



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

| | | |
|------|---|-------|
| I. | Exposé des motifs | p. 2 |
| II. | Texte du projet de règlement grand-ducal + Annexe | p. 3 |
| III. | Commentaires des articles | p. 11 |
| IV. | Fiche financière | p. 14 |
| V. | Fiche d'impact | p. 15 |



I. Exposé des motifs

Avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives en matière de réglementation professionnelle, la loi du [xxx 2021] relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (ci-après « loi proportionnalité ») qui transpose 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 « directive ») impose aux régulateurs nationaux en la matière d'examiner le respect du principe de proportionnalité des dispositions en question. L'examen de proportionnalité est par la suite vérifié par une entité tierce indépendante, notamment pour les actes administratifs ministériels par une commission indépendante, dont sa composition et son fonctionnement sont fixés par le présent projet de règlement grand-ducal.

Le présent projet de règlement grand-ducal trouve sa base légale dans la loi proportionnalité et vise à garantir le respect du caractère « objectif et indépendant » de l'examen de proportionnalité imposé par la directive. Par conséquent, son double objectif consiste à préciser les modalités de mise en œuvre dudit examen et à établir la composition, la nomination, le fonctionnement et l'indemnisation de la commission ad hoc indépendante.

Premièrement, à des fins d'objectivité, le projet de règlement grand-ducal précise, d'une part, les modalités de l'examen de proportionnalité tel que prévu à l'article 3, paragraphe 7 de la loi proportionnalité par la mise en place d'un formulaire dudit examen afin d'assurer une correcte mise en œuvre des obligations découlant de la directive par les régulateurs nationaux. Bien que, la loi proportionnalité énonce de façon précise les critères qui doivent être pris en compte lors de l'examen, un formulaire unifié et méthodologique permet de guider au mieux les auteurs desdites dispositions. En plus du respect de l'objectivité posé par la directive, le formulaire garantit davantage de cohérence et de sécurité juridique. In fine, ce formulaire servira de base pour la vérification de la conformité de cet examen de proportionnalité.

Deuxièmement, afin de respecter l'exigence du caractère d'indépendance prescrit par la directive, le projet de règlement grand-ducal précise également la composition, la nomination, le fonctionnement et l'indemnisation de la commission ad hoc. Cette commission indépendante, mise en place par l'article 8, paragraphe 6, de la loi proportionnalité, se doit d'être composée majoritairement d'experts externes afin d'être en mesure de poursuivre son objectif qui est de vérifier de la conformité de l'examen de proportionnalité d'actes administratifs ministériels.

Le présent projet de règlement grand-ducal vise ainsi à assurer une transposition complète et conforme de la directive en mettant en place un examen de proportionnalité objectif et indépendant.



II. Texte du projet de règlement grand-ducal

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

Vu la loi du [xxx 2021] relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, et notamment ses articles 3 et 8 ;

Vu la fiche financière ;

[Vu les avis de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers, de la Chambre des Salariés, de la Chambre d'agriculture, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, du Collège médical, du Collège vétérinaire, de l'Ordre des architectes et ingénieurs-conseils, de l'Ordre du Barreau des Avocats de Luxembourg, de l'Ordre du Barreau des Avocats de Diekirch];

Notre Conseil d'État entendu ;

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Économie et de Notre Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons :

Art. 1. Champ d'application

Le présent règlement grand-ducal 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. Formulaire

L'examen de proportionnalité visé à l'article 3 de la loi du [xxx 2021] relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions est à réaliser moyennant le formulaire annexé au présent règlement.

Art. 3. Commission ad hoc

(1) La commission ad hoc prévue à l'article 8, paragraphe 6, de la loi du xxx 2021 précitée, se compose de huit membres effectifs, dont un président. Les membres sont nommés par le ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions, ci-après « ministre ».

(2) La composition de la commission est arrêtée comme suit :

- a) Un représentant du ministre ;
- b) Un représentant du ministre ayant l'Économie dans ses attributions ;



- c) 3 membres ayant une expérience et compétence en matière de dispositions législatives, réglementaires ou administratives relative à l'accès à des professions réglementées ou à leur exercice à proposer par le ministre ;
- d) 3 membres ayant une expérience et compétence en matière de dispositions législatives, réglementaires ou administratives relative à l'accès à des professions réglementées ou à leur exercice à proposer par le ministre ayant l'Économie dans ses attributions.

(3) Les membres visés au paragraphe 2, lettres c) et d) ne peuvent être fonctionnaires ou employés de l'Etat.

(4) Pour chaque membre effectif, est désigné un membre suppléant, lequel assiste à la réunion de la commission avec voix délibérative en cas d'empêchement du membre effectif.

(5) Le ministre désigne parmi les membres le président. La fonction de secrétaire de la commission est assurée par un agent de l'administration gouvernementale.

(6) La commission se réunit sur convocation du président. Elle ne peut délibérer valablement que si au moins la moitié des membres est présente. La décision du vote n'est acquise que si trois quarts des membres présents s'y rallient.

(7) Les membres de la commission ont droit à une indemnité de 7,44 euros ni 100 par séance.

Art. 4. Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 5. Exécution

Notre ministre ayant l'Économie dans ses attributions et Notre ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution de présent règlement qui sera publié au Journal officiel de Grand-Duché du Luxembourg.



Annexe

Formulaire relatif à l'obligation d'évaluer le caractère proportionné des exigences restreignant l'accès aux professions réglementées ou leur exercice avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles ou la modification de réglementations professionnelles existantes

Type de disposition

1. **Indiquer le nom de la profession réglementée et du secteur d'activités** (sur la base du code NACE de la profession)

Click or tap here to enter text.

2. **Choisir le statut de la réglementation introduite :**

Réglementation nouvelle

Modification d'une réglementation existante : Click or tap here to enter text.

3. **Préciser la nature de la disposition introduite ou modifiée**

Titre professionnel

Réserve d'activités

Exigence de qualification

Formation professionnelle continue

Connaissance linguistique

Restriction concernant la forme de la société

Incompatibilité, exigence d'assurance professionnelle

Restrictions tarifaires

Restrictions en matière de publicité

Inscription obligatoire à une organisation

Restriction quantitative

Autre

Si autre, préciser : Click or tap here to enter text.

4. **Décrire la modification apportée par la nouvelle mesure :**

Examen de proportionnalité

5. **Préciser si la mesure est directement ou indirectement discriminatoire sur base de la nationalité ou de la résidence.**



Les discriminations fondées sur la nationalité et les restrictions aux libertés de circulation des professionnels et des services sont interdites, à moins d'être justifiées par des motifs légitimes. Ce principe général de non-discrimination posé par l'article 9 TFUE, qui est repris dans le cadre de la liberté d'établissement à l'article 49 TFUE et de la libre prestation de services à l'article 56 TFUE, impose de traiter de la même manière les ressortissants de nationalité d'un autre Etat membre de l'UE ou de l'EEE et les ressortissants de nationalité luxembourgeoise ou les prestataires de services qui résident dans un autre Etat membre de l'UE ou de l'EEE et les prestataires résidant au Luxembourg.

La discrimination (directe ou indirecte) est constatée lorsque deux groupes comparables dans des domaines pertinents sont traités différemment ou lorsque des groupes non comparables sont traités de la même manière.

6. Indiquer la/les objectif(s) d'intérêt général qui justifie(nt) la nouvelle réglementation introduite ?
(liste non-exhaustive)

- Ordre public
- Sécurité publique
- Santé publique
- Risque d'atteinte grave à l'équilibre financier du système de sécurité sociale
- Protection des consommateurs et des destinataires de services
- Protection des travailleurs, y compris la protection sociale des travailleurs
- Sauvegarde de la bonne administration de la justice
- Loyauté des transactions commerciales
- Lutte contre la fraude et prévention de la fraude et de l'évasion fiscale
- Sécurité routière
- Protection de l'environnement et de l'environnement urbain, y compris l'aménagement du territoire
- Protection de la santé animale
- Protection de la propriété intellectuelle
- Préservation du patrimoine historique et artistique national
- Maintien des objectifs de politique sociale
- Protection de la politique culturelle
- Autre : [Click or tap here to enter text.](#)

7. Caractère approprié de la mesure

- Expliquer à qui s'adresse cette mesure de protection nouvelle (consommateurs, patients, professionnel, parties tierces,...).



- Quels risques les mesures visent-elles à minimiser et quels bénéfices en sont attendus en fonction des objectifs d'intérêt général sélectionnés ? Comment la mesure permet d'atteindre ces objectifs d'intérêt général ?

- Les objectifs d'intérêt général sont-ils poursuivis d'une manière cohérente et systématique ? L'approche retenue pour réglementer cette profession est-elle comparable pour d'autres professions soumises à des risques similaires ?

- Expliquer comment a été pris en compte tout progrès technique ou scientifique qui pourrait réduire l'asymétrie d'information entre le consommateur et le professionnel, et, par conséquent, la nécessité d'exiger certaines exigences en matière de qualifications :



- Dans la mesure du possible, évaluer l'impact économique de la mesure (par exemple le degré de concurrence sur le marché et la qualité de service, ainsi que son impact sur la libre-circulation des personnes et des services) :

8. Nécessité de la mesure :

- Expliquer en quoi les dispositions existantes de portée générale ou sectorielle (par exemple : la réglementation relative à la sécurité et aux produits ou relative à la protection des consommateurs) sont insuffisantes pour protéger les objectifs d'intérêt général poursuivis par la réglementation nouvelle.

- Le recours à des mesures moins restrictives pour atteindre les objectifs d'intérêt général a-t-il été envisagé ? Lesquelles et pourquoi sont-elles considérées comme insuffisantes ?



9. Effet combiné

Il s'agit d'évaluer les effets combinés de la nouvelle mesure introduite avec la réglementation existante qui encadre l'accès et/ou l'exercice de la profession. Il convient donc de s'assurer que l'objectif recherché par la nouvelle mesure ne pourrait pas déjà être atteint avec la réglementation existante.

- La profession réglementée concernée fait-elle déjà l'objet d'exigences particulières (par exemple : activités réservées, titre professionnel protégé, formation professionnelle continue obligatoire, 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, restrictions quantitatives, exigences particulières en matière de forme juridique ou exigences liées à la détention du capital ou à la gestion d'une entreprise, restrictions territoriales, exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité, exigences concernant la couverture d'assurance ou d'autres moyens de protection personnelle ou collective concernant la responsabilité professionnelle, exigences en matière de connaissances linguistiques, exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux, exigences en matière de publicité) ?



- Si oui, évaluer les effets de la mesure nouvelle lorsqu'elle est combinée avec des dispositions existantes encadrant l'accès et/ou l'exercice d'une profession et expliquer en quoi la combinaison de la mesure nouvelle avec des dispositions existantes encadrant l'accès et/ou l'exercice de la profession concernée est nécessaire.



10. Préciser si des éléments qualitatifs et/ou quantitatifs justifient la réglementation introduite (exemple : étude socio-économique, statistiques)



III. Commentaire des articles

Ad Article 1^{er}

Consacré à la définition du champ d'application du présent règlement grand-ducal, l'article 1^{er} s'aligne avec le champ d'application de la loi [xxx 2021] relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (ci-après « loi proportionnalité ») en reprenant le libellé de son article 1^{er} qui porte transposition de l'article 2 de la directive. Concrètement, le présent règlement grand-ducal vise à couvrir toutes les dispositions ayant trait aux activités relevant 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.

Ad Article 2

L'article 2 vise à fixer les modalités de l'examen de proportionnalité tel que prévu à l'article 3, paragraphe 6, de la loi proportionnalité par la mise en place d'un formulaire standardisé et applicable à tout auteur de dispositions législatives, réglementaires et administratives qui limitent l'accès à une profession réglementée ou l'exercice de celle-ci.

À des fins d'objectivité, de cohérence et de sécurité juridique, notamment par une prise en compte correcte du principe de non-discrimination, des justifications motivées par des objectifs d'intérêt général et du principe de proportionnalité tels que retenus aux articles 4 à 6 de la loi proportionnalité, il s'avère opportun de prévoir des orientations plus détaillées des critères de proportionnalité prévus par la directive, respectivement la loi proportionnalité, afin d'accompagner au mieux tous les auteurs desdites nouvelles dispositions.

Par ailleurs, ce formulaire devra permettre à ce qu'un examen de proportionnalité unifié et méthodique soit transmis au point de contact national.

Rappelons qu'en vertu de l'article 8 de la loi proportionnalité, le point de contact national est chargé de vérifier la conformité de l'examen de proportionnalité des dispositions relevant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel, et la commission ad hoc indépendante ceux de dispositions à caractère administratif relevant d'un ministère. Enfin, le Conseil d'Etat vérifie la conformité de l'examen de proportionnalité de dispositions issues de projets de loi et de projets de règlements grand-ducaux.

Ad Article 3

Sur base de l'article 8, paragraphe 6, de la loi proportionnalité, l'article 3 du présent projet de règlement grand-ducal vise à établir la composition, la nomination, le fonctionnement et l'indemnisation de la commission ad hoc indépendante chargée de rendre un avis sur la conformité de l'examen de proportionnalité pour les actes administratifs émanant d'un ministre.

Le libellé de l'article 3 du présent projet de règlement grand-ducal s'inspire du règlement grand-ducal du 17 février 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles, plus particulièrement de l'article 1^{er}, qui met en place une commission ad hoc pour l'évaluation des demandes de reconnaissance des qualifications professionnelles.



Les paragraphes 1^{er} à 4 visent à préciser la composition de la commission ad hoc et la nomination de ses membres, constituée de huit membres effectifs et de huit membres suppléants.

Afin de respecter le caractère d'indépendance exigée par la directive, et notamment à l'égard des auteurs en question issus de ministères, il est prévu à ce que la commission ad hoc soit composée majoritairement d'experts externes, non engagés auprès de l'Etat.

Le ministre ayant l'Économie dans ses attributions et le ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions pourront nommer à leur tour 4 membres effectifs et 4 membres suppléants, dont 3 membres effectifs et 3 suppléants doivent provenir du secteur privé et disposer d'une expérience et compétence en la matière d'accès aux professions réglementées et/ou leur exercice.

Une telle collaboration entre ces deux ministères s'inscrit par analogie, et dans la continuité de la collaboration actuellement prévue pour le point de contact national relevant de la loi proportionnalité et déjà en place pour le suivi de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, où le Ministère de l'Enseignement supérieur assure la mission de coordonnateur effectif et le Ministère de l'Économie celle de coordonnateur suppléant.

Le paragraphe 5 a trait à la nomination du président et du secrétaire administratif.

Le paragraphe 6 établit le quorum qui doit être atteint pour délibérer et pour pouvoir passer à un vote, à savoir au moins la moitié des membres pour délibérer et trois quarts des membres présents pour que le vote soit acquis.

Le paragraphe 7 fixe l'indemnité à laquelle les membres de la commission ad hoc ont droit, aligné sur le règlement grand-ducal du 17 février 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Ad Article 4

Cet article ne suscite pas de commentaire particulier.

Ad Article 5

Cet article ne suscite pas de commentaire particulier.

Ad Annexe

L'annexe au présent projet de règlement grand-ducal constitue le formulaire relatif à l'examen de proportionnalité.

Afin d'accompagner au mieux les auteurs de nouvelles dispositions réglementant des professions, le formulaire est présenté sous forme de questionnaire reprenant les informations nécessaires exigées par la directive.

Rappelons que le formulaire servira de base pour le transfert des données à la Commission européenne par le biais de la base de données des professions réglementées mis en place par 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. À ce titre, le formulaire a été élaboré compte-tenu des informations nécessaires au remplissage de la base de données.

La première partie du formulaire, les points 1 à 4, vise à apporter des informations plus générales sur la nouvelle disposition, telles que la profession réglementée concernée et le type de la disposition envisagée.

La deuxième partie du formulaire, les points 5 à 10, vise à apporter des précisions relatives à l'examen de proportionnalité, toutes basées sur différents critères posés par la directive, respectivement par la loi de transposition.

Ainsi, le point 5 de l'annexe correspond à l'article 4 de la loi proportionnalité qui veille à ce que les nouvelles dispositions ne soient pas directement ou indirectement discriminatoires.

Le point 6 de l'annexe, correspond en essence à l'article 5 de la loi proportionnalité et vise à préciser les objectifs d'intérêt général, tels 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.

Les points 7, 8 et 9 de l'annexe constituent une liste de questions reprenant les critères fixés à l'article 7 de la loi. Ces questions visent essentiellement à s'assurer que l'objectif de la nouvelle réglementation soit atteint, et que celle-ci ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Il incombe au régulateur à l'initiative de la nouvelle réglementation professionnelle d'administrer la preuve du caractère proportionné des nouvelles exigences.

Le point 10, correspondant à l'article 3, paragraphe 4, de la loi proportionnalité, vise à prévoir une justification qualitative, et dans la mesure du possible, quantitative de la proportionnalité des différentes mesures. Il convient de préciser que l'auteur à l'origine de la nouvelle réglementation ne doit pas nécessairement produire une étude spécifique, une preuve ou un matériel quelconque établissant la proportionnalité d'une mesure avant son adoption, mais qu'il suffit 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.