

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.

