

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

Avis du Conseil d'État

(20 juin 2023)

Par dépêche du 8 mai 2023, 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.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière, une version coordonnée de l'article 3 de la loi modifiée du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions que le projet de loi tend à modifier, un tableau de concordance entre 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 et le projet de loi sous rubrique ainsi que le texte de la directive précitée.

Les avis du Collège vétérinaire et du Collège médical ont été communiqués au Conseil d'État en date des 17 et 25 mai 2023.

Les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre de commerce, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés, de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, de l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch, de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils et de l'Ordre des experts-comptables, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à 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.

La première modification, qui tend à remédier à une lacune que la Commission européenne avait relevée, vise à insérer dans la loi précitée du 2 novembre 2021 une disposition qui prévoit que les projets et propositions d'amendements doivent également être accompagnés d'un examen de proportionnalité.

La seconde modification prévoit d'insérer dans la loi précitée du 2 novembre 2021 une disposition qui détermine un délai minimum de publication des projets émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel. Cette modification donne suite à une observation que le Conseil d'État avait formulée dans son avis n° 61.106 du 29 novembre 2022 relatif au projet de règlement grand-ducal fixant les modalités de 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.

Par ailleurs, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur les lignes de conduite de la Commission européenne qui comportent le passage suivant : « *To properly inform stakeholders of the issues at stake, it could be a good practice to share the (preliminary) proportionality assessment (or a summary thereof) together with the draft regulation*¹. » Il propose de profiter de l'occasion pour prévoir dans la loi précitée du 2 novembre 2021 que tout examen de proportionnalité soit rendu public de la manière la plus appropriée, notamment sur le site Legilux ou à travers les documents parlementaires de la Chambre des députés.

Examen des articles

Article unique

Point 1°

Le point sous examen vise à insérer la disposition suivante à l'article 3, paragraphe 3, de la loi précitée du 2 novembre 2021 : « 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. »

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 point sous revue vise à compléter l'article 3, paragraphe 3, de la loi précitée du 2 novembre 2021 par un alinéa dont le libellé est le suivant : « L'adoption des dispositions qui émanent d'un établissement public ou d'un organisme professionnel ne peut pas avoir lieu avant 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, de la présente loi. »

En premier lieu, le Conseil d'État signale que ladite disposition trouverait mieux sa place à l'article 7 qui porte sur la participation des parties prenantes ou à l'article 8 qui prévoit en son paragraphe 3 que « [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. »

¹ Commission européenne, « *Guidance on the assessment of proportionality pursuant to Directive 2018/958 on a proportionality test before adoption of new regulation of professions* », page 12.

En second lieu, le Conseil d'État s'interroge sur l'agencement de cette disposition avec celle prévue à l'endroit de l'article 8, paragraphe 3, de la loi précitée du 2 novembre 2021, qui dispose que l'adoption des dispositions prévues à l'endroit du paragraphe 1^{er} dudit article, à savoir celles émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel, ne peut avoir lieu qu'après l'émission de l'avis par le point de contact.

Comme il résulte de l'article 2 du règlement grand-ducal du 14 décembre 2022 que ce sera le point de contact qui va demander au ministre ayant le Service central de législation dans ses attributions de publier les dispositions émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel sur le site Legilux, le Conseil d'État en déduit que le délai d'adoption d'un mois court à partir de cette publication, mais que le délai d'un mois pour le point de contact de prendre un avis court à partir de la réception des pièces visées à l'article 3, paragraphe 3, de la loi précitée du 2 novembre 2021. Les deux délais pourront ainsi concorder. Aussi, le point de contact risque de rendre son avis sans avoir pu prendre inspection d'éventuelles remarques de personnes intéressées suite à la publication du projet de disposition sur le site Legilux.

Observations d'ordre légistique

Article unique

À la phrase liminaire, il convient d'insérer une virgule avant les termes « est modifié ».

Au point 2°, à l'article 3, paragraphe 3, alinéa 5, deuxième phrase, de la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, dans sa teneur proposée, il est recommandé de remplacer les termes « ne peut pas avoir lieu avant publication » par les termes « ne peut avoir lieu qu'après la publication ». En outre, il convient de supprimer les termes « , de la présente loi », pour être superfétatoires.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 juin 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz