la responsabilité ultime de l'examen de proportionnalité réside toujours auprès du ministre, auteur du projet, et non pas auprès du Conseil d'Etat.

La mission du Conseil d'Etat se limite à vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité. Il revient au ministre concerné, suite à l'avis du Conseil d'Etat, d'ajuster, le cas échéant, l'examen de proportionnalité avant que celui-ci ne soit transmis au point de contact national en vue d'être communiqué à la Commission européenne. L'avis du Conseil d'Etat, et plus particulièrement la vérification de la conformité de l'examen de proportionnalité, n'est pas destiné au point de contact national. En effet, la commission admet que, dans la pratique, cet avis du Conseil d'Etat portant sur la conformité de l'examen de proportionnalité fera partie intégrante de l'avis que le Conseil d'Etat doit émettre en vertu de l'article 83*bis* de la Constitution. L'avis sera donc public et accessible au point de contact national.

Pour faire droit à l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat à l'encontre de l'ancien *paragraphe 3*, la commission a apporté des précisions par rapport au délai de ces transmissions à respecter, divergeant en fonction de son auteur et de la nature de l'acte. Dans sa teneur initiale, cette disposition ne garantissait pas la vérification *ex ante* des examens de proportionnalité.

Par la création d'une commission, initialement qualifiée de « *ad hoc* », la commission a établi une vérification indépendante de la conformité des examens de proportionnalité qui accompagnent les actes administratifs émanant d'un ministre.

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.

La commission a prévu un règlement grand-ducal pour préciser les modalités de la composition et du fonctionnement de cette commission indépendante.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat émet des réserves à l'encontre du système mis en place pour la vérification de l'examen de proportionnalité en ce que celui-ci prévoit trois entités différentes risquant, dès lors, de créer des divergences dans l'analyse de la proportionnalité. C'est la raison pour laquelle il suggère la création d'un organisme indépendant chargé de cette vérification et renvoie à l'Italie ayant confié cette charge à son Conseil de la concurrence.

A ce sujet, la commission rappelle que ni la directive (UE) 2018/958, ni la Commission européenne elle-même ne requièrent la mise en place d'une telle instance indépendante.

La commission reste persuadée que l'approche projetée a tous ses mérites dans la mesure où une entité existante et une entité à mettre en place selon une obligation découlant de la directive (UE) 2018/958 sont parfaitement à même de vérifier la conformité des examens de proportionnalité : le Conseil d'Etat pour les textes légaux et réglementaires ainsi que le point de contact national pour les actes émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel. Compte tenu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, elle rappelle, par ailleurs, qu'elle n'est pas vraiment convaincue de la nécessité de la commission indépendante prévue pour vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité de toute disposition administrative émanant d'un ministre.

Désigner une entité indépendante en tant qu'autorité compétente pour la vérification de tous les examens de proportionnalité entraînerait des changements majeurs dans les procédures législative et

réglementaire actuelles, voire même un changement de paradigme, exigeant, pour le moins, des consultations étendues au sein du gouvernement.

Le Conseil de la concurrence ne saurait être l'organe approprié pour effectuer le contrôle de proportionnalité exigé par la directive (UE) 2018/958 et conséquemment par la loi en projet.

La commission rappelle que ce contrôle de proportionnalité a pour objectif de s'assurer que le juste équilibre soit trouvé entre le droit fondamental de chacun d'exercer une activité économique et la nécessité de limiter, dans certains cas bien définis, ce droit en vue de répondre à un objectif d'intérêt général tel que la santé publique, la protection des consommateurs, l'ordre public et autres. Or, au Luxembourg, le Conseil de la concurrence a été mis en place pour exercer un rôle bien précis et plus limité : il veille à garantir la libre concurrence et le bon fonctionnement des marchés. Son objectivité ne saurait, dès lors, être garantie. De surcroît, l'Italie est le seul Etat membre de l'Union européenne à avoir conféré à son autorité de la concurrence la mission d'effectuer le contrôle de proportionnalité. Le Conseil de la concurrence ne peut être comparé à l'autorité italienne dans la mesure où celle-ci dispose de missions bien plus étoffées, incluant notamment la protection des consommateurs, les pratiques commerciales déloyales ou encore les conflits d'intérêts de fonctionnaires.

Pour les raisons évoquées ci-dessus, l'option du Conseil de la concurrence, en particulier, et l'option d'une entité unique, de manière générale, ont été écartées.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale, en plus, ne pas être en mesure de lever son opposition formelle exprimée pour défaut de transposition correcte de la directive (UE) 2018/958. Il constate que le dispositif amendé ne tient pas compte des projets de règlement grand-ducal pris en recourant à la procédure d'urgence. Selon le Conseil d'Etat, même si des règlements grand-ducaux réglementant des professions ne devraient, en règle générale, pas être pris dans le cadre de la procédure d'urgence, une transposition complète de la directive n'exclut pas formellement de telles hypothèses.

Par conséquent, la commission a ajouté une disposition qui prévoit explicitement ce cas de figure de règlements grand-ducaux pris en urgence, même si l'omission dans la directive de toute référence à des dispositions à caractère urgent était un choix délibéré des co-législateurs européens et de la Commission européenne.

La commission donne toutefois à considérer que les questions habituelles liées à la réglementation de professions, telles que les adhésions aux chambres, les exigences en matière de formation, la forme juridique ou encore les règles d'actionariat ne sont pas des questions qui requièrent d'agir en urgence. Même s'il est vrai que des réglementations professionnelles ont été adoptées en urgence pendant la pandémie, il y a lieu de préciser qu'il s'agissait tout au plus d'ouvrir des activités réservées, par exemple d'autoriser exceptionnellement certaines professions à vacciner. Pour un tel cas de figure, l'examen de proportionnalité n'est pas exigé par la directive, puisqu'il s'agit de restrictions qui sont levées ou réduites.

Dans cette deuxième série d'amendements, la commission a, en plus, clarifié la question soulevée dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat quant à la nature de cette commission indépendante qualifiée à l'origine comme « *ad hoc* ». Comme il s'agira d'une seule commission indépendante à mettre en place et non de plusieurs commissions *ad hoc* spécifiques, elle a supprimé les termes « *ad hoc* ». Dans ce contexte, la commission a également jugé utile de préciser le nom de cette commission, pour l'appeler « commission indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité ».

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat s'est également opposé formellement au nouveau paragraphe 5 proposé à donner à l'article 8, pour défaut de transposition correcte de la directive. Afin de répondre à ces critiques du Conseil d'Etat, la commission a reformulé ce paragraphe. Elle a raccourci d'un mois le délai de réponse imparti au point de contact national. Cet amendement s'inscrit dans une volonté d'accélérer la procédure pour les organismes professionnels et établissements publics qui, dorénavant, doivent attendre l'avis du point de contact national avant de pouvoir adopter la disposition en question et qui ne pourront plus considérer le silence du point de contact national comme équivalant à un avis favorable. Ensuite, une distinction a été introduite entre l'avis du point de contact national et celui de la commission indépendante permettant de prévoir que le délai d'un mois entier court également à l'égard de la commission lorsqu'elle est saisie par le point de contact national dans le cadre de dispositions administratives émanant d'un ministre. La commission a également remplacé les termes « entrée en vigueur » par le terme « adoption ». Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat critique la rédaction initiale comme ne garantissant pas une vérification de l'examen de proportionnalité

ex ante, tel qu'exigé par la directive à transposer. La reformulation vise à garantir que les mesures concernées ne soient adoptées qu'une fois l'avis transmis par le point de contact national.

La commission a également tenu compte de la question soulevée par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire quant au délai à respecter dans le cas de figure d'un projet de règlement grand-ducal à adopter dans l'urgence. Le délai de cinq jours ouvrables prévu correspond à celui accordé dans la pratique aux chambres professionnelles pour aviser un projet de règlement grand-ducal pris en urgence.

Compte tenu de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la commission a également supprimé la possibilité pour le point de contact national de ne pas émettre un avis. Selon le Conseil d'Etat, prévoir que le point de contact national n'est pas tenu de rendre un avis et qu'il peut garder son silence ne respecte pas les termes de l'article 4, paragraphe 5, de la directive (UE) 2018/958 qui exige qu'un examen de proportionnalité indépendant et objectif soit effectué. L'intention à l'origine de cette disposition était d'apporter une certitude aux organismes professionnels au terme de deux mois.

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la désignation du point de contact national comme entité compétente pour vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité d'un projet de règlement grand-ducal pris en urgence. Il souligne que cette disposition ne respecte pas l'exigence d'indépendance exigée à l'article 4, paragraphe 5, de la directive à transposer.

Selon le Conseil d'Etat, le fonctionnaire responsable du point de contact national ne pourrait vérifier la conformité d'un examen de proportionnalité d'un acte émanant de son ministère de tutelle en toute indépendance. Le Conseil d'Etat propose, dès lors, de désigner la commission indépendante comme entité compétente pour la vérification de la conformité des examens de proportionnalité des projets de règlements grand-ducal pris en urgence.

Jugeant pertinente l'argumentation du Conseil d'Etat, la commission a fait sienne la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat, mais en l'intégrant comme paragraphe séparé dans l'article 8.

En effet, la disposition reprise a introduit une procédure nouvelle, non prévue dans le texte modifié. Elle prévoit une saisine directe de la commission indépendante pour émettre un avis à l'encontre des projets de règlements grand-ducal pris en urgence. C'est ainsi que la commission s'est vue contrainte d'adapter l'article 8 à plusieurs autres endroits également.

Avant tout, une clarification des procédures et délais applicables aux différentes dispositions en fonction de l'auteur de la disposition s'est imposée. En premier lieu, la commission indépendante a été désignée comme entité compétente pour la vérification des dispositions administratives émanant d'un ministre – sans devoir passer par l'étape intermédiaire de la sollicitation par le point de contact. Par ailleurs, une nouvelle phrase, proposée par le Conseil d'Etat lui-même, a été ajoutée pour prévoir des situations d'extrême urgence.

Lors de cette troisième série d'amendements, l'intitulé de l'article 8 a également été reformulé.

Dans son troisième avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale que ces ultimes amendements parlementaires n'appellent pas d'observation de sa part quant au fond. D'un point de vue formel et dans l'intérêt de la lisibilité de l'article remanié, il propose toutefois de reformuler et de restructurer l'article 8. La commission a fait sien l'article dans la forme proposée par le Conseil d'Etat.

Article 9

L'article 9 fixe l'entrée en vigueur de la loi.

Initialement, une entrée en vigueur déphasée était prévue.

Compte tenu du délai dépassé de la transposition en droit national de la directive (UE) 2018/958 et du fait que le présent dispositif ne prévoit pas de sanctions, la commission a prévu une entrée en vigueur immédiate.

Article et amendement sans observation de la part du Conseil d'Etat.

*

5) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 7478 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

Art. 1^{er}. 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.

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^{er} est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

(3) Toute disposition visée au paragraphe 1^{er} 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 de règlement grand-ducal ou la disposition administrative d'un examen de proportionnalité.

Pour ce faire, le député accompagne la proposition de loi d'un examen de proportionnalité lors de la transmission au Gouvernement.

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^{er} d'un examen de proportionnalité.

(4) Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1^{er} 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) 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.

Art. 4. Non-discrimination

Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative y compris 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 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^{er} 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, 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 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^{er}, il est tenu compte des éléments suivants:

- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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, 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:

- 1° la correspondance entre la portée des activités couvertes par une profession ou réservées à celle-ci et la qualification professionnelle requise;
- 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;
- 3° la possibilité d'acquérir la qualification professionnelle par différents moyens;
- 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;
- 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, alinéa 1^{er}, 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:

- 1° activités réservées, titre professionnel protégé ou toute autre forme de réglementation au sens de l'article 3, lettre a), de la loi précitée du 28 octobre 2016;
- 2° obligations de suivre une formation professionnelle continue;
- 3° dispositions en matière d'organisation de la profession, d'éthique professionnelle et de supervision;
- 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;
- 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;
- 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;
- 8° exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité;
- 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 loi précitée du 28 octobre 2016, dont:

- 1° l'inscription temporaire automatique ou l'adhésion *pro forma* à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, visés à l'article 6, alinéa 1^{er}, lettre a), de la loi précitée du 28 octobre 2016;
- 2° une déclaration préalable conformément à l'article 7, paragraphes 1^{er} et 2, de la loi précitée du 28 octobre 2016, la fourniture de documents exigés conformément au paragraphe 2 dudit article ou toute autre exigence équivalente;
- 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 précise les modalités de cette procédure, y inclus les modalités de la publication sur une plateforme électronique de ces projets de dispositions.

Art. 8. Vérification et notification de l'examen de proportionnalité

(1) Il est créé auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions un point de contact national qui vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité des dispositions limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de toute modification de telles dispositions existantes qui émanent d'un établissement public ou d'un organisme professionnel avec les critères posés par la présente loi. Le point de contact national émet l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité dans un délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces visées à l'article 3, paragraphe 3.

(2) Le ministre ayant l'Économie dans ses attributions nomme une commission indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité, ci-après la « Commission », qui vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité des dispositions à caractère administratif limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de toute modification de telles dispositions existantes qui émanent d'un ministre avec les critères posés par la présente loi. La Commission émet l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité dans un délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces visées à l'article 3, paragraphe 3.

La Commission vérifie également la conformité de l'examen de proportionnalité des projets de règlement grand-ducal avec les critères posés par la présente loi, lorsqu'il est recouru à la procédure prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. Dans ce cas, la saisine de la Commission se fait concomitamment à la saisine des chambres professionnelles et des organes consultatifs. Pour la vérification de la conformité de l'examen de proportionnalité des prédicts projets de règlement grand-ducal, la Commission émet un avis dans un délai de cinq jours ouvrables. En cas d'extrême urgence, le ministre compétent peut fixer un délai plus court.

Un règlement grand-ducal précise la composition, la nomination et le fonctionnement de la Commission.

(3) L'adoption des dispositions visées aux paragraphes 1^{er} et 2 ne peut avoir lieu qu'après l'émission de l'avis par le point de contact national ou par la Commission.

(4) Outre sa mission de vérification, le point de contact national assure l'échange d'informations sur les matières relevant de la présente loi.

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, est transmise au point de contact national. Concernant une disposition visée à la phrase précédente 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 au plus tard le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Le point de contact national 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^{er}, 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 jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 7 octobre 2021

Le Rapporteur,
Lydia MUTSCH

Le Président,
Claude HAAGEN

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7478

**N° 7478****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

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

*

Art. 1^{er}. 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.

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^{er} est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

(3) Toute disposition visée au paragraphe 1^{er} 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 de règlement grand-ducal ou la disposition administrative d'un examen de proportionnalité.

Pour ce faire, le député accompagne la proposition de loi d'un examen de proportionnalité lors de la transmission au Gouvernement.

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^{er} d'un examen de proportionnalité.

(4) Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1^{er} 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) 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.

Art. 4. Non-discrimination

Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative y compris 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 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^{er} 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, 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 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^{er}, il est tenu compte des éléments suivants:

- 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;
- 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;
- 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;
- 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;
- 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, 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:

- 1° la correspondance entre la portée des activités couvertes par une profession ou réservées à celle-ci et la qualification professionnelle requise;
- 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;

- 3° la possibilité d'acquérir la qualification professionnelle par différents moyens;
- 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;
- 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, alinéa 1^{er}, 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:

- 1° activités réservées, titre professionnel protégé ou toute autre forme de réglementation au sens de l'article 3, lettre a), de la loi précitée du 28 octobre 2016;
- 2° obligations de suivre une formation professionnelle continue;
- 3° dispositions en matière d'organisation de la profession, d'éthique professionnelle et de supervision;
- 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;
- 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;
- 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;
- 8° exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité;
- 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 loi précitée du 28 octobre 2016, dont:

- 1° l'inscription temporaire automatique ou l'adhésion *pro forma* à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, visés à l'article 6, alinéa 1^{er}, lettre a), de la loi précitée du 28 octobre 2016;
- 2° une déclaration préalable conformément à l'article 7, paragraphes 1^{er} et 2, de la loi précitée du 28 octobre 2016, la fourniture de documents exigés conformément au paragraphe 2 dudit article ou toute autre exigence équivalente;
- 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 précise les modalités de cette procédure, y inclus les modalités de la publication sur une plateforme électronique de ces projets de dispositions.

Art. 8. Vérification et notification de l'examen de proportionnalité

(1) Il est créé auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions un point de contact national qui vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité des dispositions limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de toute modification de telles dispositions existantes qui émanent d'un établissement public ou d'un organisme professionnel avec les critères posés par la présente loi. Le point de contact national émet l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité dans un délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces visées à l'article 3, paragraphe 3.

(2) Le ministre ayant l'Économie dans ses attributions nomme une commission indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité, ci-après la « Commission », qui vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité des dispositions à caractère administratif limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de toute modification de telles dispositions existantes qui émanent d'un ministre avec les critères posés par la présente loi. La Commission émet l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité dans un délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces visées à l'article 3, paragraphe 3.

La Commission vérifie également la conformité de l'examen de proportionnalité des projets de règlement grand-ducal avec les critères posés par la présente loi, lorsqu'il est recouru à la procédure prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. Dans ce cas, la saisine de la Commission se fait concomitamment à la saisine des chambres professionnelles et des organes consultatifs. Pour la vérification de la conformité de l'examen de proportionnalité des prédicts projets de règlement grand-ducal, la

Commission émet un avis dans un délai de cinq jours ouvrables. En cas d'extrême urgence, le ministre compétent peut fixer un délai plus court.

Un règlement grand-ducal précise la composition, la nomination et le fonctionnement de la Commission.

(3) L'adoption des dispositions visées aux paragraphes 1^{er} et 2 ne peut avoir lieu qu'après l'émission de l'avis par le point de contact national ou par la Commission.

(4) Outre sa mission de vérification, le point de contact national assure l'échange d'informations sur les matières relevant de la présente loi.

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, est transmise au point de contact national. Concernant une disposition visée à la phrase précédente 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 au plus tard le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Le point de contact national 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^{er}, 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 jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Projet de loi adopté par la Chambre des Députés
en sa séance publique du 14 octobre 2021

Le Secrétaire général,



Laurent Scheeck

Le Président,



Fernand Etgen

7478

Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 14/10/2021 16:16:59	Président: M. Etgen Fernand
Scrutin: 4	Secrétaire A: M. Scheeck Laurent
Vote: PL 7478 Directive UE 2018-958	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 7478	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	47	2	5	54
Procuration:	5	0	1	6
Total:	52	2	6	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
CSV					
Mme Adehm Diane	Oui		Mme Arendt épouse Kemp Nan	Oui	
M. Eicher Emile	Oui		M. Eischen Félix	Oui	
M. Galles Paul	Oui		M. Gloden Léon	Oui	(Mme Arendt épouse Kemp N
M. Halsdorf Jean-Marie	Oui		Mme Hansen Martine	Oui	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Oui		M. Kaes Aly	Oui	
M. Lies Marc	Oui		M. Mischo Georges	Oui	
Mme Modert Octavie	Oui		M. Mosar Laurent	Oui	
Mme Reding Viviane	Oui		M. Roth Gilles	Oui	
M. Schaaf Jean-Paul	Oui		M. Spautz Marc	Oui	(M. Mosar Laurent)
M. Wilmes Serge	Oui	(Mme Hetto-Gaasch Françoise)	M. Wiseler Claude	Oui	
M. Wolter Michel	Oui	(M. Roth Gilles)			

déi gréng					
Mme Ahmedova Semiray	Oui		M. Back Carlo	Oui	
M. Benoy François	Oui		Mme Bernard Djuna	Oui	(Mme Lorsché Josée)
Mme Empain Stéphanie	Oui		Mme Gary Chantal	Oui	
M. Hansen- Marc	Oui		Mme Lorsché Josée	Oui	
M. Margue Charles	Oui				

DP					
M. Arendt Guy	Oui		M. Bauler André	Oui	
M. Baum Gilles	Oui		Mme Beissel Simone	Oui	
M. Colabianchi Frank	Oui		M. Etgen Fernand	Oui	
M. Graas Gusty	Oui		M. Hahn Max	Oui	
Mme Hartmann Carole	Oui		M. Knaff Pim	Oui	
M. Lamberty Claude	Oui		Mme Polfer Lydie	Oui	

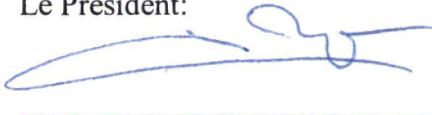
LSAP					
Mme Asselborn-Bintz Simone	Oui		M. Biancalana Dan	Oui	
Mme Burton Tess	Oui		Mme Closener Francine	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		M. Di Bartolomeo Mars	Oui	
M. Engel Georges	Oui		M. Haagen Claude	Oui	
Mme Hemmen Cécile	Oui		Mme Mutsch Lydia	Oui	

déi Lénk					
Mme Cecchetti Myriam	Non		Mme Oberweis Nathalie	Non	

Piraten					
M. Clement Sven	Abst.		M. Goergen Marc	Abst.	

ADR					
M. Engelen Jeff	Non		M. Kartheiser Fernand	Non	
M. Keup Fred	Non		M. Reding Roy	Non	(M. Kartheiser Fernand)

Le Président:



Le Secrétaire général:



7478/29

N° 7478²⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

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

* * *

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(26.10.2021)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 14 octobre 2021 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

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

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 14 octobre 2021 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 27 octobre 2020, 11 mai 2021, 22 juin 2021 et 9 juillet 2021 ;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 16 votants, le 26 octobre 2021.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

40



Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 7 octobre 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 10 septembre 2021
2. 7478 Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions
- Rapporteur : Madame Lydia Mutsch

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 7818 Projet de loi portant modification du Code de la consommation aux fins de transposition de :

1° la directive (UE) 2019/770 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de fourniture de contenus numériques et de services numériques ;

2° la directive (UE) 2019/771 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de vente de biens, modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE et abrogeant la directive 1999/44/CE

- Rapporteur : Madame Tess Burton

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
4. Divers (échange de vues POST Luxembourg, visite société Jan De Nul, détermination délégation EISC)

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Léon Gloden, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding

Mme Marie-Josée Ries, Mme Delphine Jeanpierre, du Ministère de la Protection des consommateurs

M. Brian Halsdorf, M. Patrick Weymerskirch, du groupe parlementaire LSAP

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, Mme Cécile Hemmen, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes
Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 10 septembre 2021

Monsieur André Bauler s'interroge sur la suggestion de Monsieur Léon Gloden, actée à la page 9 du projet de procès-verbal et concernant l'article 63, paragraphe 2, alinéa 2, « d'écrire du « recours » au singulier ».

Le secrétaire-administrateur concède que ce bout de phrase peut sembler énigmatique au lecteur qui ignore l'existence des notes manuscrites de Monsieur Gloden en marge dudit alinéa et à l'origine de ce passage. Il propose de préciser ce point en citant l'alinéa visé intégralement.

Sous réserve de ladite précision à apporter, le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé.

2. 7478 Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Monsieur le Président invite Madame le Rapporteur Lydia Mutsch à procéder à la présentation de son projet de rapport déjà transmis aux membres de la commission en date du 29 septembre 2021.

Madame le Rapporteur parcourt son projet de rapport en le résumant. Elle rappelle plus particulièrement que la procédure du contrôle de proportionnalité initialement projetée a été substantiellement amendée. L'oratrice clôt son exposé en s'enquérant sur d'éventuelles observations et questions qui s'imposeraient encore.

Constatant que tel n'est pas le cas, Monsieur le Président décide de procéder au vote.

Le projet de rapport est **adopté** à l'unanimité des membres présents de la commission.

Monsieur le Président propose d'opter pour un temps de parole en séance publique suivant le modèle de base, tout en accordant davantage de temps à Madame le Rapporteur pour présenter ce projet de loi.

La commission marque son accord au temps de parole proposé.

3. 7818 Projet de loi portant modification du Code de la consommation aux fins de transposition de :

1° la directive (UE) 2019/770 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de fourniture de contenus numériques et de services numériques ;

2° la directive (UE) 2019/771 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de vente de biens, modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE et abrogeant la directive 1999/44/CE

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Monsieur le Président invite Madame le Rapporteur Tess Burton à s'exprimer au sujet de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat concernant le projet de loi sous rubrique.

Madame le Rapporteur remarque que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat est de nature à lui permettre de procéder à la rédaction de son projet de rapport.

Madame le Rapporteur donne toutefois à considérer que la commission vient d'être saisie d'une demande du groupe politique CSV qui souhaite convoquer une réunion de la présente commission dédiée à une entrevue avec l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC), la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) et la Chambre des Salariés (CSL) concernant le projet de loi sous rubrique. Cette demande se réfère à un courrier « daté du 28 août 2021 adressé à Madame la Députée Tess Burton, rapportrice du projet de loi en question, » par l'ULC, la CHFEP et la CSL. Madame le Rapporteur tient à préciser qu'elle ignore de quel courrier il est question. Différentes recherches effectuées suite à cette affirmation, également au niveau de l'Administration parlementaire, n'ont pas permis de faire apparaître un tel courrier.

Monsieur le Président ajoute qu'il n'a également pas connaissance d'un tel courrier.

Madame le Rapporteur souligne que dans sa fonction elle est bien évidemment à disposition de tout groupement ou de toute personne qui souhaite s'exprimer au sujet du projet de loi 7818. Partant, elle propose que la commission lui accorde le temps nécessaire pour organiser une telle entrevue avec notamment l'ULC. Cette dernière s'est, en effet, également exprimée dans un article publié à ce sujet, article qui vient d'être transmis aux membres de la commission. Elle suggère qu'elle fera rapport de son entrevue lors d'une des prochaines réunions de la commission.

En outre, Madame le Rapporteur tient à rappeler que l'avis de l'ULC concernant le projet de loi sous rubrique a déjà été évoqué en commission lors de la présentation du projet de loi. Cet avis a été commenté par les représentants du Ministère, sans que la position gouvernementale n'ait été contestée.

Débat:

- Monsieur Léon Gloden salue la proposition de Madame le Rapporteur. L'intervenant suggère que la présentation d'un projet de rapport dans ce dossier soit **suspendue** jusqu'à ce que la commission ait été informée des conclusions de cette entrevue à organiser avec l'ULC.

Monsieur le Président intervient pour souligner que les travaux de rédaction de ce projet de rapport ne seront pas suspendus. Il encourage toutefois Madame le Rapporteur à s'échanger avec l'ULC sur leurs revendications concernant ce dossier avant que ce projet de loi soit à nouveau porté à l'ordre du jour de la commission. Lors de cette réunion, elle saura également clarifier de quel courrier il est question et à qui il a été adressé ;

- Invités à prendre la parole, les représentantes du Ministère rappellent que la marge de manœuvre délaissée au législateur national par ces deux directives à transposer est très limitée. Cette **marge de manœuvre** se limite principalement à deux points : *primo*, le délai de garantie et, *secundo*, le délai du renversement de la charge de la preuve. Elles sont bien conscientes que sur ces deux points, l'ULC revendique un délai maximal. Le Gouvernement a cependant décidé, compte tenu de la spécificité de l'économie du pays hautement dépendante d'importations, de se tenir à la ligne suggérée par la directive et, surtout, aux délais admis dans la majorité des Etats membres de l'Union européenne – à savoir deux ans, pour le premier, et un an, pour le second.

Elles tiennent à signaler qu'une mise en demeure de la part de la Commission européenne vient d'être adressée au Gouvernement en ce qui concerne la transposition de ces directives en droit national ;

- Monsieur le Président ajoute que lesdites explications devront également être fournies dans le rapport de la commission.

Conclusion :

La commission marque son accord à la façon de procéder telle que discutée.

4. Divers (échange de vues POST Luxembourg, visite société Jan De Nul, détermination délégation EISC)

Monsieur le Président informe l'assistance que l'échange de vues demandé par le groupe CSV concernant le groupe **POST** aura bien lieu lors d'une des prochaines réunions de la commission, au plus tard fin octobre.

Monsieur Laurent Mosar intervient pour signaler que lors de cet échange de vues son groupe politique entend également thématiser les réformes tarifaires annoncées concernant les comptes chèques postaux.

Monsieur Charles Margue rappelle que la commission a obtenu la permission de visiter le siège du groupe **Jan De Nul** à Capellen. Il juge utile que cette visite soit organisée avant la fin de l'année.

Le secrétaire-administrateur rappelle que le délai pour introduire les candidatures pour la délégation représentant la Chambre des Députés auprès

de la *European Interparliamentary Space Conference (EISC)* du 7 au 9 novembre 2021 en Norvège expire aujourd'hui. Seul Monsieur Sven Clement s'est jusqu'à présent porté candidat. Une brève discussion s'ensuit. La candidature de Monsieur Clement est confirmée et approuvée.

Luxembourg, le 20 octobre 2021

Procès-verbal approuvé et certifié exact

35



Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 21 juillet 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. Avenir du site de production du groupe industriel *Liberty Steel* à Dudelange - dernières évolutions (demande du groupe politique CSV du 14 juillet 2021)
2. 7478 Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions – Rapporteur : Madame Lydia Mutsch
- Examen du troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. 7456 Projet de loi portant modification :
1° du Code de la consommation ;
2° de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ;
3° de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques ;
4° de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique ;
5° de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur ;
6° de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence ;
7° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative ;
en vue de la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004 – Rapporteur : Monsieur Claude Haagen
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, Mme Chantal Gary remplaçant M. Charles Margue, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding, M. Marc Spautz

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué ; M. Dan Biancalana, observateur

M. Franz Fayot, Ministre de l'Economie

M. Marc Ernsdorff, M. Patrick Nickels, Mme Joana Quiaios, M. Frank Reimen, M. Paul Zenners, du Ministère de l'Economie

M. Christian Muller, M. Marc Fischer, du Ministère de la Protection des consommateurs

M. Patrick Weymerskirch, du groupe parlementaire LSAP

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Tess Burton, M. Gusty Graas, Mme Cécile Hemmen, M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Avenir du site de production du groupe industriel *Liberty Steel* à Dudelange - dernières évolutions (demande du groupe politique CSV du 14 juillet 2021)

Monsieur Laurent Mosar explique que son groupe politique juge important que la commission parlementaire soit informée sur l'évolution de la situation de l'usine du groupe industriel *Liberty Steel* à Dudelange, voire sur d'éventuelles nouvelles perspectives dans ce dossier. Par ailleurs, selon de récentes nouvelles, il semble que la Commission européenne soit disposée à reconsidérer son interdiction d'une reprise par ArcelorMittal de son ancien site de production à Dudelange. Il serait donc également intéressant de savoir si un tel intérêt du côté d'ArcelorMittal existe.

Monsieur le Ministre de l'Economie donne à considérer que, depuis sa dernière intervention à ce sujet au sein de la séance publique de la Chambre des Députés, la situation n'a, quant au fond, pas évolué : l'usine à Dudelange tourne toujours au ralenti. Ceci, en raison de sa dépendance du site de *Liberty Steel* à Liège qui, en raison de ses propres problèmes d'approvisionnement, n'est plus en mesure de fournir, tel que requis, le site de Dudelange. Ces problèmes d'approvisionnement sont une conséquence directe des embarras financiers du groupe *Liberty Steel*. Tant la Société Nationale de Crédit et d'Investissement (SNCI) que le Ministère de l'Economie suivent cette situation de très près. Des échanges ont régulièrement lieu avec les syndicats et la direction de l'usine à Dudelange dans l'intention de sécuriser ce site et de trouver une issue durable. La situation actuelle est « frustrante ». Malgré une bonne conjoncture dans le

secteur sidérurgique, cette usine ne peut pas tourner à plein régime.

Monsieur le Ministre de l'Economie précise que les « récentes nouvelles » évoquées ont pour source une réponse de la Commissaire européenne, Madame Margrethe Vestager, à une question parlementaire de deux députés luxembourgeois du Parlement européen. La « légère ouverture » qu'elle a laissée transparaître, lui semble motivée par des considérations politiques et non pas par un changement de circonstances sur le marché de l'acier dans l'Union européenne. Un changement structurel du marché de l'acier, qui permettrait à la Commission européenne de réviser sa position, ne peut pas être constaté.

Monsieur le Ministre ajoute que la clause contractuelle interdisant à ArcelorMittal, pour une période de dix années, une reprise de ses usines cédées dans le contexte de la reprise du sidérurgiste italien ILVA est toujours de vigueur. Actuellement, d'un point de vue juridique, un tel rachat est donc impossible.

Toujours est-il qu'en fin de compte la reprise d'ILVA n'a pas eu lieu. Cette clause est donc discutable. Le moment venu, en cas d'intérêt d'ArcelorMittal, il y aurait lieu d'insister auprès de la Commission européenne sur cette réalité.

Débat :

- concernant une éventuelle **nationalisation** de cette usine, évoquée comme instrument de dernier recours par Monsieur Laurent Mosar, Monsieur le Ministre tient à exprimer son étonnement : l'arsenal juridique luxembourgeois ne dispose pas d'un tel instrument et le Gouvernement n'envisage aucunement de mettre en place un tel dispositif.¹ Toutefois, le Gouvernement n'exclut pas, le cas échéant, la prise d'une participation dans cette usine dans le cadre d'un projet industriel afférent. Une simple reprise par l'Etat de cette usine ne fonctionnera pas dans la pratique. A ce stade, le Gouvernement se prépare à toutes les éventualités. Monsieur le Ministre rappelle que ce dossier est très complexe du fait qu'il est lié à la liquidation de *Greensill Capital*, principal créancier de *Liberty Steel*. L'usine de Liège se trouve dans une procédure de réorganisation prévue par la législation belge sur les insolvabilités et où une décision concernant la prolongation du sursis prononcé est imminente. A ce stade, il lui est impossible de se prononcer sur des dates ou termes précis concernant quoi que ce soit dans ce processus ;

Monsieur Laurent Mosar ajoute que dans ce dossier, il y a lieu de se préparer à toutes les éventualités. Lorsque l'usine de Dudelange tombe dans la masse de la liquidation, l'option de la nationalisation risque d'être la seule qui permette d'assurer l'entrée de l'Etat dans l'actionnariat et la survie de cette production. C'est dans cette hypothèse qu'il suppose que son groupe politique ne s'opposera pas à une telle mesure ;

- concernant la sécurité et **prévisibilité des salaires** versés à Dudelange, question soulevée par Monsieur Mosar, Monsieur le

¹ L'orateur ironise sur la conversion de Monsieur Laurent Mosar à des concepts de politique économique du socialiste François Mitterrand, président de la République française durant deux septennats.

Ministre précise que les salaires des mois de juillet et d'août sont garantis. Ceci également en recourant au régime du chômage partiel, régime qui permet de maintenir l'usine en activité dans l'attente d'une solution durable ;

- répondant à Monsieur André Bauler, Monsieur le Ministre précise qu'actuellement 85 postes équivalents temps plein sont en **chômage partiel**. Ce chômage partiel est réparti sur l'ensemble des quelque 220 postes de l'usine. Cette façon de procéder permet d'assurer une alternance équitable entre chômage et activité ;
- suite à une question de Monsieur Bauler, Monsieur le Ministre confirme qu'une possibilité lors d'une reprise de l'usine pourrait consister dans une prise de **participation par l'intermédiaire de la SNCI**, mais seulement dans l'hypothèse où un plan industriel pour l'avenir de cette usine saurait être dressé.

Monsieur le Président clôt la discussion en retenant que Monsieur le Ministre de l'Economie reviendra informer la commission dès que de nouveaux éléments se présenteront dans ce dossier.

2. 7478 **Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions**

- Examen du troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat

Monsieur le Président remarque que le troisième avis complémentaire du Conseil d'Etat lui semble être de nature à permettre à la commission de procéder à la rédaction de son projet de rapport. Le Conseil d'Etat émet toutefois une proposition consistant à reformuler intégralement l'article 8 du projet de loi. L'orateur invite donc les représentants du Ministère de l'Economie à prendre position par rapport à cette reformulation.

Une représentante du Ministère explique que cette proposition de texte est à saluer en ce qu'elle restructure l'article 8, de sorte à le rendre bien plus lisible. Le Ministère recommande donc à la commission la reprise de cette proposition.

Un représentant du Ministère ajoute que le projet de règlement grand-ducal lié à ce projet de loi a également dû être amendé afin de tenir compte de ces avis du Conseil d'Etat. Ce projet de règlement grand-ducal devrait être adopté par le Conseil de gouvernement avant les vacances d'été. Ce texte pourrait être d'une certaine utilité pour la commission, voire le Rapporteur.

Monsieur le Président invite le Ministère de l'Economie à faire parvenir ce règlement grand-ducal amendé à la commission.

En conclusion, Monsieur le Président invite Madame le Rapporteur à procéder à la rédaction de son projet de rapport en vue de son adoption lors de la première réunion de la rentrée.

3. 7456 Projet de loi portant modification :

1° du Code de la consommation;

2° de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments;

3° de la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques;

4° de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique;

5° de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur;

6° de la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence;

7° de la loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative;

en vue de la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/2004

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Monsieur le Président-Rapporteur rappelle qu'en janvier neuf amendements parlementaires visant le dispositif sous objet ont été transmis pour avis complémentaire au Conseil d'Etat. Selon sa lecture de cet avis complémentaire rendu le 6 juillet 2021, il devrait désormais être possible de clôturer ce dossier.

Monsieur le Président-Rapporteur invite le représentant du Ministère de la Protection des consommateurs à commenter cet avis. Celui-ci confirme l'appréciation de Monsieur le Président-Rapporteur, seulement deux amendements suscitent des commentaires de la part du Conseil d'Etat (amendements 2 et 9), qu'il cite et considère pertinents. L'orateur ajoute que les deux observations légistiques peuvent être suivies.

Le représentant du Ministère de la Protection des consommateurs résume et commente en outre les avis complémentaires de l'Union luxembourgeoise des consommateurs, du Conseil de la concurrence² et de la Chambre de Commerce³.

En conclusion, Monsieur le Président-Rapporteur dit vouloir procéder à la rédaction de son projet de rapport dans l'objectif de pouvoir le soumettre à l'approbation de la commission en septembre.

Luxembourg, le 27 juillet 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la
Protection des consommateurs et de l'Espace,
Claude Haagen

² Celui-ci rappelle notamment, comme la Chambre de Commerce, qu'il y aurait lieu de préciser la notion d'« intérêts collectifs des entreprises » dans le droit luxembourgeois.

³ Celle-ci estime qu'il y aurait lieu de lier l'entrée en vigueur de la future loi à celle du projet de loi n° 7329 (registre maritime), observation plutôt théorique et que le Ministère ne partage pas en l'absence du pouvoir de sanctions en ce qui concerne les droits des passagers voyageant par mer et par voie de navigation intérieure.



Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 1^{er} juillet 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 7478 Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions
- Rapporteur : Madame Lydia Mutsch

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat
2. 7479 Projet de loi portant organisation de l'Autorité nationale de concurrence et abrogeant la loi 23 octobre 2011 relative à la concurrence
- Rapporteur : Madame Lydia Mutsch

- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat (à partir de l'article 24)
- Retour éventuel aux articles 12, paragraphes 4 et 5 (nouveaux); 17, paragraphes 2 et 6 (nouveau); 23, paragraphe 4

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Paul Galles remplaçant M. Marc Spautz, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding

M. Pierre Barthelmé, M. Charline Di Pelino, M. Steve Fritz, M. Luc Wilmes, Mme Cindy Bauwens, Mme Joana Quiaios, du Ministère de l'Economie

M. Patrick Weymerskirch, du groupe parlementaire LSAP

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes
Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. 7478 Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

Monsieur le Président rappelle que le 9 juin 2021 la deuxième série d'amendements apportée par la commission au dispositif sous rubrique a été transmise au Conseil d'Etat qui a rendu son second avis complémentaire le 22 juin – en exprimant une nouvelle opposition formelle. L'orateur invite les représentants du Ministère de l'Economie à commenter ce récent avis du Conseil d'Etat.

En résumé, ceux-ci estiment pertinente l'opposition formelle soulevée par le Conseil d'Etat, saluent la proposition de texte avec laquelle il l'accompagne, expliquent toutefois que cette proposition exige d'apporter une série d'autres amendements au dispositif en projet. Il s'agit d'adaptations en relation avec la saisine directe de la commission indépendante proposée par le Conseil d'Etat afin d'aviser les projets de règlement grand-ducal pris en urgence. Les paragraphes 3 à 5 de l'article 8 sont donc à reformuler intégralement. Une correction est également à effectuer au niveau du paragraphe 6 de cet article.

Monsieur le Président ajoute que ces suggestions d'amendement du Ministère de l'Economie viennent d'être transmises aux membres de la commission.¹

Avant de détailler leurs suggestions, une représentante du Ministère tient à ajouter qu'avant de formuler ces libellés, les auteurs se sont concertés avec le Conseil d'Etat et les adaptations suggérées ont rencontré son accord. Le Ministère est donc confiant que ces ultimes amendements permettront de clôturer ce dossier.

Débat :

Madame le Rapporteur salue que les auteurs des propositions d'amendement transmises à la commission se sont concertés au préalable avec le Conseil d'Etat. Elle remarque que le cas de figure d'un règlement grand-ducal pris en recourant à la procédure d'urgence et qui, en plus, limite l'accès à une profession réglementée ou l'exercice de celle-ci, est plutôt purement hypothétique. L'argumentation du Conseil d'Etat, que le fonctionnaire responsable du point de contact national ne pourrait vérifier la conformité d'un examen de proportionnalité d'un acte émanant de son ministère de tutelle en toute indépendance, est correcte. Cependant, si ces actes émanent d'autres ministères ce conflit d'intérêt potentiel n'est pas donné. Partant, l'oratrice souhaite savoir de quels ministères pareils actes sont-ils susceptibles d'émaner majoritairement et si éventuellement l'amendement ne pourrait pas se limiter à apporter cette nuance dans le libellé de l'article 8.

Une représentante du Ministère concède que le cas de figure évoqué est rare. La proposition du Conseil d'Etat a l'avantage de la simplicité et de la clarté. Le point de contact sera seulement compétent de vérifier l'examen de proportionnalité réalisé par les établissements

¹ Transmis du 30 juin 2021.

publics ou les organismes professionnels, par rapport auxquels il bénéficie d'office d'une présomption d'indépendance. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a déjà marqué son accord aux présents remaniements qui s'ensuivent de sa proposition de texte qui permet de lever son opposition formelle.

Conclusion :

Constatant que plus aucune question ou observation ne semble s'imposer, Monsieur le Président retient qu'une lettre d'amendement dans le sens exposé sera adressée à brève échéance au Conseil d'Etat.

2. 7479 Projet de loi portant organisation de l'Autorité nationale de concurrence et abrogeant la loi 23 octobre 2011 relative à la concurrence

- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat (à partir de l'article 24)

Article 24 (ancien)

L'article 24 prévoit la désignation d'un conseiller instructeur. Cet article reprend, tout en le précisant, le paragraphe 4 de l'article 7 de la loi modifiée du 23 octobre 2011.

La commission marque son accord aux amendements suggérés par le Ministère de l'Economie qui, d'une part, font droit à l'avis du Conseil d'Etat et, d'autre part, améliorent la lisibilité de l'alinéa 1^{er} de cet article.

Article 25 (ancien)

L'article 25 délimite les pouvoirs de contrôle des conseillers instructeurs et des enquêteurs.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence fournit des explications générales concernant les deux oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat à l'encontre des articles 25 et 26 du texte gouvernemental,² articles analysés de concert par la Haute Corporation.

Débat :

Comme suite à une question de Madame le Rapporteur, qui s'interroge sur l'emploi de la terminologie d'« **enquête préliminaire** » par Monsieur le Président du Conseil de la concurrence dans le contexte des (anciens) articles 25 et 26, celui-ci détaille les différences entre ces deux articles.

Monsieur Léon Gloden critique le « mélange » prévu des **ordres juridictionnels** (administratif / pénal) dans cette matière qui est administrative. Il dit toutefois pouvoir comprendre les raisons qui ont motivé les auteurs à opter pour la saisine du juge d'instruction au lieu

² L'une en raison d'insécurité juridique créée, l'autre pour non-respect des droits de la défense et transposition incomplète de l'article 3 de la directive (UE) n° 2019/1 à transposer.

du juge civil.

Monsieur Léon Gloden propose de remplacer au paragraphe 1^{er} du présent article le verbe « **pénétrer** », connoté à une action forcée, par le verbe « accéder », qu'il considère plus approprié dans ce contexte.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence salue cette proposition qui devrait également s'appliquer au paragraphe 2, en ce qu'elle correspond mieux au caractère du présent article, dans le cadre duquel les enquêteurs n'ont point besoin d'une autorisation du juge d'instruction, sauf si ces contrôles s'effectuent dans des lieux qui servent également à des fins d'habitation. Il s'agit, en fait, de la principale différence entre cet article et l'article qui suit. Cette proposition terminologique permet de différencier encore mieux l'article 24 (nouveau) de l'article 25 (nouveau).

Monsieur le Président note qu'au paragraphe 3 les auteurs suggèrent d'indiquer, à l'instar du paragraphe 1^{er}, la **plage horaire**. L'intervenant s'interroge sur les heures fixées – pourquoi 6.30 heures et non pas 6.00 heures ou 7.00 heures ? Monsieur le Président du Conseil de la concurrence précise qu'il s'agit des heures prévues dans le Code de procédure pénale. Monsieur Léon Gloden ajoute que cette plage horaire s'explique historiquement. Elle provient d'un temps où l'adultère était encore poursuivi pénalement. Une tournure typique dans des procès-verbaux de l'époque était « la couette était encore chaude ».

Conclusion :

Monsieur le Président prend acte de l'accord de la commission aux amendements tels que suggérés par le Ministère de l'Economie en réaction à l'avis du Conseil d'Etat, excepté au niveau des paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 24, où elle remplace, en plus, le verbe « pénétrer » par « accéder ».

Article 26 (ancien)

L'article 26 encadre le pouvoir d'effectuer des inspections inopinées – perquisitions-saisies – dans des entreprises ou associations d'entreprises.

Débat :

Tout en marquant son accord aux reformulations proposées, Madame le Rapporteur s'interroge sur le **déroulement concret** de ces inspections dans le contexte actuel du recours accru au télétravail par les entreprises. Monsieur le Président du Conseil de la concurrence renvoie à l'article qui suit qui règle ces opérations. Il donne à considérer que le conseiller instructeur devra préciser, entre autres, dans sa requête à adresser au juge d'instruction au préalable d'une telle inspection, où il envisage une telle inspection. Si le juge autorise une telle inspection dans un domicile privé, l'Autorité a la possibilité de saisir tout support sur lequel elle estime pouvoir trouver les preuves recherchées donc également des ordinateurs privés.

En réponse à Madame le Rapporteur qui s'interroge à nouveau sur

l'emploi par l'orateur de la terminologie d'enquête ou d'« **instruction préliminaire** », notion également mentionnée dans le tableau synoptique,³ Monsieur le Président du Conseil de la concurrence explique qu'en parlant d'enquête préliminaire il vise toute cette phase de l'instruction qui s'étend jusqu'à la communication des griefs prévue à l'article 39 du projet dans sa teneur initiale. Il ne s'agit pas d'une procédure spécifique et elle n'a rien de secret. Une « enquête préliminaire » en tant que telle n'existe pas. Il n'y a qu'une seule enquête ou instruction. Sur certaines activités lors de cette phase d'instruction, comme le relevé de prix dans des filiales, il n'est cependant pas nécessaire d'informer l'entreprise.

A la lecture des nouvelles dispositions proposées concernant **l'ordonnance du juge**, Monsieur Léon Gloden s'interroge si celles-ci sont conformes aux récentes modifications apportées par un projet de loi adopté en séance publique et dont Monsieur Charles Margue était Rapporteur. Ce dernier précise qu'il s'agissait du projet de loi 7307 qui comportait une panoplie de mesures visant à améliorer, simplifier et rendre plus efficace le régime procédural en matière civile et commerciale.⁴

Monsieur le Président invite les auteurs du projet de loi à vérifier le point qui vient d'être soulevé.

Lisant comme suit le nouveau paragraphe 1^{er}, « adresse une requête au juge d'instruction près le **tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg**. », Monsieur Guy Arendt souhaite savoir si c'est à escient que le tribunal d'arrondissement de Diekirch est écarté. Monsieur le Président du Conseil de la concurrence confirme que les auteurs du projet de loi ont opté de manière délibérée pour la seule compétence pour l'ensemble du pays du juge de l'arrondissement judiciaire de Luxembourg à l'instar de ce qui est prévu pour l'autorisation judiciaire qui est délivrée à la Commission de Surveillance du Secteur Financier dans le cadre de la loi du 23 décembre 2016 relative aux abus de marché.

Suite à une question afférente de Monsieur le Président, il est expliqué qu'également le nouveau **paragraphe 2** est à voir en relation avec l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat et qui recommande de s'en tenir à la loi du 23 octobre 2011 relative à la concurrence. C'est ainsi que les nouveaux paragraphes 2 et 5 fournissent des précisions concernant l'ordonnance du juge d'instruction autorisant l'inspection. Ceci en reprenant en substance certains alinéas de l'article 16, paragraphe 3, de ladite loi actuellement en vigueur et citée en référence par le Conseil d'Etat.

Monsieur Léon Gloden remarque que le nouveau **paragraphe 6** traite également du contenu de l'ordonnance et s'interroge sur le délai de caducité y prévu. Détaillant les travaux préparatoires nécessaires avant de pouvoir efficacement procéder à une telle inspection, Monsieur le Président du Conseil de la concurrence estime comme

³ Voir page 56 dudit document de travail

⁴ Premier vote constitutionnel (positif), le 8 juin 2021 ; dispense du second vote constitutionnel le 15 juin 2021.

raisonnable le délai d'un mois prévu, voire même ambitieux. L'orateur souligne que toutes ces nouvelles dispositions proposées visent en premier lieu à préserver les droits de la défense, voire « l'égalité des armes ».

Monsieur Léon Gloden ajoute que, dans ce même paragraphe 6, il souhaiterait toutefois voir supprimé, à la fin de la dernière phrase, les mots « par voie d'ordonnance rectificative ». Cette désignation est fautive. Cette phrase permet la prolongation du délai d'office d'un mois. Il ne s'agit donc pas d'une ordonnance qui rectifie voire même annule la première ordonnance. Monsieur le Président du Conseil de la concurrence remarque que rien ne s'oppose à supprimer ce bout de phrase.

Conclusion :

Monsieur le Président retient que le libellé du nouveau paragraphe 6 du présent article ne sera pas repris tel que proposé par les représentants du Ministère. A la fin de la dernière phrase de ce paragraphe, les termes « par voie d'ordonnance rectificative » sont à omettre. Sinon, la commission fait siennes les modifications et amendements suggérés par le Gouvernement.

Article 27 (ancien)

L'article 27 précise le déroulement concret des opérations de perquisitions et reprend une partie des dispositions de l'article 16 de la loi modifiée du 23 octobre 2011.

Débat :

Concernant le **paragraphe 3** (nouveau), Monsieur le Président s'interroge sur les conséquences de la désignation de deux témoins par l'officier de police judiciaire. Monsieur le Président du Conseil de la concurrence souligne que, le cas échéant, ces deux témoins doivent être explicitement désignés pour assister à l'inspection et signer le procès-verbal de l'inspection. Ceci, en cas d'absence du dirigeant de l'entreprise ou d'une désignation par celui-ci de représentants pour remplir ce devoir. Monsieur le Président retient que cette désignation est alors une condition préalable.

Au niveau du nouveau **paragraphe 10** proposé, Monsieur Léon Gloden se heurte à la précision suivante, donnée en fin de phrase du premier alinéa : « ou confiés à un gardien de la saisie ». L'intervenant note que ce bout de phrase signifie que l'Autorité pourra désigner une tierce personne pour garder les pièces saisies. Il souligne que cette personne devra pouvoir garantir que toutes ces pièces soient effectivement conservées de façon à ce que la confidentialité soit assurée. Partant, il tient à exprimer ses réserves concernant cet ajout « lapidaire ». Cette possibilité serait à circonscrire davantage ou bien à omettre.

Monsieur Guy Arendt se rallie à l'avis de Monsieur Léon Gloden, juge toutefois plus sage de supprimer tout simplement lesdits termes.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence explique que des considérations pratiques sont à l'origine de cet ajout. A son avis, rien ne s'oppose à laisser cette possibilité de côté.

En conclusion, tant Madame le Rapporteur que Monsieur le Président proposent de supprimer ladite fin de phrase.

Critiquant le recours récurrent à la tournure « **le cas échéant** » dans le texte du présent article, Monsieur Léon Gloden suggère que la commission renonce autant que possible à ces termes. Au niveau de l'alinéa 2 du nouveau paragraphe 10, ces termes sont superfétatoires. Cette observation vaut également pour le nouveau **paragraphe 13** proposé.

Monsieur le Président remarque qu'il s'agit d'une observation d'ordre rédactionnelle classique susceptible d'être formulée dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Après une brève discussion, concernant la pertinence de cette tournure au niveau du paragraphe 10, alinéa 2, la commission estime que cette suppression n'appauvrit pas cette disposition au profit de sa lisibilité.

Conclusion :

La commission marque son accord aux amendements suggérés par le Ministère de l'Economie – sauf en ce qui concerne le nouveau paragraphe 10 dont le premier alinéa aura la teneur suivante : « Les objets et documents et autres choses saisis sont déposés à l'Autorité. » Au deuxième alinéa de ce même paragraphe, les termes « , le cas échéant » ne seront pas repris. Ces mêmes termes seront également omis au niveau du paragraphe 13 du présent article.

Article 28 (ancien)

L'article 28 permet aux conseillers effectifs et enquêteurs d'adresser des demandes de renseignements proportionnées aux entreprises ou associations d'entreprises.

Cet article reprend, en le modifiant, l'article 14 de la loi modifiée du 23 octobre 2011.

Débat :

Monsieur Léon Gloden signale sa compréhension pour l'abandon du délai d'un mois minimum concernant ces demandes de renseignements en faveur d'une approche plus flexible. Le délai fixé doit toutefois être raisonnable. L'opposition formelle du Conseil d'Etat à ce sujet est à saluer. L'amendement proposé n'est pas tout à fait satisfaisant. La possibilité de demander une prolongation du délai fixé par le conseiller instructeur devrait également être ajoutée. Bien d'informations ne sont toutefois pas si aisément disponibles comme il puisse paraître au conseiller instructeur.

Suite à une question afférente de Monsieur le Président, Monsieur le

Président du Conseil de la concurrence précise que l'intention des auteurs est de pouvoir fixer un délai « au cas par cas », de sorte qu'à l'avenir ce délai, actuellement d'un mois minimum, pourra, en fonction de l'information sollicitée, être bien plus court.

Monsieur Guy Arendt critique les termes « raisonnable » et « dans un délai déterminé et raisonnable » insérés comme bien trop vagues et interprétables. Il est donné à considérer que ces termes sont repris littéralement de la directive à transposer afin de remédier à l'opposition formelle du Conseil d'Etat pour contrariété à l'article 8 de la directive (UE) n° 2019/1. Cette tournure se retrouve également dans d'autres lois.

Conclusion :

La commission marque son accord aux amendements suggérés par le Ministère de l'Economie.

Article 29 (ancien)

L'article 29 permet au conseiller instructeur de désigner des experts, dont il détermine la mission avec précision.

Cet article reprend le contenu de l'article 18 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 en l'adaptant légèrement.

Dans son avis, le Conseil d'Etat se limite à souligner que les experts visés par le présent article ne peuvent être ceux visés par l'ancien article 27, paragraphe 3, qui eux sont désignés par le juge d'instruction.

Mis à part un ajout de nature législative, la commission maintient inchangée cette disposition.

Article 30 (ancien)

L'article 30 oblige les administrations et les établissements publics à fournir aux conseillers effectifs et enquêteurs toute information utile à l'accomplissement de leur mission.

Par rapport à l'article 19 de la loi modifiée du 23 octobre 2011, dans l'objectif d'une plus grande efficacité, cette disposition a été précisée dans le sens d'une obligation de coopérer avec l'autorité de concurrence.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Débat :

Monsieur Léon Gloden se heurte à la formulation trop générale de cet article qui lui semble **contraire à la jurisprudence** qui a clairement établi que toute communication entre l'avocat et son client est protégée par le secret professionnel. S'il s'agit d'un tel courriel ou de tout autre document y relatif, le secret professionnel devra pouvoir être opposé. L'intervenant propose d'ajouter un bout de phrase du genre « sous réserve du secret des communications avocat-client ».

Tant Monsieur Guy Arendt que Madame Simone Beissel se rangent à l'avis de Monsieur Léon Gloden.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence confirme qu'une jurisprudence dans ce sens existe et propose de revoir la formulation de cette disposition. Il fera parvenir un libellé amendé aux membres de la commission pour la prochaine réunion.

Conclusion :

Monsieur le Président retient que cet article sera tenu en suspens et qu'il y reviendra lors de la prochaine réunion.

Article 31 (ancien)

L'article 31 permet aux conseillers instructeurs et enquêteurs d'auditionner toute personne susceptible de détenir des informations et de fournir des renseignements pertinents pour l'enquête.

Cet article reprend partiellement le contenu de l'article 15 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 tout en y apportant quelques changements, transposant l'article 9 de la directive.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence détaille, conformément au tableau synoptique transmis à la commission, les amendements à effectuer au présent article et qui visent à tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat. L'orateur ajoute toutefois qu'il y a, en outre, lieu d'insérer la précision « sous peine de nullité » au paragraphe 2.

Débat :

Monsieur Léon Gloden renvoie à l'avis de l'Association luxembourgeoise pour l'étude du droit de la concurrence. Cette association des praticiens du droit de la concurrence partage la recommandation du médiateur européen, exprimée dans le cadre d'une procédure concernant la société Intel, que toute entrevue durant une enquête, pour lui attribuer une valeur probante, soit **enregistrée**. En plus, il devrait être retenu dans la loi que l'entreprise a le droit **d'obtenir lecture du projet de procès-verbal** et de proposer des modifications ou formulations plus correctes de ce qui a été dit. Il ne s'agit, en fait, que de fixer la pratique actuelle du Conseil de la concurrence qui fait parvenir les projets de procès-verbal à l'entreprise concernée.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence confirme que dans la pratique, avant de finaliser la rédaction d'un procès-verbal, le projet de ce document est transmis pour lecture à l'entreprise. L'orateur donne à considérer qu'un procès-verbal signé a la même valeur qu'un enregistrement. Ce procédé permet, en plus, aux parties concernées de préciser ou de mieux formuler les déclarations orales spontanées données lors d'un entretien. Souvent ces déclarations sont rudimentaires ou lacunaires voire malencontreuses en ce qu'elles ne rendent pas correctement la pensée du déclarant. Ces enregistrements risquent, en plus, de jouer dès le départ en défaveur

de la partie visée. L'enregistrement a cependant l'avantage manifeste de ne pas permettre à la personne interrogée de nier ultérieurement, lors de la lecture du projet de procès-verbal, une déclaration qui a été retenue.

Monsieur Léon Gloden maintient qu'il juge utile que l'ajout prévoyant l'établissement d'un procès-verbal soit complété d'une phrase retenant la façon de procéder actuelle. Il doit être permis à l'entreprise de préciser ses déclarations. Il propose de s'inspirer de l'article 3, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 773/2004.

Monsieur le Président donne à considérer qu'une telle « contre lecture » est toujours mutuelle, les reformulations s'expriment sous réserve de l'accord de l'autre partie présente lors de l'entretien.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence ajoute que l'entreprise peut refuser de signer le procès-verbal. Aucune intention de changer la pratique actuelle en matière de procès-verbaux n'existe.

Monsieur Léon Gloden insiste qu'il y aurait tout au moins lieu de rappeler, dans le commentaire à fournir par la commission du présent article, cette façon de procéder avant qu'un procès-verbal soit soumis pour signature à l'entreprise.

Madame Simone Beissel donne à considérer que même en l'absence de cette disposition prévoyant l'enregistrement des entretiens, celui qui dirige l'entretien peut toujours, sous réserve de l'accord de la partie interrogée, enregistrer les déclarations. S'il s'agit de longs entretiens ou de sujets complexes, il est même hautement utile de procéder à un tel enregistrement. Un enregistrement évite également des contestations ultérieures de déclarations faites. Le gain de temps est manifeste. Avant d'enregistrer, il faut toutefois impérativement solliciter l'accord des personnes concernées. L'oratrice renvoie à la législation sur la protection des données personnelles.

Monsieur le Président du Conseil de la concurrence concède que l'enregistrement a des avantages. La proposition de le supprimer résulte de l'avis du Conseil d'Etat, qui ne s'est toutefois pas opposé formellement à cette disposition. L'orateur demande donc à laisser cet article en suspens afin de lui donner le temps nécessaire de se concerter à ce sujet en interne.

Conclusion :

Monsieur le Président décide de revenir à cet article lors de la prochaine réunion.

Ancien article 32 (supprimé)

L'ancien article 32 était dédié à l'établissement des procès-verbaux relatifs aux mesures d'enquête.

La commission marque son accord à la suppression de cet article (au profit de la mention de la rédaction d'un procès-verbal directement au niveau des

articles respectifs).

Article 33 (ancien)

L'article 33 permet à l'Autorité d'infliger des astreintes aux entreprises ou associations d'entreprises.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cet article pour ne pas prévoir de recours juridictionnel contre la décision de fixation d'une astreinte pendant la phase d'instruction.

La commission marque son accord aux amendements suggérés par les représentants du Ministère.

Article 34 (ancien)

L'article 34 prévoit les amendes avec lesquelles l'Autorité peut sanctionner des entreprises ou associations d'entreprises.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'oppose formellement également à cet article pour ne pas prévoir de recours juridictionnel contre la décision de fixation d'une amende pendant la phase d'instruction.

La commission marque son accord aux amendements suggérés par les représentants du Ministère.

Article 35 (ancien)

L'article 35 traite de la demande de traitement confidentiel.

La commission marque son accord aux amendements suggérés par les représentants du Ministère.

Article 36 (ancien)

L'article 36 précise les modalités d'octroi de la confidentialité.

La commission marque son accord aux amendements suggérés par les représentants du Ministère.

Article 37 (ancien)

L'article 37 règle le cas de figure du classement d'une affaire après instruction et comble ainsi une lacune de la loi modifiée du 23 octobre 2011.

La commission marque son accord aux amendements suggérés par les représentants du Ministère.

Article 38 (ancien)

L'article 38 règle le sort d'une affaire ouverte sur plainte en cas de désistement du plaignant.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 39 (ancien)

L'article 39 traite de la communication des griefs.

Cet article consiste dans une compilation des articles 25 de la loi modifiée du 23 octobre 2011 et 18 du règlement intérieur du Conseil de la concurrence.

Dans son avis, le Conseil d'Etat se limite à renvoyer à ses considérations générales et concernant la référence à la « formation collégiale réunie à trois ».

En plus des modifications et de l'explication comprise dans le tableau synoptique transmis aux membres de la commission, Monsieur le Président du Conseil de la concurrence propose de préciser le renvoi fait, au niveau du paragraphe 1^{er}, à l'article 16. Il s'agit plus précisément de l'ancien paragraphe 2, lettres h et j de cet article qui sont visées.

La commission marque son accord aux propositions de modification et d'amendement telles qu'exposées.

- Retour éventuel aux articles 12, paragraphes 4 et 5 (nouveaux); 17, paragraphes 2 et 6 (nouveau); 23, paragraphe 4

Monsieur le Président propose de revenir à tous les articles en suspens lors de la prochaine réunion.

Luxembourg, le 2 août 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la
Protection des consommateurs et de l'Espace,
Claude Haagen



Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 3 juin 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 12 novembre 2020, des 22 et 26 avril 2021, ainsi que des 14 et 19 mai 2021
2. 7478 Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions
- Rapporteur : Madame Lydia Mutsch
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding, M. Marc Spautz

M. Franz Fayot, Ministre de l'Economie

M. Marc Ernsdorff, M. Steve Fritz, du Ministère de l'Economie

M. Patrick Weymerskirch, du groupe parlementaire LSAP

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Wilmes, Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 12 novembre 2020, des 22 et 26 avril 2021, ainsi que des 14 et 19 mai 2021**

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. 7478 **Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions**

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

Monsieur le Président rappelle que le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire le 11 mai dernier, ceci après un échange de vues avec cette commission parlementaire en date du 25 mars 2021. L'orateur constate que dans cet avis des oppositions formelles sont maintenues, sans être assorties de propositions de texte alternatives. Il y a donc lieu de prévoir une deuxième lettre d'amendements. Compte tenu d'une certaine urgence, le Ministère de l'Economie vient de transmettre des propositions d'amendement commentées qui visent à répondre à ces ultimes critiques du Conseil d'Etat.¹

Monsieur le Ministre de l'Economie précise qu'il s'agit de **quatre oppositions formelles**. L'orateur tient à faire part de sa déception concernant la teneur de cet avis complémentaire, compte tenu dudit échange de vues et du fait que le délai de transposition de la directive (UE) 2018/958 a déjà expiré depuis le 30 juillet 2020. Partant, il doute de l'utilité de pareils échanges de vues avec le Conseil d'Etat s'ils ne permettent pas d'accoucher des solutions concrètes, de sorte à accélérer la transposition de tels dispositifs.

Monsieur le Ministre ajoute qu'il considère excessivement restrictive l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat, dans ce cas de figure, de la manière de transposer une directive européenne dans le droit national. Quoiqu'en désaccord avec le Conseil d'Etat, Monsieur le Ministre recommande à la commission de faire droit aux oppositions formelles du Conseil d'Etat et d'amender une nouvelle fois le dispositif projeté. Il s'agit d'éviter que le retard de transposition ne se creuse outre mesure. Il estime que les amendements qu'il proposera n'auraient pas été nécessaires et qu'ils ne contribuent pas à améliorer l'efficacité de ce dispositif dans la pratique. En ce qui concerne la mise en œuvre de ce nouveau cadre légal, ces amendements supplémentaires ne devraient toutefois pas poser de problème.

Monsieur le Ministre enchaîne en résumant et commentant lesdites oppositions formelles.

Monsieur le Ministre clôt en défendant l'organisation projetée du contrôle de l'examen de proportionnalité des réglementations de professions qui, au Luxembourg, se fera par trois entités différentes en fonction de la nature des textes. Monsieur le Ministre réfute comme difficilement concevable dans le contexte institutionnel luxembourgeois de confier ce contrôle au Conseil de la concurrence, comme le suggère le Conseil d'Etat. L'orateur rappelle que la directive à transposer ne prévoit pas une instance unique ou centralisée pour exercer cette vérification.

Monsieur le Ministre ajoute et souligne que le modèle luxembourgeois de transposition est vu par la Commission européenne comme une « best practice » au sein de l'Union et son équipe en charge de ce projet a été invitée par la Commission à présenter ce modèle au sein des groupes de travail afférents. D'autres Etats membres ont une approche beaucoup moins

¹ Voir transmis du 31 mai 2021.

nuancée voire précise dans la transposition de cette directive.

Débat :

Madame le Rapporteur Lydia Mutsch remercie Monsieur le Ministre pour ses explications supplémentaires. L'intervenante partage l'appréciation que, tel qu'amendé, ce projet de loi n'est pas seulement conforme à la directive, mais la transpose de la meilleure manière possible dans le contexte luxembourgeois.

Madame le Rapporteur salue explicitement l'amendement proposé en réaction à l'opposition formelle visant *l'article 8, paragraphe 5*. Elle estime que **l'obligation donnée au point de contact d'émettre un avis**, tout en abrégeant le délai afférent à un mois, traduit encore mieux l'idée initiale d'assurer une prévisibilité aux organismes professionnels et d'éviter ou de réduire des lenteurs ou retards purement procéduraux.

Suite à une question de la part de Madame le Rapporteur ayant trait à la mise en œuvre administrative de cette disposition amendée, Monsieur le Ministre donne à considérer que la vérification à effectuer par le point de contact est purement formelle. Le point de contact n'a pas pour mission d'analyser le respect de la proportionnalité de la réglementation projetée quant au fond. Il s'agit de contrôler l'argumentation fournie. Cette vérification est très simple et peut être comparée à un procédé dit « tick the box ». Le point de contact sera formé de deux représentants du Ministère de l'Economie et d'un représentant du Ministère de l'Enseignement supérieur. Il s'agira donc d'une petite équipe qui saura réagir rapidement à ces demandes.

Invité par Monsieur le Président à expliquer plus en détail les six amendements proposés, Monsieur le Ministre de l'Economie accorde la parole à son fonctionnaire chargé de la rédaction du projet de loi.

L'exposé du représentant du Ministère est conforme aux commentaires joints aux propositions d'amendement transmises au préalable à la commission. Aux fins du présent procès-verbal, il est donc renvoyé au transmis du 31 mai 2021.

Monsieur le Président remarque favorablement que le Ministère a également repris les trois suggestions légistiques demeurant pertinentes du Conseil d'Etat.

Constatant que les explications du Ministère ont été de nature à ne plus susciter de questions ou d'observations, Monsieur le Président note que les amendements proposés rencontrent l'assentiment unanime de la commission. Une lettre d'amendement dans le sens exposé saura donc être adressée à brève échéance pour avis au Conseil d'Etat.

Luxembourg, le 14 juin 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la
Protection des consommateurs et de l'Espace,
Claude Haagen



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2020-2021

TO/csc

P.V. ECOPC 20

**Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et
de l'Espace**

Procès-verbal de la réunion du 25 mars 2021

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

- 7478 Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions
- Rapporteur : Madame Lydia Mutsch

- Echange de vues avec le Conseil d'Etat

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, remplaçant M. Léon Gloden, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, M. Claude Haagen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler

M. Franz Fayot, Ministre de l'Economie

Mme Cindy Bauwens, M. Marc Ernsdorff, Mme Joana Quiaios, du Ministère de l'Economie

Délégation du Conseil d'Etat

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Francine Closener, M. Léon Gloden, M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

7478

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

- Echange de vues avec le Conseil d'Etat

Renvoyant à la lettre d'amendements parlementaires, soumise le 21 décembre 2020 pour avis complémentaire au Conseil d'Etat, Monsieur le Président invite Monsieur le Ministre de l'Economie à « faire le point » sur ce dossier avant d'accorder la parole à la délégation du Conseil d'Etat. Il rappelle que l'objectif de cette réunion est de permettre au Conseil d'Etat de finaliser son avis complémentaire.

Monsieur le Ministre remercie Monsieur le Président d'avoir organisé cette réunion. Celle-ci répond à une demande du Conseil d'Etat qui a fait parvenir à la commission une série de questions juridiques et techniques concernant le dispositif amendé.

Dans l'échange de vues qui suit, Monsieur le Ministre et ses fonctionnaires en charge du projet de loi répondent aux questions soulevées par le Conseil d'Etat. Madame le Rapporteur et Madame Simone Beissel interviennent également dans cette discussion.

Dans le respect du secret des délibérations du Conseil d'Etat, il ne sera pas dressé de procès-verbal de cet échange de vues.

Luxembourg, le 13 juin 2023

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la
Protection des consommateurs et de l'Espace,
Claude Haagen

Procès-verbal approuvé et certifié exact

05



Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 2 décembre 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 octobre 2020
2. 7270 Projet de loi portant approbation de la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, faite à New-York, le 12 novembre 1974
 - Rapporteur : Monsieur Claude Haagen
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 7317 Projet de loi
 - 1) portant sur les activités spatiales ;
 - 2) modifiant
 - la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances dite « Versicherungssteuergesetz » ;
 - la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu
 - Rapporteur : Monsieur Claude Haagen
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
4. 7478 Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
5. Divers (prochaine réunion / note conjoncturelle / projet de loi n° 7478 – lettre du Conseil de l'Ordre des avocats)

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, Mme Francine Closener, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding, M. Gilles Roth remplaçant M. Serge Wilmes, M. Claude Wiseler

M. Franz Fayot, Ministre de l'Economie

M. Luc Wilmes, M. Marc Ernsdorff, M. Mathias Link, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 22 octobre 2020

Le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé.

2. 7270 Projet de loi portant approbation de la Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique, faite à New-York, le 12 novembre 1974

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Monsieur le Président-Rapporteur, Claude Haagen, ouvre la réunion en présentant succinctement son projet de rapport, transmis le 12 novembre 2020 aux membres de la commission.

L'orateur clôt son exposé en s'enquérant sur d'éventuelles observations et questions qui s'imposeraient encore. Constatant que tel n'est pas le cas, il décide de procéder au vote.

Vote :

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents et représentés de la commission.

3. 7317 Projet de loi
1) portant sur les activités spatiales ;
2) modifiant
- la loi modifiée du 9 juillet 1937 sur l'impôt sur les assurances dite « Versicherungssteuergesetz » ;
- la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Monsieur le Président-Rapporteur parcourt son projet de rapport, transmis au préalable¹ aux membres de la commission.

L'orateur s'enquiert auprès de l'assistance sur d'éventuelles observations et questions qui s'imposeraient encore. Constatant que tel n'est pas le cas, il décide de procéder au vote.

¹ Le 25 novembre 2020.

Vote et temps de parole :

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents et représentés de la commission.

La commission marque son accord à la proposition de Monsieur le Président-Rapporteur d'exposer en séance publique le présent rapport en affilée avec son rapport concernant le projet de loi n° 7270 et de prévoir une discussion commune des projets de loi n° 7317 et n° 7270.

Après un bref échange de vues, la commission décide de proposer, pour ces deux projets de loi ensemble, un temps de parole en séance publique suivant le modèle 1.

4. 7478 Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

- Désignation d'un rapporteur

Madame Lydia Mutsch est désignée comme rapporteur.

- Présentation du projet de loi

Monsieur le Ministre de l'Economie présente le projet de loi sous rubrique, déposé le 1^{er} octobre 2019 par son prédécesseur.

L'orateur précise que l'approche de cette transposition suivait le principe de « toute la directive, mais rien que la directive ». Sa présentation constitue un résumé conforme à l'exposé des motifs joint au document de dépôt. Pour les fins du présent procès-verbal, il est donc renvoyé au document parlementaire n° 7478/00.

Pour clore, Monsieur le Ministre tient, en plus et compte tenu de certaines préoccupations exprimées dans les avis rendus, à souligner ce qui restera inchangé par cette future loi :

- 1° les Etats membres restent libre de fixer la façon dont les professions doivent être réglementées ;
- 2° les seuls critères suivant lesquels l'examen de proportionnalité est à effectuer sont les quatre critères établis par la jurisprudence européenne, aucun nouveau critère s'y ajoute ;
- 3° la réglementation existante des professions n'est pas remise en cause, l'examen de proportionnalité qui sera mis en place ne s'applique pas rétroactivement ;
- 4° l'examen de proportionnalité se focalisera uniquement sur les nouvelles règles projetées et non sur le cadre juridique existant de la profession respective.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Monsieur le Ministre de l'Economie résume également l'avis du Conseil d'Etat

rendu le 27 octobre 2020 qui se caractérise par quatre oppositions formelles que l'orateur qualifie comme « non problématiques ».

Monsieur le Ministre indique les principaux amendements qu'il suggère d'apporter au texte gouvernemental en réaction à l'avis du Conseil d'Etat. L'orateur rappelle qu'il a fait parvenir un tableau synoptique à la commission qui juxtapose avec précision le texte initial, les observations du Conseil d'Etat ainsi que les suggestions d'amendement qu'il vient de résumer.² Il devrait donc être possible de parcourir rapidement ce dossier.

Débat :

Monsieur Léon Gloden signale qu'il a été personnellement abordé concernant ce projet de loi par des représentants du Conseil de l'Ordre des avocats ainsi que de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils. Renvoyant au grand nombre d'avis rendus, l'intervenant donne à considérer que cette initiative législative a suscité un grand nombre de préoccupations et a donné lieu à de **sévères critiques**. L'intervenant note favorablement que l'avis du Conseil d'Etat a repris bon nombre de ces critiques et que les auteurs du projet de loi semblent largement vouloir faire droit aux observations de la Haute Corporation. Il poursuit en s'interrogeant sur le rôle accordé dans cette nouvelle procédure législative et réglementaire à cette dernière et sur les conséquences d'un examen voire d'un contrôle de proportionnalité négatif.

Monsieur le Ministre donne à considérer que les « sévères critiques » évoquées visaient en premier lieu la directive à transposer. Notamment la Chambre des Métiers, inspirée de la levée des boucliers de leurs homologues allemands de la « Handwerkskammer » qui craignait une remise en question fondamentale de leur réglementation des métiers, s'exprimait de manière virulente. Déjà lors de la négociation de la directive proposée, une série d'améliorations ont été apportés au dispositif initial – également par le gouvernement luxembourgeois, tandis que certains autres gouvernements entendaient aller plus loin sur la voie tracée par la Commission européenne. Ainsi, l'affiliation obligatoire à une chambre professionnelle n'est plus remise en cause, les critères de l'examen ont été limités à ceux établis par la jurisprudence européenne etc.³. Ces adaptations visaient justement à tenir compte des préoccupations exprimées par ces différentes fédérations professionnelles. *In globo*, cette directive a été adoucie dans la direction du camp qui la critiquait et ceci grâce également à l'influence du gouvernement luxembourgeois.

Concernant le futur **rôle du Conseil d'Etat** concernant pareilles dispositions en projet, Monsieur le Ministre tient à souligner que celui-ci n'aura pas à réaliser un avis supplémentaire, mais vérifiera le respect de la proportionnalité de ces dispositions dans le cadre de son travail d'analyse traditionnel.

Lors d'une **conclusion négative de l'examen de proportionnalité** par une de ces instances, le plus probablement du point de contact national qui sera créé par cette future loi, celle-ci sera confinée dans

² Transmis du 25 novembre 2020.

³ L'orateur poursuit en réitérant les quatre points finaux de son exposé initial.

un avis. Il ne s'agira d'aucune manière d'une décision administrative. La responsabilité concernant la disposition incriminée continuera à résider auprès des auteurs de cette disposition. Lorsque l'organisation professionnelle ne partage pas cet avis, elle n'amende pas la réglementation qu'elle a projetée. Aucun recours n'est donc à prévoir. *In fine*, c'est à la Commission européenne de se saisir d'une telle disposition légale, réglementaire ou administrative adoptée et qu'elle juge non conforme aux principes de proportionnalité, tels qu'arrêtés par la directive.

Madame le Rapporteur Lydia Mutsch confirme que les chambres et organisations professionnelles concernées ont parfois formulé des critiques virulentes. Le législateur européen a même été accusé de ne pas avoir respecté le principe de subsidiarité essentiel au fonctionnement de l'Union européenne. Renvoyant aux explications de Monsieur le Ministre à ce sujet, l'intervenante estime que des « malentendus » semblent largement être à l'origine de la virulence de ces critiques et elle rappelle les quatre points soulignés par Monsieur le Ministre lors de son exposé. Elle souhaite pourtant savoir lequel de ces points était principalement à l'origine de ces malentendus. Elle s'interroge également sur le fonctionnement et les conséquences dans la pratique de cette nouvelle procédure de contrôle *ex ante* mise en place.

En réponse, Monsieur le Ministre donne à considérer que les craintes exprimées par ces critiques sont à placer dans le contexte de la négociation de la proposition de directive où il ne pouvait pas être exclu que cet examen de proportionnalité à introduire allait bien au-delà du dispositif en fin de compte adopté. Ce sont précisément ces quatre points qu'il vient d'évoquer et qui ont été écartés qui échauffaient les esprits. Tel que désormais retenu, les principaux opposants initiaux peuvent s'accommoder avec l'examen à effectuer. Actuellement déjà, dans le cadre de ses avis, le Conseil d'Etat est chargé de vérifier le respect de principes semblables. Ceci comme suite de la directive « services », mais également dans le domaine du droit de la concurrence où il peut même renvoyer certaines dispositions à l'autorité de la concurrence. Il est désormais clair comment cet examen est à effectuer et quelles seront ses conséquences dans la pratique. Il est vrai que l'avis de l'instance de vérification respective aura un caractère consultatif et il est de la responsabilité de l'auteur de corriger, le cas échéant, la réglementation projetée ou bien de l'adopter inchangée.

Invité par Monsieur le Ministre à fournir des précisions supplémentaires concernant la **phase de négociation** de la directive, le fonctionnaire en charge explique que durant toute cette phase le ministère s'est concerté avec les principales organisations professionnelles concernées. C'est ainsi que les quatre points évoqués par Monsieur le Ministre se sont très tôt cristallisés comme lignes rouges pour le Luxembourg et le dispositif finalement retenu respecte ces lignes rouges. L'objectif principal de cette directive est de sensibiliser les auteurs de telles dispositions aux principes applicables du droit européen. Il semble ainsi logique que la responsabilité d'assurer la conformité au droit européen de nouvelles réglementations professionnelles adoptées revient aux auteurs des dispositions

adoptées qui sont notifiées à la Commission européenne.

Monsieur Laurent Mosar remarque qu'il a également été abordé par le Conseil de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg concernant le projet de loi qui vient d'être présenté. Il tient toutefois à exprimer ses doutes quant à une quelconque obligation d'un député de déclarer qu'il s'est informé au préalable d'une réunion de commission en écoutant les représentants d'une organisation d'intérêts qui s'est officiellement prononcée au sujet du dossier qui est traité lors de cette réunion. Il appartient au rôle d'un député d'écouter ceux qui sont directement concernés par les initiatives législatives auxquelles il est confronté. L'orateur poursuit en soulignant qu'il se heurte à la voie tracée par cette directive à transposer. Il estime utile qu'également Madame le Ministre de la Justice soit écoutée concernant la nouvelle procédure projetée et énonce trois questions plus concrètes.

Madame Simone Beissel remémore à haute voix la procédure de vérification telle qu'exposée par Monsieur le Ministre et s'interroge sur les conséquences d'un refus d'une organisation professionnelle à faire droit à un avis *ex ante* éventuellement négatif. La Commission européenne ne saura tenir les auteurs d'une réglementation professionnelle contraire au droit européen responsables, mais devra s'adresser au Gouvernement.

Répondant à Monsieur Laurent Mosar, Monsieur le Ministre de l'Economie remarque que ***l'Ordre des avocats*** ne représente qu'une seule parmi 240 professions réglementées concernées par cette future loi. En théorie, toute une série d'autres ministres ou commissions parlementaires devraient donc également être invités dans la présente commission à ce sujet. Monsieur le Ministre donne à considérer qu'en phase de négociation et de transposition des échanges de vues entre les fonctionnaires de son ministère et celui de la Justice ont eu lieu et qu'il a discuté lui-même ce dispositif au préalable avec Madame la Ministre de la Justice. L'orateur ajoute que compte tenu de la récente lettre du Conseil de l'Ordre des avocats visant ce projet de loi, la présente réunion de la commission a été postposée d'une semaine afin de lui permettre de pouvoir examiner ces doléances. L'avis initial de l'Ordre des avocats était neutre voire positif. Leur récente intervention bien plus critique est une conséquence de l'avis du Conseil d'Etat qui soulève bon nombre de questions. L'intention qui ressort de la lettre de l'Ordre des avocats est de préserver leur complète autonomie concernant la réglementation de l'accès à leur profession.

Concernant le ***contrôle ex post*** évoqué, Monsieur le Ministre explique qu'il s'agit d'un malentendu. Un tel contrôle n'existe pas. La procédure prévue s'applique *ex ante* – avant l'adoption de nouvelles dispositions réglementant une profession. La nouvelle instance (point de contact national) ne procède qu'à une vérification quant à la forme de l'examen de proportionnalité présenté par les auteurs du projet de réglementation. Il s'agit de deux étapes d'une même procédure : l'examen au préalable à fournir par l'auteur de la nouvelle disposition et la vérification de la réalisation de cet examen par une instance indépendante. L'amendement qui sera nécessaire pour faire droit à une des oppositions formelles du Conseil d'Etat clarifiera davantage

cet aspect de la procédure. Il est évident que la profession elle-même ne saura vérifier la conformité de son propre examen de proportionnalité. Monsieur le Ministre souligne comme inconcevable d'omettre cette instance tierce et indépendante ou de confier la vérification de l'exécution de l'examen de proportionnalité à la profession réglementée elle-même. Ce mécontentement de perdre un peu de son indépendance a été perceptible dans pratiquement tous les avis des organisations professionnelles.

Monsieur le Ministre rappelle que l'objectif de cette directive s'inscrit dans la stratégie politique plus fondamentale de l'Union européenne visant à développer le marché unique intérieur et à en améliorer le fonctionnement. Concrètement, il s'agit de faciliter l'accès aux professions réglementées au sein de l'Union européenne en éliminant les barrières à la libre circulation des personnes et services que peuvent représenter des dispositions discriminatoires en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence voire même en fonction de considérations purement économiques ou administratives. Des restrictions à l'accès ou l'exercice des professions réglementées dans les différents Etats membres doivent uniquement reposer sur des objectifs d'intérêt général. L'autoréglementation de ces professions n'est pas remise en cause.

Répondant à Madame Simone Beissel, Monsieur le Ministre précise que le point de contact national ne vérifie pas l'examen de proportionnalité réalisé par le législateur, mais se limite à le transmettre à la Commission européenne. Cette vérification est effectuée par le Conseil d'Etat dans le cadre de son avis habituel. Lorsque la Commission européenne constate une infraction au droit européen, elle lance une **procédure d'infraction à l'encontre de l'Etat** luxembourgeois. Il sera alors au Gouvernement soit de légiférer soit d'intervenir auprès de l'organisation professionnelle respective afin qu'elle modifie sa réglementation à l'origine de cette procédure d'infraction.

En réponse à la question afférente de Monsieur Laurent Mosar, qui se réfère à nouveau à ladite lettre du Conseil de l'Ordre des avocats en la citant, Monsieur le Ministre explique que les **établissements publics** seront insérés dans le projet de loi compte tenu de l'opposition formelle afférente exprimée par le Conseil d'Etat. Aucune distinction ne sera faite entre dispositions émanant d'établissements publics et d'organismes professionnels. La même procédure de contrôle s'appliquera.

Monsieur Roy Reding intervient pour rappeler la teneur de l'article 5, paragraphe 3, du **Code de conduite** des députés.⁴

Monsieur Laurent Mosar réplique que cette disposition serait à préciser : lorsqu'il s'agit d'une instance officielle qui est consultée dans le cadre d'un projet de loi déterminé et qui s'est déjà prononcé officiellement dans un avis, point besoin de signaler une intervention

⁴ « (3) Dans la mesure où les interventions du représentant d'intérêts sont susceptibles d'avoir un impact direct sur un texte législatif en discussion, le député en fait mention lors des débats en commission et le rapporteur, le cas échéant, dans son rapport écrit. »

d'un de ses représentants. Cet « avis » est consultable par tout autre député. Monsieur le Ministre s'est lui-même référé à cet « avis », nul besoin donc pour le député de faire une telle déclaration.

Monsieur Roy Reding ajoute qu'il ne s'agit précisément pas d'un « avis » consultable par tout membre de la commission. Il est question d'une « lettre » adressée à Monsieur le Ministre et, à ce qu'il paraît, à certains membres de la commission et dont le contenu semble fortement différer de celui de l'avis rendu officiellement par cette organisation d'intérêts.

Monsieur Guy Arendt dit ignorer de quelle lettre il est question et souhaite savoir où il peut la consulter.

Monsieur le Secrétaire-administrateur précise que la lettre à laquelle viennent se référer trois intervenants n'a pas été adressée à la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace. Il n'a eu connaissance de l'existence de cette lettre qu'indirectement, du fait de la demande du cabinet du Ministre de ne pas porter le présent projet de loi à l'ordre du jour comme initialement prévu. Cette lettre n'a pas été versée au dossier 7478 et n'a donc pas pu être consultée au préalable de cette réunion par tout membre de la commission. La seule pièce de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg disponible à ce jour est son avis du 18 décembre 2019.

Monsieur Laurent Mosar maintient qu'il juge superfétatoire de faire mention de l'intervention d'une organisation professionnelle dans le présent cas de figure.

Monsieur le Ministre confirme qu'il s'agit d'une démarche informelle du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg. Il n'est pas question de leur avis officiel. Il s'agit bien d'une récente lettre lui adressée spontanément, sur base, semble-t-il, des amendements esquissés par le ministère suite à l'avis du Conseil d'Etat. Dans l'ordre des choses prévues, cette organisation professionnelle aurait pu se prononcer officiellement au sujet de ces amendements dans un avis complémentaire.

Conclusion :

Monsieur le Président note que mention de cette démarche informelle du Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau a été faite et décide de se consacrer désormais à l'examen conjoint des articles et de l'avis du Conseil d'Etat sur base du tableau synoptique transmis à la commission.

Monsieur le Ministre invite le fonctionnaire en charge de ce dossier à procéder à une présentation, article par article, du projet de loi – tout en détaillant les amendements suggérés.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} délimite le champ d'application de la loi. Cet article transpose l'article 2 de la directive (UE) 2018/958.

La commission marque son accord aux amendements suggérés par le Ministère de l'Economie.

Article 2

L'article 2 regroupe les définitions de notions nécessaires à une compréhension correcte du dispositif légal. L'article transpose l'article 3 de la directive (UE) 2018/958.

La commission décide de procéder aux modifications qui sont d'ordre légistique.

Article 3

L'article 3 introduit un examen, au préalable de l'adoption de toute nouvelle disposition législative, réglementaire et administrative, quant au respect du principe de proportionnalité. L'article introduit également un contrôle, deux ans après l'adoption d'une telle disposition,

Cet article transpose l'article 4 de la directive (UE) 2018/958.

Par rapport au tableau synoptique, le représentant du Ministère ajoute que le paragraphe 5 est également à supprimer compte tenu notamment du règlement grand-ducal prévu par le dernier paragraphe censé préciser les modalités de l'examen de proportionnalité.

Récapitulant les amendements suggérés, Monsieur le Président s'enquiert de l'accord des membres de la commission pour amender l'article tel qu'exposé. L'assistance marque son accord.

Article 4

L'article 4 interdit des nouvelles dispositions qui sont directement ou indirectement discriminatoires. Cet article transpose l'article 5 de la directive (UE) 2018/958.

La commission maintient cet article, tel que suggéré par le Ministère de l'Economie.

Article 5

L'article 5 stipule que toute disposition nouvelle ou modificative qui limite l'accès à ou l'exercice d'une profession réglementée ne peut être justifiée que par des objectifs d'intérêt général. L'article précise également quels objectifs peuvent être d'intérêt général.

Cet article reproduit, en essence, l'article 6 de la directive (UE) 2018/958.

Débat :

Monsieur Guy Arendt signale que le représentant du Ministère a omis

d'évoquer la modification ou l'amendement apporté au **paragraphe 1^{er}**. Celui-ci explique qu'en ordre principal le Conseil d'Etat souhaite voir omis ce paragraphe puisqu'il énonce un principe consacré par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et les traités de l'Union européenne dont les dispositions constituent des normes de droit supérieures qui ont un effet direct en droit interne. C'est en ordre subsidiaire que le Conseil d'Etat propose de s'en tenir littéralement au libellé de la directive (UE) 2018/958 qu'il cite.

C'est pour des raisons de clarté et de transparence de ce dispositif à l'égard des administrés, que le Ministère de l'Economie suggère de maintenir cette disposition et de reprendre la proposition du Conseil d'Etat qui est d'ordre rédactionnel.

Conclusion :

Monsieur le Président note qu'il ne s'agit pas d'un amendement dans le sens propre du terme et prend acte de l'accord de la commission pour modifier l'article dans le sens exposé.

Article 6

L'article 6 rappelle le principe de proportionnalité auquel toute nouvelle disposition limitant l'exercice ou l'accès à une profession réglementée doit se conformer et met en place un examen *ex ante* de la conformité avec le principe de proportionnalité. Cet article correspond à l'article 7 de la directive (UE) 2018/958.

La commission marque son accord aux modifications et à l'amendement suggérés par le Ministère de l'Economie qui font droit à l'avis du Conseil d'Etat.

Article 7

L'article 7 prévoit l'organisation d'une consultation publique qui associe les parties prenantes avant l'introduction de nouvelles dispositions limitant l'exercice ou l'accès à une profession réglementée. Pareilles consultations sont facultatives. Cet article transpose l'article 8 de la directive (UE) 2018/958.

La commission marque son accord à l'amendement suggéré par le Ministère de l'Economie afin de lever l'opposition formelle, du Conseil d'Etat.

Article 8

L'article 8 met en place le système de vérification et de notification de l'examen de proportionnalité. L'article 10, paragraphe 2, de la directive (UE) 2018/958 oblige les Etats membres à désigner une autorité publique en charge de la transmission et de la réception de ces informations.

Débat :

Concernant le paragraphe 1^{er}, Madame le Rapporteur s'interroge sur le

fonctionnement dans la pratique du point de contact national à instituer auprès du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions et « en étroite collaboration avec le ministre ayant l'Économie dans ses attributions », suivant l'amendement suggéré.

Le représentant du Ministère explique que dans la pratique pareils commissions ou groupes de travail auprès du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche existent déjà et fonctionnent de manière non compliquée. Ainsi, en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles, ledit ministère est le coordinateur principal et les représentants du Ministère de l'Économie ont un rôle de suppléant. Le ministère qui assume le rôle du coordinateur principal désigne un de ses fonctionnaires comme personne de contact responsable. L'échange entre ces deux ministères est étroit et direct.

Conclusion :

Constatant qu'aucune autre question ou observation semble s'imposer comme suite aux explications du représentant du Ministère, Monsieur le Président prend acte de l'accord de la commission concernant les amendements suggérés par le Ministère de l'Économie.

Article 9

L'article 9 fixe l'entrée en vigueur de la loi.

Monsieur le Président prend acte de l'accord de la commission concernant l'amendement suggéré par le Ministère de l'Économie. Une lettre d'amendements parlementaires sera rédigée et transmise pour avis complémentaire au Conseil d'État.

5. Divers (prochaine réunion / note conjoncturelle / projet de loi n° 7478 – lettre du Conseil de l'Ordre des avocats)

Monsieur le Président informe l'assistance que les documents qui seront présentés par le STATEC lors de la réunion de **demain matin** viennent d'être transmis aux membres de la commission.

Monsieur André Bauler signale que le STATEC a déjà procédé à une présentation ayant trait aux prévisions économiques au sein de la Commission des Finances et du Budget et ceci dans le contexte du projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021. Il s'interroge sur l'utilité voire la spécificité de cet exercice.

Monsieur le Président rappelle qu'il juge utile que la présente commission s'intéresse davantage à la **situation conjoncturelle** du pays. Suite à sa présentation demain en commission, le STATEC exposera sa note de conjoncture semestrielle lors d'une conférence de presse. Monsieur le Président souligne qu'il entend réaliser cet exercice régulièrement, compte tenu notamment de la situation économique tendue dans ce contexte de pandémie. L'objectif n'est pas tant de se focaliser sur l'impact de la conjoncture économique sur les finances publiques, mais sur les

perspectives de croissance de l'économie nationale. Il s'agit de permettre aux membres de la commission de prendre conscience des contraintes et défis macroéconomiques du pays, voire d'obtenir des réponses à leurs questions et préoccupations à ce sujet.

Monsieur Gilles Roth remarque que par le passé le STATEC est même venu à deux reprises dans la Commission des Finances et du Budget en relation avec le projet de budget de l'Etat. La seconde fois pour présenter ses chiffres et pronostics actualisés. Il juge la présentation prévue utile, mais regrette que Monsieur le Président n'a pas associé la Commission des Finances et du Budget à cette réunion.

Monsieur le Président ne se dit *a priori* pas opposé à prévoir à l'avenir une réunion jointe à ce sujet.

Monsieur Guy Arendt tient à revenir sur la **lettre du Conseil de l'Ordre** des avocats, évoquée tantôt lors de la discussion du projet de loi n° 7478. L'intervenant souligne qu'il désapprouve que des lettres thématiques un projet de loi bien précis ne soient pas adressés à la commission compétente dans son ensemble, mais seulement à certains de leurs membres. Ceci d'autant plus si l'argumentation développée dans une tel écrit est reprise par ces membres pour peser sur la discussion.

Monsieur André Bauler dit partager ce mécontentement.

Luxembourg, le 23 août 2021

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la
Protection des consommateurs et de l'Espace,
Claude Haagen

7478

Loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des députés ;

Vu la décision de la Chambre des députés du 14 octobre 2021 et celle du Conseil d'État du 26 octobre 2021 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Art. 1^{er}. 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.

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^{er} est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

(3) Toute disposition visée au paragraphe 1^{er} 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 de règlement grand-ducal ou la disposition administrative d'un examen de proportionnalité.

Pour ce faire, le député accompagne la proposition de loi d'un examen de proportionnalité lors de la transmission au Gouvernement.

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^{er} d'un examen de proportionnalité.

(4) Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1^{er} 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) 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.

Art. 4. Non-discrimination

Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative y compris 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 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^{er} 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, 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 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^{er}, il est tenu compte des éléments suivants :

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 ;

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 ;

- 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 ;
- 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 ;
- 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, 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 :

- 1° la correspondance entre la portée des activités couvertes par une profession ou réservées à celle-ci et la qualification professionnelle requise ;
- 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 ;
- 3° la possibilité d'acquérir la qualification professionnelle par différents moyens ;
- 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 ;
- 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, alinéa 1^{er}, 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 :

- 1° activités réservées, titre professionnel protégé ou toute autre forme de réglementation au sens de l'article 3, lettre a), de la loi précitée du 28 octobre 2016 ;
- 2° obligations de suivre une formation professionnelle continue ;
- 3° dispositions en matière d'organisation de la profession, d'éthique professionnelle et de supervision ;
- 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 ;
- 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 ;
- 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 ;
- 8° exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité ;
- 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 loi précitée du 28 octobre 2016, dont :

1° l'inscription temporaire automatique ou l'adhésion *pro forma* à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, visés à l'article 6, alinéa 1^{er}, lettre a), de la loi précitée du 28 octobre 2016 ;

2° une déclaration préalable conformément à l'article 7, paragraphes 1^{er} et 2, de la loi précitée du 28 octobre 2016, la fourniture de documents exigés conformément au paragraphe 2 dudit article ou toute autre exigence équivalente ;

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 précise les modalités de cette procédure, y inclus les modalités de la publication sur une plateforme électronique de ces projets de dispositions.

Art. 8. Vérification et notification de l'examen de proportionnalité

(1) Il est créé auprès du ministre ayant l'Économie dans ses attributions un point de contact national qui vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité des dispositions limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de toute modification de telles dispositions existantes qui émanent d'un établissement public ou d'un organisme professionnel avec les critères posés par la présente loi. Le point de contact national émet l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité dans un délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces visées à l'article 3, paragraphe 3.

(2) Le ministre ayant l'Économie dans ses attributions nomme une commission indépendante de vérification de la conformité de l'examen de la proportionnalité, ci-après la « Commission », qui vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité des dispositions à caractère administratif limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de toute modification de telles dispositions existantes qui émanent d'un ministre avec les critères posés par la présente loi. La Commission émet l'avis relatif à la conformité de l'examen de proportionnalité dans un délai d'un mois à compter de la réception de toutes les pièces visées à l'article 3, paragraphe 3.

La Commission vérifie également la conformité de l'examen de proportionnalité des projets de règlement grand-ducal avec les critères posés par la présente loi, lorsqu'il est recouru à la procédure prévue à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État. Dans ce cas, la saisine de la Commission se fait concomitamment à la saisine des chambres professionnelles et des organes consultatifs. Pour la vérification de la conformité de l'examen de proportionnalité des prédicts projets de règlement grand-ducal, la Commission émet un avis dans un délai de cinq jours ouvrables. En cas d'extrême urgence, le ministre compétent peut fixer un délai plus court.

Un règlement grand-ducal précise la composition, la nomination et le fonctionnement de la Commission.

(3) L'adoption des dispositions visées aux paragraphes 1^{er} et 2 ne peut avoir lieu qu'après l'émission de l'avis par le point de contact national ou par la Commission.

(4) Outre sa mission de vérification, le point de contact national assure l'échange d'informations sur les matières relevant de la présente loi.

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, est transmise au point de contact national. Concernant une disposition visée à la phrase précédente 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 au plus tard le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Le point de contact national 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^{er}, 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 jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Le Ministre de l'Économie,
Franz Fayot

Palais de Luxembourg, le 2 novembre 2021.
Henri

Doc. parl. 7478 ; Dir. (UE) 2018/958 ; sess. ord. 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021 et 2021-2022.

