



CHAMBRE DES SALARIES  
LUXEMBOURG

15 octobre 2019

## AVIS II/26/2019

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

..... AVIS .....

Par lettre en date du 16 septembre 2019, réf. : plr/lw/loi proportionnalité – dir. 2018/958, Monsieur Etienne Schneider, ministre de l'Économie, a soumis à l'avis de la Chambre des salariés (CSL) le projet de loi relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

**1.** 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.

**2.** 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.

**3.** Visées sont des activités ou 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 différents, tels la forme juridique, la détention du capital, les modalités de publicité ou encore les modalités d'exercice d'activités pluridisciplinaires.

**4.** L'article 4 de la Directive définit les contours de l'examen de proportionnalité qui doit être mené en amont de l'adoption des dispositions concernées ainsi que tout au long de l'existence 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.

**5.** S'il appartient toujours aux États membres de déterminer les professions à réglementer et la manière de les réglementer, cette détermination ne peut se faire que dans les limites des principes de non-discrimination et de proportionnalité. Et selon la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, toute mesure nationale portant atteinte à l'exercice des libertés fondamentales du marché intérieur doit remplir quatre conditions :

- ne pas être discriminatoire,
- être justifiée par un ou des objectifs d'intérêt général,
- être propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne pas aller au-delà du niveau nécessaire pour atteindre ce dernier.

Ces principes conditionnent la légalité d'une nouvelle réglementation professionnelle et s'imposent à l'échelon national en vertu du principe de la primauté du droit de l'Union.

**6.** Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le Luxembourg 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.<sup>1</sup> 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 »

**7.** 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,

---

<sup>1</sup> 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>

paragraphe 6) ou encore les matières concernant l'éducation nationale<sup>2</sup> (article 23). Les éléments moins essentiels peuvent être relégués à des règlements grand-ducaux dans le respect des délimitations prévues par le pouvoir législatif.

En outre, 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.

**8.** L'obligation d'effectuer un contrôle de proportionnalité telle que prévue par la Directive, s'adresse ainsi tant aux départements ministériels concernés qu'à l'organisme professionnel spécifique habilité à cet effet et toute nouvelle mesure portant sur l'accès ou l'exercice d'une profession réglementée doit être accompagnée d'une explication.

**9.** Pour ce faire, le présent projet de loi introduit l'obligation d'accompagner toute nouvelle réglementation professionnelle d'un examen de proportionnalité.

**10.** Le projet de loi met aussi 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.

**11.** La CSL est d'avis que si le Luxembourg dispose d'un certain niveau de réglementation tout aussi bien en ce qui concerne son droit d'établissement qu'en matière de professions réglementées, cela n'est pas dissuasif pour les prestataires étrangers. La preuve en est que de nombreuses entreprises étrangères se sont implantées au Luxembourg, voire prestent quotidiennement des services sur le territoire national. Le marché intérieur fonctionne donc parfaitement à ce niveau nonobstant ces réglementations.

**12.** La CSL estime au contraire que les réglementations nationales ont un sens dans la mesure où elles visent non seulement, la fourniture de services de qualité, mais surtout aussi à garantir la sécurité des usagers. Malheureusement au niveau européen, le souci d'harmonisation et l'espoir de retombées économiques qui en devraient résulter, priment les considérations sociales et de qualité.

**13.** Notons aussi que l'argumentation constamment utilisée d'après laquelle une déréglementation des professions bénéficierait aux consommateurs, n'est pas convaincante et risque même d'être contreproductive en facilitant un nivellement vers le bas des critères requis.

**14.** En outre, la CSL tient à rappeler, que l'article 53 § 1 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) permet à l'Union européenne d'adopter des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres, ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci.

**Cet article ne peut être utilisé comme base juridique valable par la directive à transposer pour légitimer le système de contrôle antérieur qui va bien au-delà de la mission allouée à l'Union européenne dans le cadre de cet article. Dans le traité, il est en effet question de coordination des politiques des États membres en la matière, or la directive met en place un contrôle de**

---

<sup>2</sup> 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).

proportionnalité systématique qui devrait concerner tout changement des règles nationales applicables en la matière.

Si la directive ne va plus aussi loin que la proposition de directive initiale qui envisageait en pratique d'inverser la relation existante entre les États membres et la Commission en passant d'un système de contrôle de compatibilité de la loi nationale avec le droit de l'UE a posteriori à un système de contrôle de compatibilité a priori avec pouvoir de sanction pour la Commission, ce qui n'était pas compatible avec les Traités européens, il n'en demeure pas moins que le système de justification systématique de toute modification ou nouvelle réglementation, associé au système de monitoring systématique par la Commission européenne, est toujours contraire à l'esprit de l'article 53 TFUE.

---

Luxembourg, le 15 octobre 2019

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN  
Directeur



Nora BACK  
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.