

N° 8220⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 2 novembre 2021
relative 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 (13.7.2023)

La commission se compose de : Mme Francine CLOSENER, Président-Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, Mme Semiray AHMEDOVA, M. Guy ARENDT, M. André BAULER, Mme Simone BEISSEL, M. Sven CLEMENT, M. Léon GLODEN, M. Charles MARGUE, M. Laurent MOSAR, Mme Lydia MUTSCH, M. Roy REDING, M. Marc SPAUTZ, M. Carlo WEBER, M. Serge WILMES, Membres.

*

1) ANTECEDENTS

Le 19 mai 2023, le projet de loi n° 8220 a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Economie.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire de l'article unique, d'un tableau de correspondance, des fiches financière et d'évaluation d'impact, d'un texte coordonné de l'article 3 de la loi à modifier ainsi que 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.

Le Collège vétérinaire a publié son avis le 16 mai 2023.

Le Collège médical a publié son avis le 17 mai 2023.

La Chambre de Commerce a publié son avis le 8 juin 2023.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 20 juin 2023.

Le 22 juin 2023, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, ci-après « la commission », a désigné son président, Madame Francine Closener, comme rapporteur du projet de loi. Lors de cette même réunion, suite à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat, la commission a décidé de procéder à la rédaction d'un projet de rapport.

Le 13 juillet 2023, la commission a adopté le présent rapport.

*

2) OBJET DU PROJET DE LOI

La loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (ci-après « la loi de transposition ») transpose en droit national la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 portant le même titre (ci-après « la directive »).

Le 7 octobre 2020, la Commission européenne a adressé une mise en demeure au Luxembourg pour transposition incomplète de la directive, conformément à l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. En effet, la transposition intégrale de la directive exigeait l'adoption du règlement grand-ducal prévu par l'article 7 de la loi de transposition concernant la participation des parties prenantes.

Le 14 décembre 2022, le règlement grand-ducal fixant les modalités de la participation des parties prenantes prévu par la loi de transposition a été adopté. Or, dans son avis du 29 novembre 2022 relatif au règlement grand-ducal (avis n° 61.106), le Conseil d'Etat a fait valoir que le délai imposé aux établissements publics et aux organismes professionnels pour adopter des réglementations professionnelles, en vertu de la Constitution, et de la loi applicable, n'était pas compatible avec le principe de la séparation des pouvoirs en ce que le pouvoir exécutif ne saurait entraver le pouvoir législatif dans son action. Il a été décidé de suivre l'avis du Conseil d'Etat et de supprimer le délai prévu initialement à l'article 2 du règlement grand-ducal afin de ne pas interférer dans le processus d'adoption des dispositions législatives. Or, ce délai étant indispensable afin que les citoyens, les bénéficiaires de services et autres parties prenantes concernées, y compris celles qui ne sont pas membres de la profession concernée, soient dûment informés, il est proposé de prévoir dans le présent projet de loi un délai minimum de publication des projets de réglementation émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel.

D'autre part, la Commission européenne a relevé une lacune dans la loi de transposition en ce qui concerne l'hypothèse d'amendements concernant des propositions ou projets de loi (c'est-à-dire les modifications substantielles à des initiatives législatives) puisque ces amendements ne sont pas explicitement soumis à un examen de proportionnalité. Ce projet de loi prévoit donc de remédier à cette lacune.

*

3) AVIS

3.1) Avis du Collège vétérinaire

Dans son avis, le Collège vétérinaire ne formule pas de remarques particulières.

3.2) Avis du Collège médical

Dans son avis, le Collège médical se déclare en faveur du projet de loi.

3.3) Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis, la Chambre de Commerce se dit être en mesure d'approuver le projet de loi.

3.4) Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis, le Conseil d'Etat n'émet aucune opposition formelle.

Pour le détail des observations du Conseil d'Etat et les décisions prises par la commission, il est renvoyé au commentaire de l'article unique ci-après.

*

4) COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique a pour objet de modifier l'article 3, paragraphe 3, de la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions. L'article se subdivise en deux points.

A noter que la commission a fait siennes les trois propositions d'ordre légistique formulées par le Conseil d'Etat.

Point 1°

Le premier point a pour objet d'insérer un alinéa 4 nouveau.

La nouvelle disposition prévoit qu'également chaque amendement parlementaire ou gouvernemental touchant à un dispositif limitant l'accès à une profession ou son exercice devra obligatoirement être accompagné d'un examen de proportionnalité.

Dans son avis, le Conseil d'Etat se limite à interpréter cet ajout comme suit : « À la lecture de cette disposition, le Conseil d'État comprend que l'examen de proportionnalité accompagne les amendements avant d'être soumis au Conseil de gouvernement. »

Point 2°

Le deuxième point prévoit l'insertion d'une deuxième phrase au niveau de l'ancien alinéa 4.

Cette phrase prévoit un délai minimum de publication d'un mois avant l'adoption d'une réglementation d'une profession par un établissement public ou un organisme professionnel.

Elle reprend le délai de publication initialement prévu dans le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de la participation des parties prenantes, prévue par la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, mais abandonné suite à l'avis afférent du Conseil d'Etat.

Dans son avis du 29 novembre 2022 concernant le projet de règlement grand-ducal précité, le Conseil d'Etat avait, en effet, souligné que la fixation d'un tel délai applicable à la procédure d'adoption de dispositions réglementaires appartient au seul législateur.

Dans son avis, le Conseil d'Etat estime que la nouvelle disposition se trouverait mieux placée au niveau, soit de l'article 7, soit de l'article 8.

La commission n'a pas partagé ce point de vue. Elle considère que l'article 3 est l'endroit approprié, puisque c'est précisément cet article qui indique, au paragraphe 3, les textes qui doivent être accompagnés d'un examen de proportionnalité dont, au dernier alinéa (ancien alinéa 4), ceux projetés par un organisme professionnel ou par un établissement public et auxquels ledit délai s'applique.

*

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° 8220 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI
portant modification de la loi du 2 novembre 2021
relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption
d'une nouvelle réglementation de professions

Article unique. L'article 3, paragraphe 3, de la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, est modifié comme suit :

1° À la suite de l'alinéa 3, il est inséré un alinéa 4 nouveau, libellé comme suit :

« Lorsque la disposition visée au paragraphe 1^{er} est introduite par un amendement, le projet ou la proposition d'amendement doit être accompagné d'un examen de proportionnalité. »

2° À l'alinéa 4 ancien, devenu l'alinéa 5, il est inséré une deuxième phrase libellée comme suit :

« L'adoption des dispositions qui émanent d'un établissement public ou d'un organisme professionnel ne peut avoir lieu qu'après la publication du projet correspondant pendant un délai d'un mois sur la plateforme électronique prévue à cet effet, conformément à l'article 7, paragraphe 2. »

Luxembourg, le 13 juillet 2023

Le Président-Rapporteur,
Francine CLOSENER