CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 61.106

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

---

Avis du Conseil d'État

(29 novembre 2022)

Par dépêche du 14 juillet 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie.

Le texte du projet de règlement grand-ducal était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Les avis du Collège vétérinaire, du Collège médical, de l'Ordre des experts-comptables, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date des 25 juillet, 29 juillet, 29 août, 20 septembre et 6 octobre 2022.

Les autres avis 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 règlement grand-ducal en projet a pour objet de prévoir les modalités relatives à la procédure de consultation publique et les modalités de publication des projets de dispositions émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel.

Le point de contact national créé par l'article 8, paragraphe 1er, de la loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions comme fondement légal est prévu par les auteurs pour se charger de la publication de la consultation publique prévue à l'article 7 de la loi précitée « sur un site électronique prévu à cet effet et accessible au public ».

Le point de contact national est encore pressenti pour faire effectuer la publication d'un projet de nouvelle disposition réglementant une profession accompagnée de l'examen de proportionnalité y afférent sur le portail de législation LegiLux, dans la section prévue à cet effet. Les auteurs précisent encore que l'adoption des dispositions visées ne peut avoir lieu « qu'après publication du projet correspondant et de l'examen de proportionnalité y afférant pendant un délai d'un mois ».

Le Conseil d'État constate que les articles 1er et 2 du dispositif sous examen fixent des délais qui sont applicables tant à la procédure de consultation publique qui précède, le cas échéant, 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 qu'à la publication de dispositions émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel.

Le Conseil d'État donne à considérer qu'en déterminant des délais applicables à la procédure de consultation et à la publication de projets de dispositions, le règlement grand-ducal en projet interfère dans le processus d'adoption des dispositions législatives, réglementaires ou administratives.

Pour ce qui est des lois, le Conseil d'État tient à signaler que cette manière de procéder n'est pas compatible avec le principe de la séparation des pouvoirs en ce que le pouvoir exécutif ne saurait d'aucune manière entraver le pouvoir législatif dans son action.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que les projets de dispositions réglementaires visés par le règlement grand-ducal en projet relèvent des matières réservées à la loi par l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution (restriction à l'exercice de la profession libérale). À cet égard, il tient à rappeler que l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution dispose que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. » Font notamment partie des conditions auxquelles sont soumises les mesures d'exécution, les délais applicables à la procédure d'adoption de dispositions réglementaires. Il en résulte que dans ces matières il revient au seul législateur d'imposer des délais au pouvoir réglementaire du Grand-Duc.

Finalement et dans la mesure où en vertu des articles 108*bis* et 11, paragraphe 6, de la Constitution, il appartient à la loi de conférer un pouvoir réglementaire aux établissements publics et aux organes professionnels, il revient également à la loi d'imposer, le cas échéant, des conditions pour l'exercice de ce pouvoir. Le Grand-Duc ne saurait dès lors retarder l'adoption des projets de dispositions réglementaires émanant des établissements publics ou d'organes professionnels.

Pour l'ensemble des considérations qui précèdent, le dispositif sous revue risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

En l'état des dispositions législatives actuellement en vigueur, il y a par conséquent lieu de procéder à la suppression des délais repris au dispositif sous examen afin de permettre aux autorités compétentes en leur qualité d'auteur des projets de dispositions visés par le projet de règlement grand-ducal sous examen de déterminer les délais applicables à la procédure de consultation publique et à la publication des projets de dispositions.

Tenant compte de ce qui précède, ce n'est qu'à titre subsidiaire que le Conseil d'État procède à l'examen des articles du règlement grand-ducal en projet sous avis.

Examen des articles

Article 1er

Au paragraphe 1er et dans un souci de cohérence par rapport à l'article 7 de la loi précitée du 2 novembre 2021 ainsi qu'avec l'article 8, paragraphe 2, 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 Conseil d'État demande de remplacer le terme « utile » par les termes « pertinent et approprié ».

Article 2

L'article sous examen détermine les modalités de la publication des projets de dispositions émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel et de l'examen de proportionnalité y afférent.

Le Conseil d'État constate que l'article sous examen ne vise pas les modalités de publication des projets de dispositions administratives et de l'examen de proportionnalité y afférent, contrairement à ce qui est disposé dans le cadre de la base légale. Il rappelle dans ce contexte que la directive prévoit en son article 8, paragraphe 1er, que « [l]es États membres mettent, par les moyens appropriés, l'information à la disposition des citoyens, des bénéficiaires de services et des autres parties prenantes concernées, y compris celles qui ne sont pas des membres de la profession concernée, avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de modifier de telles dispositions existantes ». Le Conseil d'État estime qu'à défaut de ce faire, l'article sous examen s'expose au reproche d'une transposition incomplète de la directive. Les dispositions administratives entrées en vigueur sans la publication exigée par la directive risquent, par ailleurs, d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

À l'intitulé il convient de faire abstraction de la virgule après les termes « parties prenantes » et d'ajouter le terme « la » avant le terme « participation ».

Préambule

Les deuxième et troisième visas relatifs aux avis des chambres professionnelles et des autres organes consultatifs sont à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Au troisième visa, il convient d'insérer une virgule après les termes « Collège médical » et d'écrire le terme « barreau » avec une lettre initiale majuscule, et cela à deux reprises.

Toujours au troisième visa, il convient d'écrire les termes « Experts-Comptables » avec des lettres initiales minuscules.

En tout état de cause, il y a lieu de faire abstraction au préambule des avis qui ne sont pas prescrits par un texte hiérarchiquement supérieur.

Article 1er

Au paragraphe 1er, deuxième phrase, il convient d'écrire « loi précitée du 2 novembre 2021 ».

Au paragraphe 2, troisième phrase, il y a lieu d'insérer le terme « pas » après les termes « ne peut ».

Au paragraphe 3, les termes « prévu à cet effet et accessible au public » peuvent être supprimés, car superfétatoires.

Article 2

La subdivision en paragraphe unique est à écarter, car sans plus-value. Le chiffre « 1 » entouré de parenthèses est dès lors à omettre.

À l'alinéa 1er, il convient de remplacer les termes « sur le portail de législation LegiLux » par les termes « au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg » et de faire abstraction de la virgule avant les termes « dans la section prévue à cet effet ».

À l'alinéa 2, il convient de remplacer le terme « afférant » par le terme « afférent ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 29 novembre 2022.

Le Secrétaire général,	Le Vice-Président,
s. Marc Besch	s. Patrick Santer