

Luxembourg, le 10 mars 2021

Objet : Projet de loi n°7478¹ relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions - Amendements parlementaires. (5349bisCCL/PEM)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(22 décembre 2020)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

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 »)². La Chambre de Commerce a émis un avis concernant le Projet initial en date du 6 mai 2020³ 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 séparé⁴.

Considérations générales

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* »⁵. 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'Économie⁶.

¹ [Lien vers le projet de loi et les amendements parlementaires sur le site de la Chambre des Députés](#)

² [Lien vers la Directive 2018/958](#)

³ [Lien vers l'avis de la Chambre de Commerce n°5349CCL/PEM du 6 mai 2020](#)

⁴ 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.

⁵ Commentaire de l'amendement 5, p. 5

⁶ Voir l'Avis initial de la Chambre de Commerce, p. 10

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 règlementant l'accès à la profession ou son exercice d'effectuer l'examen de proportionnalité imposé par le Projet de loi⁷. 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, 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 règlementées 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 règlementant l'accès aux professions et leur exercice. La Chambre de Commerce renvoie dès lors à cet égard aux commentaires formulés dans son avis précité⁸.

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 électronique⁹ 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 règlementées 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 initial¹⁰.

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*

⁷ Le Projet initial d'article 3 était muet quant à la responsabilité du contrôle de proportionnalité portant sur ce type de mesures.

⁸ La Chambre de Commerce se rapporte à la section « *La réglementation des professions au Luxembourg* » dans l'Avis initial, p. 5-6.

⁹ Amendement 4 visant l'article 7, paragraphe 2 du Projet

¹⁰ [Lien vers l'avis du Conseil d'État du 27 octobre 2020](#)

[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 règlementant 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 règlementées 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'ensemble des mesures impliquant un contrôle de proportionnalité en vertu du Projet de loi**¹¹. 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.

CCL/PEM/DJI

¹¹ Voir également dans ce sens l'avis complémentaire de l'OAI disponible sur le site de la Chambre des Députés.