



## **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**

I.	Exposé des motifs	p. 2
II.	Texte du projet de loi	p. 3
III.	Commentaire de l'article	p. 4
IV.	Tableau de correspondance	p. 5
V.	Fiche financière	p. 5
VI.	Fiche d'impact	p. 6
VII.	Texte coordonné	p. 9



## I. Exposé des motifs

La loi du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions (ci-après « 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 TFUE. 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 prévue par la loi de transposition a été adopté. Or, dans son avis du 29 novembre 2022 relatif au règlement grand-ducal (avis 61.106), le Conseil d'État a fait valoir que le délai imposé aux établissements publics et aux organismes professionnels lorsqu'ils adoptent des réglementations professionnelles, en vertu de la Constitution, et de la loi pertinente, 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'État 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 avant-projet de loi un délai minimum de publication des projets émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel.

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



## II. Texte du projet de loi

**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<sup>er</sup> 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 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. »



### III. Commentaire d'article

Selon la formulation actuelle de 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, il n'existe pas formellement d'obligation de procéder à un nouvel examen de proportionnalité en cas d'amendement parlementaire ou ministériel introduisant de nouvelles exigences tombant dans le champ d'application de la Directive. Afin de remédier à cette lacune, il est proposé d'introduire l'obligation de procéder à un examen de proportionnalité en cas d'amendement d'initiative parlementaire ou ministérielle introduisant de nouvelles exigences en s'inspirant de ce qui est prévu pour la « fiche financière ». En effet, l'obligation de produire une « fiche financière » s'applique à chaque fois que la loi ou le règlement en projet est susceptible de grever le budget de l'État (cf. article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État). Cette fiche doit renseigner sur l'impact budgétaire prévisible à court, moyen et long terme et comporter tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées ainsi que leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel. Or, pour le cas où des projets d'amendements d'initiative parlementaire ou ministérielle comportent des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État, l'article 79 précité exige qu'ils soient obligatoirement accompagnés d'une fiche financière. Par analogie, il est désormais prévu, dans un *nouvel alinéa 4*, qu'une nouvelle exigence au sens de la Directive prévue par un amendement d'initiative parlementaire ou ministérielle s'accompagne d'un nouvel examen de proportionnalité.

Dans son avis du 29 novembre 2022 relatif au règlement grand-ducal du 14 décembre 2022 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 (avis 61.106), le Conseil d'État a considéré que le délai initialement prévu dans le règlement grand-ducal précité et applicable à la publication de projets de dispositions émanant d'un établissement public ou d'un organisme professionnel ne peut pas être fixé par un règlement grand-ducal. Il en résulte que ce délai applicable à la procédure d'adoption de dispositions réglementaires appartient au seul législateur conformément au principe de la séparation des pouvoirs. C'est pourquoi le délai de publication ne figure pas dans le règlement grand-ducal précité et qu'il est désormais inséré à la loi précitée à travers l'insertion d'une *nouvelle phrase à l'alinéa 4 ancien, alinéa 5 nouveau*.



#### IV. Tableau de correspondance

Directive (UE) 2019/01	Projet de loi
Article 4, paragraphe 3	Art. 3, paragraphe 3, alinéa 4
Article 8, paragraphe 1 <sup>er</sup>	Art. 3, paragraphe 3, alinéa 5

#### V. Fiche financière

(art. 79 de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat)

Le projet de loi ne comporte pas de disposition dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.



## VI. Fiche d'évaluation d'impact

### Mesures législatives et réglementaires

**Intitulé du projet:** 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

**Ministère initiateur:** Ministère de l'Économie

**Auteur:** Cindy Bauwens

**Tél .:** 247 84334

**Courriel:** cindy.bauwens@eco.etat.lu

**Objectif(s) du projet:** complément de transposition de la directive (UE) 2018/958

**Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)(s):** /

**Date:** avril 2023

### Mieux légiférer

- Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s): Oui:  Non:  <sup>1</sup>  
Si oui, laquelle/lesquelles: .....  
Remarques/Observations: .....
- Destinataires du projet:
  - Entreprises/Professions libérales: Oui:  Non:
  - Citoyens: Oui:  Non:
  - Administrations: Oui:  Non:
- Le principe « Think small first » est-il respecté?  
(c.à.d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)  
Oui:  Non:  N.a.:<sup>2</sup>   
Remarques/Observations: .....
- Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire?  
Existe-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière?  
Oui:  Non:   
Remarques/Observations: .....
- Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures?  
Oui:  Non:   
Remarques/Observations: **non applicable**

<sup>1</sup> Double-click sur la case pour ouvrir la fenêtre permettant de l'activer

<sup>2</sup> N.a.: non applicable



6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>3</sup> pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui:  Non:
- Si oui, quel est le coût administratif approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif<sup>4</sup> par destinataire) .....
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui:  Non:  N.a.:
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il? .....
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel? Oui:  Non:  N.a.:
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il? .....
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration? Oui:  Non:  N.a.:
  - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui:  Non:  N.a.:
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui:  Non:  N.a.:
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui:  Non:  N.a.:
- Si oui, laquelle: .....
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté? Oui:  Non:  N.a.:
- Si non, pourquoi? .....
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a. simplification administrative, et/ou à une Oui:  Non:
  - b. amélioration de qualité règlementaire? Oui:  Non:
- Remarques/Observations: .....
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui:  Non:  N.a.:
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique

<sup>3</sup> Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en œuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

<sup>4</sup> Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc..).



auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui:  Non:

Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système: .....

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui:  Non:  N.a.:

Si oui, lequel? .....

Remarques/Observations: .....

### Egalité des chances

15. Le projet est-il:  
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui:  Non:

- positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui:  Non:

Si oui, expliquez de quelle manière: .....

- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui:  Non:

Si oui, expliquez pourquoi: **le projet vise des entreprises**

- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui:  Non:

Si oui, expliquez de quelle manière: .....

16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui:  Non:  N.a.:

Si oui, expliquez de quelle manière: .....

### Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup> ? Oui:  Non:  N.a.:

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup> ? Oui:  Non:  N.a.:

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 2, de la directive « services » (cf. Note explicative p. 10-11)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p.10-11)



## VII. Texte coordonné

### Loi modifiée du 2 novembre 2021 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions. (Extraits)

(...)

#### Art. 3. Examen ex ante de nouvelles mesures et suivi

- (1) Avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou avant de modifier de telles dispositions existantes, il est procédé à un examen de proportionnalité conformément aux dispositions de la présente loi.
- (2) L'étendue de l'examen visé au paragraphe 1er est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.
- (3) Toute disposition visée au paragraphe 1er est accompagnée d'une explication qui est suffisamment détaillée pour permettre d'apprécier le respect du principe de proportionnalité.

Pour ce faire, le ministre compétent accompagne l'avant-projet de loi, l'avant-projet de règlement grand-ducal ou la disposition administrative d'un examen de proportionnalité.

Pour ce faire, le député accompagne la proposition de loi d'un examen de proportionnalité lors de la transmission au Gouvernement.

**Lorsque la disposition visée au paragraphe 1<sup>er</sup> est introduite par un amendement, le projet ou la proposition d'amendement doit être accompagné d'un examen de proportionnalité.**

Lorsqu'une profession est réglementée de manière indirecte par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet ou par un établissement public, celui-ci accompagne les dispositions visées au paragraphe 1er d'un examen de proportionnalité. **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.**

- (4) Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1er est jugée justifiée et proportionnée sont étayés par des éléments probants qualitatifs et, dans la mesure du possible et lorsque cela est pertinent, quantitatifs.
- (5) La conformité des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nouvelles ou modifiées limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice avec le principe de



proportionnalité est contrôlée au plus tard deux ans après leur adoption, en tenant dûment compte de l'évolution de la situation depuis l'adoption des dispositions concernées.

- (6) Un règlement grand-ducal précise les modalités de l'examen de proportionnalité conformément aux paragraphes 3 et 4 et aux articles 4, 5 et 6.