

**Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg sur le projet de loi n°7478 relatif à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation des professions (18/12/2019)**

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le Conseil de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg a pris connaissance du projet de loi n° 7478 déposé par Monsieur le Ministre de l'Economie en date du 1<sup>er</sup> octobre 2019.

Le projet de loi commenté a pour objectif de transposer en droit luxembourgeois la Directive UE 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

La finalité de cette directive, qui s'applique entre autres à la profession d'avocat, est de voir procéder à un « *test de proportionnalité* » avant d'envisager des modifications à la réglementation professionnelle limitant l'accès à des professions réglementées, ou leur exercice, et de procéder à un contrôle du caractère proportionné des nouvelles dispositions ou des modifications après leur adoption.

En substance, la directive pose le principe que les dispositions doivent être non-discriminatoires en fonction de la nationalité ou du lieu de résidence et justifiées par des objectifs d'intérêt général. Les considérations économiques ou administratives ne peuvent en aucun cas justifier des restrictions à l'accès ou l'exercice des professions réglementées.

L'exigence de proportionnalité suppose, quant à elle, qu'il soit tenu compte du caractère approprié de la restriction à l'objectif poursuivi, de l'incidence 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 ou bien de la possibilité de recourir à des moyens moins restrictifs.

La directive prévoit ainsi que ce test soit effectué avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives, mais aussi qu'un contrôle soit effectué après leur adoption.

Conformément à l'objectif poursuivi par la directive, le projet de loi prévoit qu'un test de proportionnalité soit effectué pour toutes les 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 2005/35/CE* ».

Le champ d'application du projet de loi, reprenant très exactement celui de la directive, porte sur tous les aspects de la réglementation des professions réglementées, y compris celle de la profession d'avocat.



Le projet de loi prévoit ainsi qu'« 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 ».

On devra partant veiller à procéder à un examen ex ante des nouvelles mesures de manière proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition, en accompagnant l'avant-projet de loi ou de règlement grand-ducal à l'examen.

La conformité des dispositions légales ou réglementaires nouvelles ou modifiées est contrôlée deux ans après leur adoption, en tenant compte de l'évolution de la situation depuis l'adoption des dispositions concernées.

Pour ce qui est plus particulièrement des dispositions réglementaires, l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg entend souligner que la profession d'avocat est une profession autorégulée.

L'article 19 de la loi modifiée du 19 août 1991 sur la profession d'avocat attribue en effet au Conseil de l'Ordre la faculté d'arrêter un règlement intérieur de l'Ordre, conformément à la Constitution qui dispose que la loi peut accorder à des organes professionnels dotés de la personnalité civile le pouvoir de prendre des règlements (Article 11, paragraphe 6).

Le Conseil de l'Ordre peut ainsi arrêter des règlements qui déterminent les règles professionnelles, relatives notamment:

1. à la déontologie entre avocats et à l'égard des clients et des tiers;
2. au secret professionnel;
3. aux honoraires et frais;
4. à l'information du public concernant les avocats et leur activité professionnelle;
5. à la protection des intérêts des clients et des tiers; les règlements y relatifs peuvent prévoir des mesures d'assurance individuelle ou collective facultatives ou obligatoires ainsi que les prescriptions concernant la conservation des fonds de tiers;
6. aux obligations professionnelles découlant de la législation en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ainsi qu'aux procédures de contrôle, notamment de contrôle sur place auprès des membres de l'ordre.

Le Conseil de l'Ordre prend note des aspirations du projet de loi et des conditions posées pour l'adoption et le suivi de toute nouvelle disposition ou toute modification à apporter aux règlements qui sont de sa compétence.

L'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg s'y conformera après adoption de la loi et dès son entrée en vigueur, en procédant par lui-même à l'examen de proportionnalité qui devra automatiquement accompagner la délibération du Conseil de l'Ordre. Le résultat de cet examen sera adressé au point de contact national tel que désigné par la loi, au plus tard au jour de sa publication.

L'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg n'a pas d'observations à formuler quant à la procédure prévue par le projet de loi.

\*



Barreau  
de Luxembourg

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

L'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg n'a pas d'observations à formuler quant au projet de loi tel que présenté.

Luxembourg, le 18 décembre 2019

Le Bâtonnier,  
François KREMER