



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

Projet No 33/2019-1

16 septembre 2019

Réglementation de professions

Texte du projet

Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

Informations techniques :

No du projet :	33/2019
Remise de l'avis :	meilleurs délais
Ministère compétent :	Ministère de l'Economie
Commission :	Commission « Affaires économiques, fiscalité et politique budgétaire »

.... Procedure consultative



Projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions

(Transposition directive (UE) 2018/958)

I.	Exposé des motifs	p. 2
II.	Texte du projet de loi	p. 5
III.	Commentaire des articles	p. 10
IV.	Tableau de correspondance	p. 15
V.	Fiche financière	p. 16
VI.	Fiche d'impact	p. 17
VII.	Directive	p. 20



I. Exposé des motifs

Contexte et objectif

L'objet du présent projet de loi est de transposer en droit luxembourgeois la directive 2018/958UE 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 »).

Cette directive est une mesure de suivi de 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. La directive 2013/55/UE a mis en place un mécanisme d'évaluation mutuelle des réglementations nationales. Cet exercice a donné naissance à une base de données des professions réglementées accessible au public et gérée par la Commission européenne. Suivant un calendrier précis, avec une date butoir le 18 janvier 2016, les États membres ont dû communiquer à la Commission européenne une liste des professions existantes réglementées, indiquant les activités couvertes par chaque profession, ainsi qu'une liste des professions pour lesquelles une vérification préalable des qualifications est nécessaire. En outre, ils étaient chargés d'examiner si, dans leur système juridique, les exigences limitant l'accès ou l'exercice d'une profession réglementée étaient compatibles avec les principes de non-discrimination, en raison de la nationalité ou du lieu de résidence, et de proportionnalité. Enfin, les États membres ont dû justifier le maintien ou le rajout de nouvelles exigences et l'informer via un rapport officiel de la suppression ou de l'assouplissement éventuel.

Les résultats du processus d'évaluation mutuelle révèlent d'une part que le volume réglementaire dans l'ensemble de l'Union demeure élevé. D'autre part, il s'avère qu'il existe des différences significatives dans l'appréciation faite par les États membres sur le caractère proportionné et nécessaire des réglementations sur les professions en questions. Si la Commission européenne considère comme étant justifiées les réglementations dans les domaines tels que l'éducation et la santé, elle souligne toutefois le niveau disparate, entre les différents États membres, des restrictions sur des professions similaires, protégées en vertu du même objectif d'intérêt national.

Partant du constat d'une mise en œuvre très relative et contrastée du processus d'évaluation mutuelle et de l'absence de critères clairs pour l'évaluation par les États membres du caractère proportionné de leurs exigences, les co-législateurs de l'Union ont décidé d'établir « un cadre commun d'évaluation du caractère proportionné de dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice avant l'adoption ou la modification de telles dispositions. » (Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions, Article 1^{er}).

Les exigences du cadre légal européen

La Directive a pour objet d'établir des règles pour la conduite par les États membres des examens de la proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles ou la modification de réglementations professionnelles existantes. Comme l'énonce l'article 2, paragraphe 1,



l'établissement d'un cadre commun pour la conduite des examens de proportionnalité vise l'ensemble des « dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui limitent l'accès à une 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 et qui relèvent du champ d'application de la directive 2005/36/CE. » En pratique, elle vise une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées. Les exigences nationales « limitatives » peuvent porter sur des aspects très variés, tels que la forme juridique, la détention du capital, les modalités de publicité ou encore les modalités d'exercice d'activités pluridisciplinaires.

L'article 4 de la Directive définit les contours de l'examen de proportionnalité qui doit être mené tant en amont de l'adoption des dispositions concernées que tout au long de la vie juridique de ces dispositions, cela pour prendre en compte les développements intervenus dans le domaine dont relève la profession réglementée depuis l'adoption de la mesure.

S'il appartient toujours aux États membres de déterminer les professions à réglementer et la manière de les réglementer, comme le rappelle l'article 1 de la Directive, cette détermination ne peut se faire que dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité. A cet égard, il ressort de la jurisprudence constante de la Cour de justice que toute mesure nationale portant atteinte à l'exercice des libertés fondamentales du marché intérieur doit remplir quatre conditions : ne pas être discriminatoire (article 5 de la Directive), être justifiée par un ou des objectifs d'intérêt général (article 6 de la Directive), être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà du niveau nécessaire pour atteindre ce dernier (article 7 de la Directive). Ces principes conditionnent la légalité d'une nouvelle réglementation professionnelle et s'impose à l'échelon national en vertu du principe de la primauté du droit de l'Union.

Le contexte luxembourgeois

Le Grand-Duché figure parmi les États membres ayant un niveau de restrictivité réglementaire élevé par rapport à la moyenne du marché unique pour les secteurs des services aux entreprises, tels que ceux des services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie.¹ Dans sa recommandation concernant le programme national de réforme pour 2019, le Luxembourg est invité par le Conseil « à réduire les obstacles à la concurrence dans les services professionnels aux entreprises réglementés » (Recommandation n°2, point 2).

¹ Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2019, COM(2019) 516 final, voir notamment considérant 9. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0516&from=DE>



En droit luxembourgeois, relèvent du domaine de la loi formelle en vertu de la Constitution les éléments essentiels en matière de réglementations professionnelles, notamment, les restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole (article 11, paragraphe 6) ou encore les matières concernant l'éducation nationale² (article 23). Les éléments moins essentiels peuvent être relégués à des règlements grand-ducaux dans le respect des délimitations prévues par le pouvoir législatif.

Il convient en outre de noter que les organes de professions réglementées peuvent se voir confier par la loi un pouvoir d'autorégulation pour la détermination des éléments moins essentiels, les éléments essentiels de la matière étant obligatoirement du domaine de la loi.³ A cet égard, la Constitution dispose :

« En matière d'exercice de la profession libérale elle peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements. » (Article 11, paragraphe 6).

Le législateur ne peut habiliter les organismes professionnels qu'à prendre des règlements dans des matières déterminées.⁴ Il ne saurait habiliter les organes professionnels à arrêter des règles dérogeant à des lois ou les complétant.⁵

Il ressort de ce qui précède que l'obligation d'effectuer un contrôle de proportionnalité prévue par la Directive s'adresse tant aux départements ministériels concernés qu'à l'organisme professionnel spécifique habilité à cette effet. Ces régulateurs doivent donc, de manière automatique, accompagner toute nouvelle mesure portant sur l'accès ou l'exercice d'une profession réglementée d'une explication. Pour ce faire, le présent projet de loi introduit l'obligation d'accompagner toute nouvelle réglementation professionnelle d'un examen de proportionnalité.

Enfin, le présent projet de loi met en place un point de contact national chargé d'assurer la mise en œuvre effective des exigences prévues par la Directive et de transmettre toute nouvelle réglementation professionnelle et son analyse de proportionnalité à la Commission européenne. Ce pôle d'expertise en matière de réglementations professionnelles est institué auprès du Ministre « ayant l'Enseignement supérieur » dans ses attributions puisque celui-ci assure déjà une mission de coordination de la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

² Avis du Conseil d'État du 21 mars 2006 sur le projet de règlement grand-ducal portant organisation de la formation et de l'examen de fin d'apprentissage dans le métier d'instructeur de natation (N°47.183, p. 2).

³ Cour const., arrêts du 2 mars 2018, n° 132/18 et 133/18 (Mém. A n° 196 et 197 du 20 mars 2018).

⁴ Cour const., arrêts du 19 mars 2013, n°76/13 à 95/2013 (Mém. A n°54 du 29 mars 2013, p. 681).

⁵ Conseil d'État, "Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux", éd. 2006, p. 69.



II. Texte du projet de loi

Art. 1^{er}. Champ d'application.

La loi s'applique aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives qui limitent l'accès à une 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 et qui relèvent du champ d'application de la Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles telle que modifiée par la Directive 2013/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013.

Art. 2. Définitions.

Les définitions à l'article 3 de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles s'appliquent.

En outre, on entend par:

- a) «titre professionnel protégé»: une forme de réglementation d'une profession dans le cadre de laquelle l'usage d'un titre dans une activité professionnelle ou un groupe d'activités professionnelles est subordonné, directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession d'une qualification professionnelle déterminée, et dans le cadre de laquelle l'usage abusif d'un tel titre est passible de sanctions;
- b) «activités réservées»: une forme de réglementation d'une profession dans le cadre de laquelle l'accès à une activité professionnelle ou à un groupe d'activités professionnelles est réservé, directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, aux membres d'une profession réglementée détenteurs d'une qualification professionnelle déterminée, y compris lorsque l'activité est partagée avec d'autres professions réglementées.

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 loi.

2. L'étendue de l'examen visé au paragraphe 1^{er} est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

3. Toute disposition visée au paragraphe 1^{er} 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 ou de règlement grand-ducal d'un examen de proportionnalité.



4. Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1^{er} 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. L'examen visé au paragraphe 1^{er} est effectué de manière objective et indépendante.

6. 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.

Art. 4. Non-discrimination.

Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative y compris la modification de telles dispositions existantes limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice n'est pas directement ou indirectement discriminatoire en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence.

Art. 5. Justification motivée par des objectifs d'intérêt général.

1. Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice est justifiée par des objectifs d'intérêt général.

2. Les dispositions visées au paragraphe 1^{er} sont objectivement justifiées par des motifs liés au maintien de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la santé publique, ou par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des bénéficiaires de services et des travailleurs, la protection de la bonne administration de la justice, la garantie de la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude et la prévention de la fraude et de l'évasion fiscales et la préservation de l'efficacité des contrôles fiscaux, la sécurité des transports, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la sauvegarde et la préservation du patrimoine historique et artistique national, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle.

3. Les motifs d'ordre purement économique ou les motifs purement administratifs ne peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général à même de justifier une limitation de l'accès à des professions réglementées ou de leur exercice.

Art. 6. Proportionnalité.

1. Toute nouvelle disposition législative, réglementaire ou administrative y compris la modification de telles dispositions existantes limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.

2. À cette fin, avant l'adoption des dispositions visées au paragraphe 1^{er}, il est tenu compte des éléments suivants:



- a) la nature des risques liés aux objectifs d'intérêt général poursuivis, en particulier les risques pour les bénéficiaires des services, dont les consommateurs, pour les professionnels ou pour les tiers;
- b) la vérification de l'insuffisance de règles de nature spécifique ou plus générale déjà en vigueur, telles que celles prévues par la législation sur la sécurité des produits ou la législation relative à la protection des consommateurs, pour atteindre l'objectif poursuivi;
- c) le caractère approprié de la disposition au regard de son aptitude à atteindre l'objectif poursuivi, et la question de savoir si cette disposition répond véritablement au souci d'atteindre cet objectif d'une manière cohérente et systématique et répond donc aux risques répertoriés de façon similaire pour des activités comparables;
- d) l'incidence sur la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union, sur le choix des consommateurs et sur la qualité du service fourni;
- e) la possibilité de recourir à des moyens moins restrictifs pour atteindre l'objectif d'intérêt général; aux fins du présent point, lorsque les dispositions sont justifiées par la protection des consommateurs uniquement et que les risques répertoriés sont limités à la relation entre le professionnel et le consommateur et n'affectent donc pas négativement des tiers, les États membres examinent en particulier si l'objectif peut être atteint par des moyens qui sont moins restrictifs que le fait de réserver des activités;
- f) l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées, lorsqu'elles sont conjuguées à d'autres dispositions limitant l'accès à la profession ou son exercice, et notamment la manière dont les dispositions nouvelles ou modifiées, conjuguées à d'autres exigences, contribuent à la réalisation du même objectif d'intérêt général, ainsi que la question de savoir si elles sont nécessaires à la réalisation de cet objectif.

Sont également pris en considération les éléments ci-après lorsqu'ils sont pertinents pour la nature et le contenu de la disposition qui est introduite ou modifiée:

- a) la correspondance entre la portée des activités couvertes par une profession ou réservées à celle-ci et la qualification professionnelle requise;
- b) la correspondance entre la complexité des tâches concernées et la nécessité que ceux qui les effectuent disposent de qualifications professionnelles déterminées, notamment en ce qui concerne le niveau, la nature et la durée de la formation ou de l'expérience requises;
- c) la possibilité d'acquérir la qualification professionnelle par différents moyens;
- d) la question de savoir si les activités réservées à certaines professions peuvent être partagées ou non avec d'autres professions, et pour quel motif;
- e) le degré d'autonomie dans l'exercice d'une profession réglementée et l'incidence des modalités d'organisation et de supervision sur la réalisation de l'objectif poursuivi, en particulier lorsque les activités liées à une profession réglementée sont exercées sous le contrôle et la responsabilité d'un professionnel dûment qualifié;
- f) l'évolution de la technique et le progrès scientifique, qui peuvent effectivement réduire ou accroître l'asymétrie d'information entre les professionnels et les consommateurs.

3. Aux fins du paragraphe 2, premier alinéa, point f), l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées lorsqu'elles sont conjuguées à une ou plusieurs exigences, étant entendu qu'il pourrait y avoir des effets aussi bien positifs que négatifs, est évalué, et en particulier les exigences suivantes:

- a) activités réservées, titre professionnel protégé ou toute autre forme de réglementation au sens de l'article 3, point a), de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles;



- b) obligations de suivre une formation professionnelle continue;
- c) 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, notamment lorsque ces exigences impliquent la possession d'une qualification professionnelle déterminée;
- e) restrictions quantitatives, notamment les exigences limitant le nombre d'autorisations d'exercer ou fixant un nombre minimal ou maximal de travailleurs, de gestionnaires ou de représentants titulaires de qualifications professionnelles déterminées;
- f) exigences particulières en matière de forme juridique ou exigences liées à la détention du capital ou à la gestion d'une entreprise, dans la mesure où ces exigences sont directement liées à l'exercice de la profession réglementée;
- g) restrictions territoriales, y compris lorsque la profession est réglementée dans des parties du territoire d'un État membre d'une façon qui diffère de celle dont elle est réglementée dans d'autres parties;
- h) exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité;
- i) exigences concernant la couverture d'assurance ou d'autres moyens de protection personnelle ou collective concernant la responsabilité professionnelle;
- j) exigences en matière de connaissances linguistiques, dans la mesure nécessaire à l'exercice de la profession;
- k) exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux;
- l) exigences en matière de publicité.

4. Avant d'introduire de nouvelles dispositions ou de modifier des dispositions existantes, il est également effectué un examen de la conformité avec le principe de proportionnalité des exigences spécifiques relatives à la prestation temporaire ou occasionnelle de services, prévues au titre II de la directive 2005/36/CE, dont:

- a) l'inscription temporaire automatique ou l'adhésion pro forma à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, visés à l'article 6, premier alinéa, point a), de la directive 2005/36/CE;
- b) une déclaration préalable conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2005/36/CE, la fourniture de documents exigés conformément au paragraphe 2 dudit article ou toute autre exigence équivalente;
- c) le versement d'une redevance ou des frais requis pour les procédures administratives, liés à l'accès à des professions réglementées ou à leur exercice, à la charge du prestataire de services.

Le présent paragraphe ne s'applique pas aux mesures destinées à garantir le respect des conditions de travail et d'emploi que les États membres appliquent conformément au droit de l'Union.

5. Lorsque les dispositions concernent la réglementation de professions de santé et ont des implications pour la sécurité des patients, il est tenu compte de l'objectif de garantir un haut degré de protection de la santé humaine.

Art. 7. Participation des parties prenantes.

1. Lorsque cela est pertinent et approprié, une consultation publique précède 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.



2. Un règlement grand-ducal précisera les modalités de cette procédure.

Art. 8. Point de contact national

1. Il est créé auprès du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions un point de contact national dont la mission consiste à assurer l'échange d'informations sur les matières relevant de la loi.

2. Au plus tard au jour de la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou de toutes modifications de dispositions existantes, le ministre compétent transmet celles-ci au point de contact national visé au paragraphe 1^{er}. Le ministre compétent joint également l'examen de proportionnalité y afférent.

3. Lorsqu'une profession est réglementée de manière indirecte par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet, l'organisme professionnel communique au point de contact national visé au paragraphe 1^{er}, au plus tard au jour de leur publication, toutes nouvelles dispositions limitant l'accès à cette profession ou son exercice ou toutes modifications de dispositions existantes. L'organisme professionnel transmet également l'examen de proportionnalité y afférent. Le point de contact national vérifie la conformité de cet examen de proportionnalité avec les critères posés par la loi.

En cas de non transmission par l'organisme professionnel des informations mentionnées au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les nouvelles dispositions sont inapplicables.

4. Le point de contact national visé au paragraphe 1^{er} communique à la Commission européenne les nouvelles dispositions accompagnées des raisons pour lesquelles ces dispositions, une fois examinées conformément à la présente loi, sont considérées comme justifiées et proportionnées. Le point de contact national consigne ces informations dans la base de données des professions réglementées visée à l'article 59, paragraphe 1, de la directive 2005/36/CE.

Art. 9. Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} jour du mois qui suit sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.



III. Commentaire des articles

Ad article 1 – Champ d'application

Il n'y a pas lieu à transposition de l'article 1 de la Directive puisque ces dispositions n'ont pas de valeur normative.

Consacré à la définition du champ d'application de la présente loi, cet article porte transposition de l'article 2 de la directive.

La loi s'applique aux exigences limitant l'accès à une profession déjà réglementée ou à une nouvelle profession que les États membres envisagent de réglementer, ou son exercice. Les activités relevant de la présente loi concernent les professions réglementées relevant du champ d'application de la directive 2005/36/CE telle que modifiée par la Directive 2013/55/UE. Ces directives ont donné lieu à différents actes de transposition en droit national ce qui justifie une référence aux directives elles-mêmes et non aux actes de transpositions.

A cet égard, il convient de rappeler que la définition de la notion de « profession réglementée », au sens de la directive 2005/36, relève du droit de l'Union. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous a), de cette directive, la notion de « profession réglementée » vise une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées. A noter que les notaires sont explicitement exclus du champ d'application de la directive 2013/55/UE.

La présente loi devrait s'appliquer en complément de la directive 2005/36/CE et sans préjudice d'autres dispositions prévues dans un acte distinct de l'Union concernant l'accès à une profession réglementée spécifique ou l'exercice de celle-ci.

Enfin, il convient de souligner que l'objectif du nouveau mécanisme d'examen de la proportionnalité vise à assurer la libre circulation des travailleurs tant en matière de droit d'établissement qu'en ce qui concerne la prestation occasionnelle de services.

Ad Article 2 – Définitions

Cet article reprend les définitions de l'article 3 de la directive. Pour les besoins de la présente loi, les définitions de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles s'appliquent.

Ad Article 3 - Examen ex ante de nouvelles mesures et suivi

L'article 3 reproduit l'article 4 de la directive.



Le paragraphe 1 énonce qu'avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires et administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, il est procédé à un examen de proportionnalité. Cet examen de proportionnalité incombe au régulateur à l'origine de la nouvelle réglementation professionnelle concernée, qu'il s'agisse d'un département ministériel ou d'un organisme professionnel.

Le paragraphe 2 n'appelle pas de commentaires particuliers.

Le paragraphe 3 introduit une nouvelle obligation en matière de procédure législative ou réglementaire. Il rend obligatoire, lors de la saisine du Conseil de gouvernement, la transmission d'un examen de proportionnalité par le département ministériel à l'initiative de la nouvelle réglementation professionnelle. Cet examen permet au Gouvernement, aux organes consultatifs et à la Chambre des Députés d'apprécier si la réglementation envisagée est conforme aux critères posés par la présente loi puisqu'il constitue un outil d'analyse permettant d'apporter une démonstration rigoureuse de la nécessité d'une nouvelle réglementation et de la proportionnalité de celle-ci. Une circulaire précisera et harmonisera les éléments à intégrer dans l'examen de proportionnalité. Ce contenu harmonisé permettra, d'une part, d'aider les régulateurs dans la rédaction de leurs explications et, d'autre part, de faciliter le contrôle de la conformité de celles-ci aux exigences posées par la Directive.

Pour ce qui est du paragraphe 4, il convient de souligner que le département ministériel à l'origine de la nouvelle réglementation ne doit pas nécessairement produire une étude spécifique ou une preuve ou un matériel quelconque établissant la proportionnalité d'une mesure avant son adoption, il convient 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. A cet égard, la Cour de justice a reconnu qu'un État membre ne peut être « *privé de la possibilité d'établir qu'une mesure interne restrictive satisfait [aux exigences découlant du principe de proportionnalité], au seul motif que ledit État membre n'est pas en mesure de produire des études qui auraient servi de base à l'adoption de la réglementation en cause* » (CJUE, gde ch., 8 septembre 2010, *Stoß*, C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-410/07, *Rec.*, I-08069, point 72).

Le paragraphe 5 dispose que l'examen de proportionnalité doit être effectué de manière objective et indépendante. Le fonctionnaire du ministère dont relève la profession concernée et le fonctionnaire assurant la mission du point de contact national visé à l'article 8 sont les garants de cette neutralité et de cette objectivité. Tout fonctionnaire est en effet tenu « aux devoirs (...) d'indépendance et de neutralité » conformément à l'article 14 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat.

Conformément au paragraphe 6, le régulateur à l'origine de la nouvelle réglementation professionnelle est chargé de réévaluer après l'adoption d'une nouvelle réglementation professionnelle si celle-ci n'a pas perdu sa justification en raison des évolutions de la technologie, de la société ou du marché. L'examen du caractère proportionné de la réglementation professionnelle devrait tenir compte des développements intervenus dans le domaine dont relève la profession réglementée depuis l'adoption de la mesure. Le considérant 26 souligne que, « *compte tenu de la rapidité de l'évolution de la technique et du progrès scientifique, l'actualisation des conditions d'accès pourrait revêtir une*



importance particulière pour un certain nombre de professions, en particulier pour les services professionnels fournis par voie électronique. »

Ad Article 4 – Non-discrimination

L'article 4 transpose l'article 5 de la directive. En se basant sur une jurisprudence constante, cet article oblige les États membres à veiller à ce que les nouvelles dispositions ne soient pas directement ou indirectement discriminatoires.

Ad Article 5 – Justification motivée par des objectifs d'intérêt général

L'article 5 reproduit, en essence, l'article 6 de la directive qui oblige les États membres à préciser les objectifs d'intérêt général (telles 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.

Ad Article 6 – Proportionnalité

L'article 6 correspond à l'article 7 de la directive. Cet article constitue une liste des éléments qui peuvent être pris en considération dans le cadre de l'examen de proportionnalité. Il incombe au régulateur à l'initiative de la nouvelle réglementation professionnelle d'administrer la preuve du caractère proportionné des nouvelles exigences.

L'article 6, paragraphe 1, reflète la double dimension de la notion de « proportionnalité » puisque cette notion recouvre deux conditions à savoir : être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà du niveau nécessaire pour atteindre ce dernier.

L'article 6, paragraphe 2 est divisé en deux alinéas constituant deux listes distinctes. S'agissant du 1^{er} alinéa, les éléments listés ont un caractère prédominant et sont d'application systématique.

Pour ce qui est du point c), le considérant 22 de la Directive prévoit qu'une mesure « *devrait être réputée propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi uniquement si elle répond véritablement au souci d'atteindre celui-ci d'une manière cohérente et systématique, par exemple lorsque des risques similaires liés à certaines activités sont abordés de façon comparable et lorsque toute exception aux restrictions en cause est appliquée conformément à l'objectif déclaré.* »

S'agissant du point e), le considérant 24 de la Directive précise la façon dont l'intensité du caractère restrictif des moyens mis en œuvre pour protéger l'accès ou l'exercice d'une profession devrait être mis en œuvre. Ainsi, « *lorsque les consommateurs sont raisonnablement en mesure de choisir d'utiliser les services de professionnels qualifiés ou non, il convient d'utiliser des moyens moins restrictifs [que le*



fait de réserver des activités aux professionnels], notamment en protégeant le titre professionnel ou en prévoyant l'inscription à un registre professionnel. »

Le second alinéa de l'article 6, paragraphe 2 est à lire en parallèle avec le considérant 25 de la Directive et constitue une liste de critères supplétive. Il reprend d'autres éléments qui devraient être pris en compte « *lorsqu'ils sont pertinents pour la nature et le contenu de la mesure analysée* »

Pour faciliter la mise en œuvre de l'article 6, paragraphe 2, alinéa 1^{er} sous f), l'article 6, paragraphe 3, propose une liste des exigences à prendre en compte.

L'article 6, paragraphe 4, vise la prestation temporaire ou occasionnelle de services. Il s'agit d'une liste non-exhaustive. Il est précisé que ne sont pas visées les mesures nationales destinées à garantir le respect des conditions de travail et d'emploi, dans le respect du droit de l'Union.

A l'article 6, paragraphe 5, une attention particulière est portée à la protection de la santé humaine dont un niveau élevé de protection doit être assuré, conformément à l'article 168, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ad Article 7 – Information et participation

L'article 7 transpose l'article 8 de la directive qui prévoit que, lorsque cela est pertinent et approprié, les États membres mènent des consultations publiques et associent les parties prenantes avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives. Ces consultations sont facultatives et se déroulent en amont de la procédure législative ou réglementaire.

Un règlement grand-ducal précisera les modalités de la procédure de consultation.

Ad Article 8 – Point de contact national

L'article 10, paragraphe 2, de la directive oblige les États membres à nommer une autorité publique en charge de la transmission et de la réception des informations. Par souci de cohérence, il est prévu de confier la mission d'échange d'informations avec les autres États membres de l'Union européenne sur les matières relevant de la présente loi à un point de contact national situé sous le ministre ayant « l'Enseignement supérieur » dans ses attributions. Il y a lieu de rappeler que la Directive s'inscrit dans la continuité de la directive 2013/55/UE et que le ministère de l'Enseignement supérieur constitue le pôle d'expertise de référence dans ce domaine puisqu'il a coordonné « processus d'évaluation mutuelle » consacré à l'article 59 de la directive 2013/55/UE.

Le paragraphe 2 prévoit que le département ministériel à l'initiative de la nouvelle réglementation communique celle-ci accompagnée de l'examen de proportionnalité y afférent au point de contact national au plus tard au jour de la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. A cet égard, il y a lieu de noter que le département ministériel concerné devra, le cas échéant, adapter



l'examen de proportionnalité par rapport à la version soumise lors du dépôt de l'avant-projet d'acte dans l'hypothèse où le projet a subi des modifications substantielles au cours de la procédure législative ou réglementaire.

Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, énonce la procédure applicable lorsqu'une réglementation de profession émane d'un organisme professionnel. En effet, la Constitution dispose qu'« *en matière d'exercice de la profession libérale [la loi] peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements.* » (Article 11, paragraphe 6 de la Constitution). Il convient à cet égard de rappeler que, conformément à l'article 112 de la Constitution, les règlements des organes professionnels doivent être publiés dans la forme déterminée par la loi. Cette publication est la condition pour que les règlements obtiennent force obligatoire. En vertu des articles 1^{er} et 2 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, les règlements des organes professionnels sont publiés au Mémorial A, à moins qu'une loi ne prévoit un autre mode de publication. Ainsi, lorsqu'une profession est réglementée de manière indirecte par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet, l'organisme professionnel communique au point de contact national, au plus tard au jour de sa publication, toute nouvelle réglementation de profession. L'organisme professionnel est tenu de transmettre également l'examen de proportionnalité y afférent. Le point de contact national vérifie la qualité de l'examen de proportionnalité par rapport au cadre d'analyse de la proportionnalité posé par la présente loi. Par exemple, le point de contact national pourra demander à l'organisme professionnel de compléter l'examen de proportionnalité si celui-ci produit des explications d'ordre général et peu détaillées. Cette vérification ne constitue cependant pas un contrôle de l'opportunité de la nouvelle réglementation. L'examen de compatibilité de la nouvelle réglementation avec la présente loi pourra donner lieu à une révision ou un aménagement de la réglementation envisagée dans un sens davantage conforme à la présente loi.

L'alinéa 2 règle l'hypothèse où un organisme professionnel omettrait de transmettre la nouvelle réglementation ou l'examen de proportionnalité correspondant dans le délai imparti. Dans ce cas, les nouvelles dispositions seraient inapplicables. Il s'agit de réduire le risque de condamnation de l'État luxembourgeois puisque tout manquement à l'obligation de notification à la Commission européenne ou toute réglementation jugée contraire aux prescriptions de la Directive peut donner lieu à une action contentieuse de la Commission européenne et, le cas échéant, conduire à une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne.

Le paragraphe 4 n'appelle pas de commentaires particuliers.

Ad Article 9 – Entrée en vigueur

Cet article final fixe la date de la mise en vigueur de la loi projetée.



IV. Tableau de correspondance

Directive 2018/958/UE	Projet de loi
<i>Objet</i>	
Art. 1	Pas d'article spécifique
<i>Champ d'application</i>	
Art. 2 § 1	Art. 1
Art. 2 § 2	Pas d'article spécifique
<i>Définitions</i>	
Art. 3 point a)	Art. 2 point a)
Art. 3 point b)	Art. 2 point b)
<i>Examen ex ante de nouvelles mesures et suivi</i>	
Art. 4 § 1	Art. 3 § 1
Art. 4 § 2	Art. 3 § 2
Art. 4 § 3	Art. 3 § 3
Art. 4 § 4	Art. 3 § 4
Art. 4 § 5	Art. 3 § 5
Art. 4 § 6	Art. 3 § 6
<i>Non-discrimination</i>	
Art. 5	Art. 4
<i>Justification motivée par des objectifs d'intérêt général</i>	
Art. 6 § 1	Art. 5 § 1
Art. 6 § 2	Art. 5 § 2
Art. 6 § 3	Art. 5 § 3
<i>Proportionnalité</i>	
Art. 7 § 1	Art. 6 § 1
Art. 7 § 2 al. 1 point a)	Art. 6 § 2 al. 1 point a)
Art. 7 § 2 al. 1 point b)	Art. 6 § 2 al. 1 point b)
Art. 7 § 2 al. 1 point c)	Art. 6 § 2 al. 1 point c)
Art. 7 § 2 al. 1 point d)	Art. 6 § 2 al. 1 point d)
Art. 7 § 2 al. 1 point e)	Art. 6 § 2 al. 1 point e)
Art. 7 § 2 al. 1 point f)	Art. 6 § 2 al. 1 point f)
Art. 7 § 2 al. 2 point a)	Art. 6 § 2 al. 2 point a)
Art. 7 § 2 al. 2 point b)	Art. 6 § 2 al. 2 point b)
Art. 7 § 2 al. 2 point c)	Art. 6 § 2 al. 2 point c)
Art. 7 § 2 al. 2 point d)	Art. 6 § 2 al. 2 point d)
Art. 7 § 2 al. 2 point e)	Art. 6 § 2 al. 2 point e)
Art. 7 § 2 al. 2 point f)	Art. 6 § 2 al. 2 point f)
Art. 7 § 3 point a)	Art. 6 § 3 point a)
Art. 7 § 3 point b)	Art. 6 § 3 point b)
Art. 7 § 3 point c)	Art. 6 § 3 point c)
Art. 7 § 3 point d)	Art. 6 § 3 point d)
Art. 7 § 3 point e)	Art. 6 § 3 point e)
Art. 7 § 3 point f)	Art. 6 § 3 point f)
Art. 7 § 3 point g)	Art. 6 § 3 point g)
Art. 7 § 3 point h)	Art. 6 § 3 point h)



Art. 7 § 3 point i)	Art. 6 § 3 point i)
Art. 7 § 3 point j)	Art. 6 § 3 point j)
Art. 7 § 3 point k)	Art. 6 § 3 point k)
Art. 7 § 3 point l)	Art. 6 § 3 point l)
Art. 7 § 4 point a)	Art. 6 § 4 point a)
Art. 7 § 4 point b)	Art. 6 § 4 point b)
Art. 7 § 4 point c)	Art. 6 § 4 point c)
Art. 7 § 5	Art. 6 § 5
<i>Information et participation des parties prenantes</i>	
Art. 8 § 1	Pas d'article spécifique
Art. 8 § 2	Art. 7 § 1
<i>Mécanismes effectifs de recours</i>	
Art. 9	Pas d'article spécifique
<i>Échange d'informations entre États membres</i>	
Art. 10 § 1	Pas d'article spécifique
Art. 10 § 2	Art. 8 § 1
<i>Transparence</i>	
Art. 11 § 1	Art. 8 § 4
Art. 11 § 2	N.a.
<i>Examen</i>	
Art. 12 § 1	N.a.
Art. 12 § 2	N.a.
<i>Transposition</i>	
Art. 13 § 1	N.a.
Art. 13 § 2	N.a.
<i>Entrée en vigueur</i>	
Art. 14	N.a.
<i>Destinataires</i>	
Art. 15	N.a.

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 dispositions 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 relatif 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: Transposition de directive

Autres Ministères: /

Date: septembre 2019

Mieux légiférer

- Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens,...) consultée(s): Oui: Non: ⁶
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.: ⁷
Remarques/Observations:
- Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui: Non:
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:

⁶ Double-click sur la case pour ouvrir la fenêtre permettant de l'activer

⁷ N.a.: non applicable



6. Le projet contient-il une charge administrative⁸ 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 administratif⁹ 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

⁸ 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.

⁹ 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:
 - 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 évaluation¹⁰ ? Oui: Non: N.a.:
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers¹¹ ? Oui: Non: N.a.:

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

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

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 PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 46, son article 53, paragraphe 1, et son article 62,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen ⁽¹⁾,

après consultation du Comité des régions,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire ⁽²⁾,

considérant ce qui suit:

- (1) Le libre choix de la profession est un droit fondamental. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «Charte») garantit la liberté professionnelle ainsi que la liberté d'entreprise. La libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement et la libre prestation des services sont des principes fondamentaux du marché intérieur consacrés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les réglementations nationales organisant l'accès aux professions réglementées ne devraient donc pas constituer un obstacle injustifié ou disproportionné à l'exercice de ces droits fondamentaux.
- (2) En l'absence de dispositions spécifiques du droit de l'Union harmonisant les conditions d'accès à une profession réglementée ou d'exercice de celle-ci, il est de la compétence des États membres de décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité.
- (3) Le principe de proportionnalité est l'un des principes généraux du droit de l'Union. Il résulte de la jurisprudence ⁽³⁾ que les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne devraient remplir quatre conditions, à savoir qu'elles s'appliquent de manière non discriminatoire, qu'elles se justifient par des objectifs d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (4) La directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil ⁽⁴⁾ comprend l'obligation pour les États membres d'évaluer le caractère proportionné de leurs exigences restreignant l'accès aux professions réglementées ou leur exercice et de communiquer à la Commission les résultats de cette évaluation, lançant ainsi le «processus d'évaluation mutuelle». Dans le cadre de ce processus, les États membres devaient examiner l'ensemble de leur législation applicable à toutes les professions réglementées sur leur territoire.
- (5) Les résultats du processus d'évaluation mutuelle ont révélé un manque de clarté des critères devant être utilisés par les États membres pour évaluer le caractère proportionné des exigences limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, ainsi qu'un degré inégal d'examen de ces exigences à tous les niveaux de la réglementation. Afin d'éviter la fragmentation du marché intérieur et d'éliminer les obstacles entravant l'accès à certaines activités salariées ou non salariées et leur exercice, il convient d'établir une approche commune au niveau de l'Union, de manière à empêcher l'adoption de mesures disproportionnées.
- (6) Dans sa communication du 28 octobre 2015 intitulée «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises», la Commission a relevé la nécessité d'adopter un cadre d'analyse de la proportionnalité à l'intention des États membres, qui leur servira au moment d'examiner leur réglementation sur les professions ou de proposer une nouvelle réglementation.

⁽¹⁾ JO C 288 du 31.8.2017, p. 43.

⁽²⁾ Position du Parlement européen du 14 juin 2018 (non encore parue au Journal officiel) et décision du Conseil du 21 juin 2018.

⁽³⁾ Arrêt de la Cour de justice du 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, point 37.

⁽⁴⁾ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO L 255 du 30.9.2005, p. 22).

- (7) La présente directive a pour objet d'établir des règles pour la conduite par les États membres des examens de la proportionnalité avant l'adoption de nouvelles réglementations professionnelles ou la modification de réglementations professionnelles existantes, en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur tout en garantissant la transparence et un haut degré de protection des consommateurs.
- (8) Les activités relevant de la présente directive devraient concerner les professions réglementées relevant du champ d'application de la directive 2005/36/CE. La présente directive devrait s'appliquer aux exigences limitant l'accès à une profession déjà réglementée ou à une nouvelle profession que les États membres envisagent de réglementer, ou son exercice. La présente directive devrait s'appliquer en complément de la directive 2005/36/CE et sans préjudice d'autres dispositions prévues dans un acte distinct de l'Union concernant l'accès à une profession réglementée spécifique ou l'exercice de celle-ci.
- (9) La présente directive est sans préjudice de la compétence des États membres de définir l'organisation et le contenu de leurs systèmes d'enseignement et de formation professionnelle, notamment en ce qui concerne la possibilité qu'ils ont de déléguer à des organisations professionnelles le pouvoir d'organiser ou de superviser l'enseignement et la formation professionnels. Les dispositions qui ne limitent pas l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, y compris les modifications de forme, les adaptations techniques du contenu de programmes de formation ou les dispositions visant à moderniser la réglementation en matière de formation, ne devraient pas relever du champ d'application de la présente directive. Lorsque la période d'enseignement ou de formation professionnels inclut des activités rémunérées, il convient de garantir la liberté d'établissement et la liberté de fournir des services.
- (10) Lorsque les États membres transposent des exigences spécifiques relatives à la réglementation d'une profession donnée établies dans un acte distinct de l'Union qui ne laisse pas aux États membres le choix du mode de transposition, l'examen de la proportionnalité tel qu'il est prévu dans des dispositions spécifiques de la présente directive ne devrait pas s'appliquer.
- (11) Les États membres devraient pouvoir s'appuyer sur un cadre réglementaire commun fondé sur des notions juridiques clairement définies concernant les différentes manières de réglementer une profession dans l'ensemble de l'Union. Il existe plusieurs façons de réglementer une profession, par exemple en réservant l'accès à une activité particulière ou son exercice aux titulaires d'une qualification professionnelle. Les États membres peuvent également réglementer l'une des modalités d'exercice d'une profession, en fixant les conditions d'usage des titres professionnels ou en imposant des exigences de qualification uniquement aux indépendants, aux professionnels salariés ou aux dirigeants ou représentants légaux d'entreprises, en particulier lorsque l'activité est exercée par une personne morale sous la forme d'une société professionnelle.
- (12) 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, les États membres devraient examiner si ces dispositions respectent le principe de proportionnalité. L'étendue de l'examen devrait être proportionnée à la nature, au contenu et à l'impact de la disposition introduite.
- (13) Il incombe aux États membres d'administrer la preuve du caractère justifié et proportionné de leurs exigences. Par conséquent, les raisons invoquées par un État membre pour justifier une réglementation devraient être accompagnées d'une analyse du caractère approprié et proportionné de la mesure adoptée par ledit État membre, ainsi que de données concrètes étayant ses arguments. Même si un État membre ne doit pas nécessairement produire une étude spécifique ou une preuve ou un matériel quelconque établissant la proportionnalité d'une mesure avant son adoption, il convient qu'il réalise une analyse objective, tenant compte de ses circonstances particulières, qui démontre qu'il existe un véritable risque pour la réalisation des objectifs d'intérêt général.
- (14) Les États membres devraient procéder à des examens de la proportionnalité de manière objective et indépendante, y compris lorsqu'une profession est réglementée de manière indirecte par un organisme professionnel spécifique habilité à cet effet. Ces examens pourraient comprendre un avis obtenu auprès d'un organisme indépendant, y compris les organismes existants qui font partie du processus législatif national, qui se sont vus confier par les États membres concernés la tâche de fournir une telle opinion. Cela revêt une importance particulière lorsque les examens sont réalisés par des autorités locales, des organismes de réglementation ou des organisations professionnelles, dont la proximité avec les conditions locales et les connaissances spécialisées pourraient, dans certains cas, en faire les organismes les plus à même de définir le meilleur moyen d'atteindre les objectifs d'intérêt général, mais dont les choix pourraient profiter aux opérateurs établis aux dépens des nouveaux entrants sur le marché.
- (15) Il convient de contrôler le caractère proportionné des dispositions nouvelles ou modifiées limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice après leur adoption. Le réexamen du caractère proportionné d'une mesure nationale restrictive dans le domaine des professions réglementées devrait tenir compte non seulement de l'objectif de cette mesure nationale au moment de son adoption, mais également de ses effets, à évaluer après son adoption. L'examen du caractère proportionné de la mesure nationale devrait tenir compte des développements intervenus dans le domaine dont relève la profession réglementée depuis l'adoption de la mesure.

- (16) Conformément à une jurisprudence constante, est interdite toute restriction injustifiée qui découlerait du droit national et restreindrait la liberté d'établissement ou la libre prestation des services, notamment toute discrimination pour des raisons de nationalité ou de résidence.
- (17) Lorsque l'accès à des activités salariées ou non salariées et leur exercice sont subordonnés au respect de certaines exigences de qualifications professionnelles déterminées, établies directement ou indirectement par les États membres, il convient de veiller à ce que ces exigences soient justifiées par des objectifs d'intérêt général, tels que ceux prévus par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à savoir le maintien de l'ordre public, de la sécurité publique et de la santé publique, ou par des raisons impérieuses d'intérêt général, reconnues comme telles par la jurisprudence de la Cour de justice. Il convient par ailleurs de préciser que les raisons impérieuses d'intérêt général reconnues par la Cour de justice incluent la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des destinataires de services, y compris en garantissant la qualité de l'artisanat, et des travailleurs, la protection de la bonne administration de la justice, la garantie de la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude et la prévention de la fraude et de l'évasion fiscales, la sauvegarde de l'efficacité des contrôles fiscaux, la sécurité des transports, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la sauvegarde et la préservation du patrimoine historique et artistique national, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle. Selon une jurisprudence constante, les motifs purement économiques, à savoir la protection de l'économie nationale aux dépens des libertés fondamentales, ainsi que les motifs purement administratifs, tels que la réalisation de contrôles ou la collecte de statistiques, ne peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général.
- (18) Il revient aux États membres de déterminer le niveau de protection qu'ils souhaitent accorder aux objectifs d'intérêt général ainsi que le niveau approprié de réglementation, dans les limites de la proportionnalité. Le fait qu'un État membre impose des règles moins strictes qu'un autre État membre ne signifie pas que les règles de ce dernier sont disproportionnées et, de ce fait, incompatibles avec le droit de l'Union.
- (19) En ce qui concerne la protection de la santé publique, conformément à l'article 168, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un niveau élevé de protection de la santé humaine doit être assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l'Union. La présente directive est pleinement conforme à cet objectif.
- (20) Afin de veiller à la proportionnalité des dispositions qu'ils introduisent ainsi que des modifications qu'ils apportent aux dispositions existantes, il convient que les États membres étudient les critères d'évaluation de la proportionnalité et les critères supplémentaires pertinents eu égard à la profession réglementée à l'étude. Lorsqu'un État membre envisage de réglementer une profession ou de modifier une réglementation existante, il devrait tenir compte de la nature des risques liés aux objectifs d'intérêt général poursuivis, en particulier des risques pour les bénéficiaires des services, dont les consommateurs, les professionnels ou les tiers. Il devrait également tenir compte du fait que, dans le domaine des professions libérales, il existe généralement une asymétrie d'information entre les consommateurs et les professionnels, étant donné que les professionnels possèdent un niveau élevé de connaissances techniques qui peuvent faire défaut aux consommateurs.
- (21) Les exigences liées aux qualifications professionnelles ne devraient être considérées comme nécessaires que si les mesures existantes, telles que la législation relative à la sécurité des produits ou à la protection des consommateurs, ne peuvent être considérées comme appropriées ou véritablement efficaces pour atteindre l'objectif poursuivi.
- (22) Afin de satisfaire à l'exigence de proportionnalité, une mesure devrait être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi. Une mesure devrait être réputée propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi uniquement si elle répond véritablement au souci d'atteindre celui-ci d'une manière cohérente et systématique, par exemple lorsque des risques similaires liés à certaines activités sont abordés de façon comparable et lorsque toute exception aux restrictions en cause est appliquée conformément à l'objectif déclaré. En outre, la mesure nationale devrait contribuer effectivement à la réalisation de l'objectif poursuivi et, dès lors, en l'absence d'effet en lien avec sa justification, elle ne devrait pas être considérée comme appropriée.
- (23) Les États membres devraient tenir dûment compte de l'incidence globale de la mesure sur la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union, sur le choix des consommateurs et sur la qualité du service fourni. À la lumière de ce qui précède, les États membres devraient notamment vérifier si l'ampleur de la restriction d'accès aux professions réglementées ou leur exercice est proportionnée à l'importance des objectifs poursuivis et des avantages escomptés.
- (24) Les États membres devraient comparer la mesure nationale en cause et d'autres moyens, moins restrictifs, qui permettraient d'atteindre le même objectif tout en imposant moins de restrictions. Lorsque les mesures sont justifiées par la protection des consommateurs uniquement et que les risques répertoriés sont limités à la relation entre le professionnel et le consommateur et n'affectent donc pas négativement des tiers, les États membres devraient déterminer si leur objectif pourrait être atteint par des moyens moins restrictifs que le fait de réserver des activités aux professionnels. Par exemple, lorsque les consommateurs sont raisonnablement en mesure de

choisir d'utiliser les services de professionnels qualifiés ou non, il convient d'utiliser des moyens moins restrictifs, notamment en protégeant le titre professionnel ou en prévoyant l'inscription à un registre professionnel. La réglementation par voie d'activités réservées et de titre professionnel protégé devrait être envisagée lorsque les mesures visent à prévenir le risque d'une atteinte grave à des objectifs d'intérêt général, tels que la santé publique.

- (25) Lorsqu'ils sont pertinents pour la nature et le contenu de la mesure analysée, les États membres devraient également prendre en compte les éléments ci-après: la correspondance entre la portée des activités professionnelles couvertes par une profession et la qualification professionnelle requise, la complexité des tâches, notamment en ce qui concerne le niveau, la nature et la durée de la formation ou de l'expérience requises, l'existence de différents moyens d'acquérir la qualification professionnelle, la question de savoir si les activités réservées à certains professionnels peuvent être partagées avec d'autres professionnels, et le degré d'autonomie dans l'exercice d'une profession réglementée, en particulier lorsque les activités liées à une profession réglementée sont exercées sous le contrôle et la responsabilité d'un professionnel dûment qualifié.
- (26) La présente directive tient compte des progrès scientifiques et techniques et contribue au bon fonctionnement du marché intérieur, y compris dans l'environnement numérique. Compte tenu de la rapidité de l'évolution de la technique et du progrès scientifique, l'actualisation des conditions d'accès pourrait revêtir une importance particulière pour un certain nombre de professions, en particulier pour les services professionnels fournis par voie électronique. Lorsqu'un État membre réglemente une profession, il devrait tenir compte du fait que l'évolution de la science et de la technique pourrait réduire ou accroître l'asymétrie d'information entre les professionnels et les consommateurs. Lorsque l'évolution de la science et de la technique occasionne un risque important pour la réalisation des objectifs d'intérêt général, il revient aux États membres, si nécessaire, d'encourager les professionnels à suivre cette évolution.
- (27) Les États membres devraient procéder à une évaluation approfondie des circonstances dans lesquelles la mesure est adoptée et appliquée et examiner en particulier l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées lorsqu'elles sont conjuguées à d'autres exigences limitant l'accès à la profession ou l'exercice de celle-ci. L'accès à certaines activités et leur exercice peuvent être subordonnés au respect de plusieurs exigences, notamment en matière d'organisation de la profession, d'affiliation obligatoire à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, d'éthique professionnelle, de supervision et de responsabilité. Par conséquent, lors de l'évaluation de l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées, les États membres devraient tenir compte des exigences existantes, dont la formation professionnelle continue, l'affiliation obligatoire à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, les systèmes d'inscription ou d'autorisation, les restrictions quantitatives, les exigences particulières en matière de forme juridique ou de détention du capital, les restrictions territoriales, les restrictions pluridisciplinaires et les règles d'incompatibilité, les exigences concernant la couverture d'assurance, les exigences en matière de connaissances linguistiques, dans la mesure nécessaire à l'exercice de la profession, les exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux ainsi que les exigences relatives à la publicité.
- (28) L'introduction d'exigences supplémentaires peut être adaptée à l'accomplissement des objectifs d'intérêt général. Le simple fait que leur effet individuel ou combiné doive être examiné ne signifie pas que ces exigences soient disproportionnées à première vue. Par exemple, l'obligation de suivre une formation professionnelle continue peut suffire à ce que les professionnels se maintiennent au niveau des avancées dans leur domaine, tant qu'elle ne crée pas de conditions discriminatoires et disproportionnées au détriment des nouveaux entrants. De même, l'affiliation obligatoire à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel peut être jugée appropriée lorsque ces organisations professionnelles ou ces organismes professionnels se sont vus confier par l'État la tâche de protéger les objectifs d'intérêt général concernés, par exemple en contrôlant la légitimité de la pratique ou en organisant ou supervisant la formation professionnelle continue. Lorsque l'indépendance d'une profession ne peut être convenablement garantie par d'autres moyens, les États membres pourraient envisager d'appliquer des protections, comme la limitation du nombre de parts pouvant être détenues par des personnes n'appartenant pas à cette profession ou en disposant que la majorité des droits de vote doivent être détenus par des personnes pratiquant ladite profession, tant que ces protections ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour protéger l'intérêt général. Les États membres pourraient envisager d'imposer des exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux aux prestataires de services, en particulier pour les services où de telles exigences sont nécessaires pour la bonne application du principe de remboursement des frais, tant que cette restriction est proportionnée et, le cas échéant, que des dérogations aux tarifs minimaux et/ou maximaux sont prévues. Lorsque l'introduction d'exigences supplémentaires reproduit des exigences qui ont déjà été introduites par un État membre dans le cadre d'autres réglementations ou procédures, ces exigences ne peuvent être considérées comme proportionnées pour la réalisation de l'objectif poursuivi.
- (29) En vertu du titre II de la directive 2005/36/CE, les États membres ne peuvent imposer aux prestataires de services établis dans un autre État membre qui fournissent des services professionnels à titre temporaire et occasionnel des exigences ou des restrictions prohibées par ladite directive, telles que l'autorisation, l'inscription ou l'affiliation à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel ou l'obligation d'avoir des représentants sur le territoire de l'État membre d'accueil aux fins de l'accès à une profession réglementée ou de son exercice. Les États membres peuvent, le cas échéant, demander aux prestataires de services qui souhaitent fournir des services de manière temporaire de communiquer des informations au moyen d'une déclaration écrite préalable à la première prestation et de renouveler cette déclaration tous les ans. Afin de faciliter la prestation de services professionnels, il

est donc nécessaire d'insister sur le fait qu'au vu du caractère temporaire ou occasionnel du service, les exigences, comme l'inscription temporaire automatique ou l'adhésion pro forma à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, des déclarations préalables ou des exigences de fourniture de documents, ainsi que le versement d'une redevance ou de frais, devraient être proportionnées. Ces exigences ne devraient pas entraîner de charge disproportionnée pour les prestataires de services ni empêcher ou rendre moins attrayant l'exercice de la libre prestation de services. En particulier, les États membres devraient évaluer si les exigences de fourniture de certaines informations et de certains documents conformément à la directive 2005/36/CE et si la possibilité d'obtenir des détails supplémentaires au titre de la coopération administrative entre les États membres par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur sont proportionnées et suffisantes pour prévenir un risque de contournement des règles applicables par les prestataires de services. En revanche, la présente directive ne devrait pas s'appliquer aux mesures destinées à garantir le respect des conditions de travail et d'emploi.

- (30) Conformément à une jurisprudence constante, la santé et la vie des personnes occupent le premier rang des intérêts protégés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Par conséquent, les États membres devraient tenir dûment compte de l'objectif de garantir un haut degré de protection de la santé humaine au moment d'évaluer les exigences applicables aux professions de santé, telles que les activités réservées, les titres professionnels protégés, la formation professionnelle continue ou les règles relatives à l'organisation de la profession, à l'éthique professionnelle et à la supervision, dans le respect des conditions minimales de formation définies dans la directive 2005/36/CE. Les États membres devraient, en particulier, veiller à ce que la réglementation des professions de santé, ayant des implications pour la santé publique et la sécurité des patients, soit proportionnée et contribue à garantir l'accès aux soins de santé, reconnu comme un droit fondamental dans la Charte, ainsi que des soins de santé sûrs, efficaces et de qualité à destination des citoyens présents sur leur territoire. En mettant en place des politiques pour les services de santé, il convient de tenir compte de la nécessité de garantir l'accessibilité, la qualité du service et une délivrance adéquate et sûre en médicaments, en fonction des besoins de santé publique sur le territoire de l'État membre concerné, ainsi que de la nécessité de garantir l'indépendance professionnelle des professionnels de santé. En ce qui concerne la justification de la réglementation des professions de santé, les États membres devraient tenir compte de l'objectif consistant à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine, y compris l'accessibilité et la qualité des soins de santé pour les citoyens, ainsi qu'une délivrance adéquate et sûre en médicaments, en tenant compte de la marge d'appréciation visée à l'article 1^{er} de la présente directive.
- (31) Il est essentiel pour le bon fonctionnement du marché intérieur que les États membres informent les citoyens, les associations représentatives et autres parties prenantes concernées, y compris les partenaires sociaux, avant d'introduire de nouvelles exigences limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou avant de modifier de telles exigences existantes. Les États membres devraient associer toutes les parties concernées et leur donner la possibilité d'exprimer leur point de vue. Lorsque cela est pertinent et approprié, les États membres devraient mener des consultations publiques conformément à leurs procédures nationales.
- (32) Les États membres devraient également tenir pleinement compte des droits des citoyens en matière d'accès à la justice, consacrés par l'article 47 de la Charte et l'article 19, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Il s'ensuit, conformément aux procédures prévues par le droit national et les principes constitutionnels, que les juridictions nationales devraient être en mesure d'évaluer le caractère proportionné des exigences qui relèvent du champ d'application de la présente directive, afin de garantir à chaque personne physique ou morale le droit de former un recours effectif contre les restrictions à la liberté de choisir une profession, à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services.
- (33) Aux fins de l'échange d'informations sur les bonnes pratiques, les États membres devraient prendre les mesures nécessaires pour encourager le partage d'informations appropriées et régulièrement mises à jour avec d'autres États membres sur la réglementation des professions, ainsi que sur les effets de cette réglementation. La Commission devrait faciliter cet échange.
- (34) Afin de renforcer la transparence et de promouvoir des examens de la proportionnalité fondés sur des critères comparables, les informations communiquées par les États membres, sans préjudice de l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, devraient être aisément accessibles dans la base de données des professions réglementées, de manière à permettre aux autres États membres et aux parties intéressées de présenter des observations à la Commission et à l'État membre concerné. Ces observations devraient être dûment prises en compte par la Commission dans son rapport de synthèse, produit conformément à la directive 2005/36/CE.
- (35) Étant donné que les objectifs de la présente directive, à savoir garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et éviter les restrictions disproportionnées à l'accès aux professions réglementées ou à leur exercice, ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent, en raison des dimensions de l'action, l'être mieux au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs,

ONT ADOPTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Objet

La présente directive établit, en vue de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, les règles applicables à un cadre commun pour la conduite des examens de proportionnalité des dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice avant l'adoption de nouvelles dispositions ou la modification de telles dispositions existantes, tout en garantissant un haut degré de protection des consommateurs. Elle ne porte pas atteinte à la compétence des États membres, en l'absence d'harmonisation, ni à la marge d'appréciation dont ils disposent pour décider des professions à réglementer et de la manière de les réglementer, dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité.

Article 2

Champ d'application

1. La présente directive s'applique aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres qui limitent l'accès à une 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 et qui relèvent du champ d'application de la directive 2005/36/CE.

2. Lorsque des exigences spécifiques concernant la réglementation d'une profession donnée sont établies dans un acte distinct de l'Union qui ne laisse pas aux États membres le choix de leur mode de transposition, les dispositions correspondantes de la présente directive ne s'appliquent pas.

Article 3

Définitions

Aux fins de la présente directive, les définitions contenues dans la directive 2005/36/CE s'appliquent.

En outre, on entend par:

- a) «titre professionnel protégé»: une forme de réglementation d'une profession dans le cadre de laquelle l'usage d'un titre dans une activité professionnelle ou un groupe d'activités professionnelles est subordonné, directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession d'une qualification professionnelle déterminée, et dans le cadre de laquelle l'usage abusif d'un tel titre est passible de sanctions;
- b) «activités réservées»: une forme de réglementation d'une profession dans le cadre de laquelle l'accès à une activité professionnelle ou à un groupe d'activités professionnelles est réservé, directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, aux membres d'une profession réglementée détenteurs d'une qualification professionnelle déterminée, y compris lorsque l'activité est partagée avec d'autres professions réglementées.

Article 4

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, les États membres procèdent à un examen de proportionnalité conformément aux dispositions de la présente directive.

2. L'étendue de l'examen visé au paragraphe 1 est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition.

3. Toute disposition visée au paragraphe 1 est accompagnée d'une explication qui est suffisamment détaillée pour permettre d'apprécier le respect du principe de proportionnalité.

4. Les motifs pour lesquels une disposition visée au paragraphe 1 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. Les États membres veillent à ce que l'examen visé au paragraphe 1 soit effectué de manière objective et indépendante.

6. Les États membres contrôlent la conformité des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nouvelles ou modifiées limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice, après leur adoption, avec le principe de proportionnalité, en tenant dûment compte de l'évolution de la situation depuis l'adoption des dispositions concernées.

*Article 5***Non-discrimination**

Au moment 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, les États membres veillent à ce que ces dispositions ne soient pas directement ou indirectement discriminatoires en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence.

*Article 6***Justification motivée par des objectifs d'intérêt général**

1. Les États membres veillent à ce que les dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice qu'ils entendent introduire et à ce que les modifications qu'ils souhaitent apporter aux dispositions existantes soient justifiées par des objectifs d'intérêt général.
2. Les États membres examinent notamment si les dispositions visées au paragraphe 1 sont objectivement justifiées par des motifs liés au maintien de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la santé publique, ou par des raisons impérieuses d'intérêt général, telles que la préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale, la protection des consommateurs, des bénéficiaires de services et des travailleurs, la protection de la bonne administration de la justice, la garantie de la loyauté des transactions commerciales, la lutte contre la fraude et la prévention de la fraude et de l'évasion fiscales et la préservation de l'efficacité des contrôles fiscaux, la sécurité des transports, la protection de l'environnement et de l'environnement urbain, la santé des animaux, la propriété intellectuelle, la sauvegarde et la préservation du patrimoine historique et artistique national, des objectifs de politique sociale et des objectifs de politique culturelle.
3. Les motifs d'ordre purement économique ou les motifs purement administratifs ne peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général à même de justifier une limitation de l'accès à des professions réglementées ou de leur exercice.

*Article 7***Proportionnalité**

1. Les États membres veillent à ce que les dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice qu'ils introduisent et les modifications qu'ils apportent aux dispositions existantes soient propres à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif.
2. À cette fin, avant l'adoption des dispositions visées au paragraphe 1, les États membres tiennent compte des éléments suivants:
 - a) la nature des risques liés aux objectifs d'intérêt général poursuivis, en particulier les risques pour les bénéficiaires des services, dont les consommateurs, pour les professionnels ou pour les tiers;
 - b) la vérification de l'insuffisance de règles de nature spécifique ou plus générale déjà en vigueur, telles que celles prévues par la législation sur la sécurité des produits ou la législation relative à la protection des consommateurs, pour atteindre l'objectif poursuivi;
 - c) le caractère approprié de la disposition au regard de son aptitude à atteindre l'objectif poursuivi, et la question de savoir si cette disposition répond véritablement au souci d'atteindre cet objectif d'une manière cohérente et systématique et répond donc aux risques répertoriés de façon similaire pour des activités comparables;
 - d) l'incidence sur la libre circulation des personnes et des services au sein de l'Union, sur le choix des consommateurs et sur la qualité du service fourni;
 - e) la possibilité de recourir à des moyens moins restrictifs pour atteindre l'objectif d'intérêt général; aux fins du présent point, lorsque les dispositions sont justifiées par la protection des consommateurs uniquement et que les risques répertoriés sont limités à la relation entre le professionnel et le consommateur et n'affectent donc pas négativement des tiers, les États membres examinent en particulier si l'objectif peut être atteint par des moyens qui sont moins restrictifs que le fait de réserver des activités;
 - f) l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées, lorsqu'elles sont conjuguées à d'autres dispositions limitant l'accès à la profession ou son exercice, et notamment la manière dont les dispositions nouvelles ou modifiées, conjuguées à d'autres exigences, contribuent à la réalisation du même objectif d'intérêt général, ainsi que la question de savoir si elles sont nécessaires à la réalisation de cet objectif.

Les États membres prennent également en considération les éléments ci-après lorsqu'ils sont pertinents pour la nature et le contenu de la disposition qui est introduite ou modifiée:

- a) la correspondance entre la portée des activités couvertes par une profession ou réservées à celle-ci et la qualification professionnelle requise;

- b) la correspondance entre la complexité des tâches concernées et la nécessité que ceux qui les effectuent disposent de qualifications professionnelles déterminées, notamment en ce qui concerne le niveau, la nature et la durée de la formation ou de l'expérience requises;
- c) la possibilité d'acquérir la qualification professionnelle par différents moyens;
- d) la question de savoir si les activités réservées à certaines professions peuvent être partagées ou non avec d'autres professions, et pour quel motif;
- e) le degré d'autonomie dans l'exercice d'une profession réglementée et l'incidence des modalités d'organisation et de supervision sur la réalisation de l'objectif poursuivi, en particulier lorsque les activités liées à une profession réglementée sont exercées sous le contrôle et la responsabilité d'un professionnel dûment qualifié;
- f) l'évolution de la technique et le progrès scientifique, qui peuvent effectivement réduire ou accroître l'asymétrie d'information entre les professionnels et les consommateurs.

3. Aux fins du paragraphe 2, premier alinéa, point f), les États membres évaluent l'effet des dispositions nouvelles ou modifiées lorsqu'elles sont conjuguées à une ou plusieurs exigences, étant entendu qu'il pourrait y avoir des effets aussi bien positifs que négatifs, et en particulier les exigences suivantes:

- a) activités réservées, titre professionnel protégé ou toute autre forme de réglementation au sens de l'article 3, paragraphe 1, point a), de la directive 2005/36/CE;
- b) obligations de suivre une formation professionnelle continue;
- c) 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, notamment lorsque ces exigences impliquent la possession d'une qualification professionnelle déterminée;
- e) restrictions quantitatives, notamment les exigences limitant le nombre d'autorisations d'exercer ou fixant un nombre minimal ou maximal de travailleurs, de gestionnaires ou de représentants titulaires de qualifications professionnelles déterminées;
- f) exigences particulières en matière de forme juridique ou exigences liées à la détention du capital ou à la gestion d'une entreprise, dans la mesure où ces exigences sont directement liées à l'exercice de la profession réglementée;
- g) restrictions territoriales, y compris lorsque la profession est réglementée dans des parties du territoire d'un État membre d'une façon qui diffère de celle dont elle est réglementée dans d'autres parties;
- h) exigences limitant l'exercice d'une profession réglementée conjointement ou en partenariat, et règles d'incompatibilité;
- i) exigences concernant la couverture d'assurance ou d'autres moyens de protection personnelle ou collective concernant la responsabilité professionnelle;
- j) exigences en matière de connaissances linguistiques, dans la mesure nécessaire à l'exercice de la profession;
- k) exigences en matière de tarifs fixes minimaux et/ou maximaux;
- l) exigences en matière de publicité.

4. Avant d'introduire de nouvelles dispositions ou de modifier des dispositions existantes, les États membres veillent également à la conformité au principe de proportionnalité des exigences spécifiques relatives à la prestation temporaire ou occasionnelle de services, prévues au titre II de la directive 2005/36/CE, dont:

- a) l'inscription temporaire automatique ou l'adhésion pro forma à une organisation professionnelle ou à un organisme professionnel, visés à l'article 6, premier alinéa, point a), de la directive 2005/36/CE;
- b) une déclaration préalable conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2005/36/CE, la fourniture de documents exigés conformément au paragraphe 2 dudit article ou toute autre exigence équivalente;
- c) le versement d'une redevance ou des frais requis pour les procédures administratives, liés à l'accès à des professions réglementées ou à leur exercice, à la charge du prestataire de services.

Le présent paragraphe ne s'applique pas aux mesures destinées à garantir le respect des conditions de travail et d'emploi que les États membres appliquent conformément au droit de l'Union.

5. Lorsque les dispositions visées au présent article concernent la réglementation de professions de santé et ont des implications pour la sécurité des patients, les États membres tiennent compte de l'objectif de garantir un haut degré de protection de la santé humaine.

Article 8

Information et participation des parties prenantes

1. Les 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.

2. Les États membres associent dûment toutes les parties concernées et leur donnent la possibilité d'exprimer leur point de vue. Lorsque cela est pertinent et approprié, les États membres mènent des consultations publiques conformément à leurs procédures nationales.

Article 9

Mécanismes effectifs de recours

Les États membres veillent à ce que des mécanismes effectifs de recours soient disponibles en ce qui concerne les matières relevant de la présente directive, conformément aux procédures prévues par le droit national.

Article 10

Échange d'informations entre États membres

1. Aux fins de la bonne application de la présente directive, les États membres prennent les mesures nécessaires pour encourager les échanges d'informations entre les États membres sur les matières relevant de la présente directive, ainsi que sur la manière particulière dont ils réglementent une profession ou sur les effets de cette réglementation. La Commission facilite ces échanges d'informations.

2. Les États membres indiquent à la Commission les autorités publiques qui sont chargées de la transmission et de la réception des informations aux fins de l'application du paragraphe 1.

Article 11

Transparence

1. Les raisons pour lesquelles des dispositions, une fois examinées conformément à la présente directive, sont considérées comme justifiées et proportionnées, qui, accompagnées des dispositions, doivent être communiquées à la Commission conformément à l'article 59, paragraphe 5, de la directive 2005/36/CE sont consignées par les États membres dans la base de données des professions réglementées visée à l'article 59, paragraphe 1, de la directive 2005/36/CE et sont rendues accessibles au public par la Commission.

2. Les États membres et les autres parties intéressées peuvent présenter des observations à la Commission ou à l'État membre qui a communiqué les dispositions et les motifs pour lesquels ces dispositions sont jugées justifiées et proportionnées. Ces observations sont dûment prises en compte par la Commission dans son rapport de synthèse produit conformément à l'article 59, paragraphe 8, de la directive 2005/36/CE.

Article 12

Examen

1. Au plus tard le 18 janvier 2024 et tous les cinq ans par la suite, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre et l'exécution de la présente directive portant, notamment, sur son champ d'application et son efficacité.

2. S'il y a lieu, le rapport visé au paragraphe 1 est accompagné de propositions appropriées.

Article 13

Transposition

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 30 juillet 2020. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 14

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 15

Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le 28 juin 2018.

Par le Parlement européen

Le président

A. TAJANI

Par le Conseil

Le président

L. PAVLOVA
