

**Objet : Projet de loi n°7228 portant modification**

- 1) de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales et de la loi;
- 2) de la loi du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative; et
- 3) de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets.

**Projet de règlement grand-ducal modifiant:**

- 1) le règlement grand-ducal modifié du 1er décembre 2011 ayant pour objet
  1. d'établir la liste et le champ d'application des activités artisanales prévues à l'article 12(1) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales;
  2. de déterminer les critères d'équivalence prévus à l'article 12 (3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales;
  3. d'abroger le règlement grand-ducal du 4 février 2005 déterminant le champ d'activité des métiers principaux et secondaires du secteur artisanal;
  4. d'abroger le règlement grand-ducal du 4 février 2005 ayant pour objet d'établir une nouvelle liste des métiers principaux et secondaires, prévus à l'article 13(1) de la loi modifiée du 28 décembre 1988;
  5. d'abroger le règlement grand-ducal modifié du 15 septembre 1989 fixant les critères d'équivalences prévues à l'article 13 de la loi modifiée du 28 décembre 1988,
- 2) le règlement grand-ducal du 3 février 2012 précisant les modalités des formations prévues aux articles 7, 8 (1) c), 9 b) et 10 (1) b) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, et abrogeant:
  - 1) le règlement grand-ducal du 24 novembre 1997 ayant pour objet d'établir la liste des branches commerciales du commerce de détail prévues à l'article 7 de la loi d'établissement du 28 décembre 1988, et
  - 2) le règlement grand-ducal du 1er décembre 2011 déterminant la forme et le contenu du dossier de demande d'autorisation particulière ainsi que la composition et le fonctionnement de la commission d'équipement commercial, prévues à l'article 35 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. (4982PEM/FMI)

*Saisine : Ministre de l'Economie  
(18 décembre 2017)*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

**Concernant le projet de loi n°7228 portant modification**

- 1) de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales et de la loi;**
- 2) de la loi du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative; et**
- 3) de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets.**

Le projet de loi sous avis a pour principal objet d'abroger la procédure d'autorisation particulière pour les grandes surfaces prévue au chapitre 6 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (ci-après, la « **Loi de 2011** »).

Par ailleurs, les auteurs du projet de loi sous avis en ont également profité pour procéder à une mise à jour de certaines dispositions de la Loi de 2011 qui s'avèrent sans valeur ajoutée considérant la charge administrative pour les professionnels et l'administration ainsi que de la loi du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur le trottoir et la publicité trompeuse et comparative.

Enfin, le projet de loi sous rubrique modifie également la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets (ci-après, la « **Loi de 1989** »).

## **Considérations générales**

### **1. Concernant les modifications de la Loi de 2011**

L'objectif premier des auteurs du projet de loi sous avis est de supprimer la procédure d'autorisation particulière prévue pour la création, l'extension, la reprise, le transfert ou le changement de la ou des branches commerciales principales, d'une surface commerciale dont la surface de vente est supérieure à 400m<sup>2</sup>. Ce faisant, la volonté est de réduire les charges administratives et d'ainsi favoriser la compétitivité du tissu commercial luxembourgeois dans la Grande Région sans pour autant mettre en péril l'aménagement équilibré du territoire, tout en répondant à des critères de développement durable.

La Chambre de Commerce salue la volonté des auteurs du projet de loi sous avis d'abroger cette procédure qui est l'une des plus restrictives au sein de l'Union européenne. Ces règles introduites au début du XX<sup>ème</sup> siècle ne sont en effet plus adaptées au marché actuel et font double emploi avec d'autres règles qui existent déjà en matière de droit de la concurrence et d'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

La Chambre de Commerce note qu'outre l'abrogation de l'autorisation pour les grandes surfaces, les auteurs du projet de loi sous avis souhaitent également procéder à une mise à jour de certaines dispositions de la Loi de 2011 en :

- supprimant la condition de qualification professionnelle pour les commerçants,
- abrogeant l'autorisation particulière pour foires et marchés, et
- abrogeant les professions de « conseil économique » et de « conseil en ».

A cet égard, la Chambre de Commerce se réjouit tout d'abord de l'abrogation de la condition de qualification professionnelle pour les commerçants, réforme qui touchera également les activités commerciales du domaine de l'horeca et de l'immobilier.

La Chambre de Commerce avait en effet déjà souligné à plusieurs reprises, notamment dans son avis 27 octobre 2010 portant sur le projet de loi n°6158 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, l'absence de plus-value de cette exigence pour de nombreuses activités. Cette suppression aura plusieurs conséquences positives pour les entrepreneurs qui souhaitent s'établir au Luxembourg, tant au niveau de la simplification administrative que de l'accélération du traitement des dossiers.

La Chambre de Commerce tient néanmoins à insister sur la nécessité d'une formation en gestion d'entreprise. La Chambre de Commerce considère en effet toujours les connaissances en matière de gestion d'entreprise comme un élément qui fait le succès de l'entrepreneur; il n'est certes pas le seul élément à prendre en compte, mais revêt tout de même une importance singulière. Néanmoins, il ne revient pas à l'Etat d'en faire une condition d'accès obligatoire à l'indépendance pour le candidat, à l'heure où la majorité des Etats membres de l'Union européenne n'en tiennent plus compte dans leurs propres législations.

La Chambre de Commerce approuve également l'abrogation de l'autorisation particulière pour foires et marchés, devenue superflue suite à la suppression de l'exigence d'une qualification professionnelle pour les commerçants. La Chambre de Commerce se demande néanmoins si les auteurs du projet de loi sont allés suffisamment loin et si la condition du lieu d'exploitation fixe ne devrait pas également être supprimée pour ces professionnels exerçant par définition en dehors de tout établissement fixe. La Chambre de Commerce estime en effet que le fait d'imposer un lieu d'exploitation fixe à des professionnels qui n'en ont pas besoin manque de cohérence et est même contre-productif.

Concernant la suppression des titres protégés des professions de « conseil économique » et de « conseil en », la Chambre de Commerce se rallie aux arguments des auteurs du projet de loi qui considèrent ces dispositions comme surannées. Elle est également d'avis que cette modification va dans le sens d'une simplification administrative.

La Chambre de Commerce tient à rappeler, comme elle l'a fait ci-avant pour les professions du commerce non-autrement réglementé, l'importance d'une formation professionnelle mais considère, comme les auteurs du projet de loi, que les consommateurs et clients seront suffisamment protégés par les dispositions sur le port des titres de formation qui prévoient que tout diplôme secondaire et post-secondaire doit être inscrit au registre des titres avant que son titulaire puisse y faire référence publiquement au Luxembourg.

Si la Chambre de Commerce salue la suppression de la condition de qualification professionnelle pour les commerçants ainsi que l'abrogation de l'autorisation particulière pour foires et marchés et des professions de « conseil économique » et de « conseil en », elle regrette néanmoins que les auteurs du projet de loi n'aient pas été plus loin dans leur démarche et considère qu'il s'agit d'une véritable occasion manquée de réformer l'entière du droit d'établissement.

La Chambre de Commerce déplore notamment qu'aucune modification n'ait été apportée aux conditions d'honorabilité professionnelle et de lieu d'exploitation fixe requises pour l'exercice des activités visées par la loi.

Eu égard à l'honorabilité professionnelle, si la Chambre de Commerce comprend l'importance d'une vérification des antécédents judiciaires d'un entrepreneur afin de protéger ses futurs cocontractants, qu'ils soient clients ou fournisseurs, elle ne peut accepter que les

critères d'évaluation de cette honorabilité laissent un pouvoir d'appréciation discrétionnaire au Ministère de l'économie et lui confèrent un véritable pouvoir judiciaire, lui permettant *de facto* d'infliger des peines administratives telles que l'interdiction de faire commerce.

La Chambre de Commerce avait déjà rappelé, dans son avis du 2 décembre 2013 portant sur le projet de loi n°6539 relative à la préservation des entreprises et portant modernisation du droit de la faillite que la décision portant sur l'interdiction de faire commerce devrait être une prérogative des seuls tribunaux et ne devrait pas pouvoir être exercée, comme c'est le cas actuellement, de manière quasi-automatique par le Ministère de l'économie, sous couvert de la condition d'honorabilité prévue dans la loi sur l'autorisation d'établissement.

De plus, la Chambre de Commerce tient également à soulever ici certaines incohérences factuelles liées à cette condition d'honorabilité. D'une part, l'article 6, paragraphe 2 de la Loi de 2011 énonce que l'honorabilité professionnelle s'apprécie sur base des antécédents du dirigeant pour autant qu'ils concernent des faits ne remontant pas à plus de dix ans. Or, dans les faits, il s'avère que le Ministère de l'économie ne remonte pas plus de cinq années en arrière pour l'évaluation de l'honorabilité du dirigeant. D'autre part, l'article 7 de la Loi de 2011 prévoit que le dirigeant qui a été impliqué dans une faillite ou dans une liquidation judiciaire, sans que son honorabilité professionnelle s'en trouve toutefois entachée peut être contraint à suivre une formation en matière de gestion d'entreprise. Or il s'avère que cette formation n'est plus organisée depuis plusieurs années. La Chambre de Commerce considère dès lors que le législateur devrait profiter de la modification de la Loi de 2011 pour rétablir une cohérence entre les usages et les dispositions légales afin d'offrir une plus grande sécurité juridique au demandeur d'une autorisation d'établissement.

Pour ce qui est de la condition relative au lieu d'exploitation fixe, la Chambre de Commerce rappelle que celle-ci constitue un véritable frein pour de nombreux entrepreneurs qui sont contraints de louer un bureau à un prix souvent élevé et à fonds perdus, dès lors qu'ils habitent à l'étranger ou parce qu'ils ne peuvent exercer depuis leur domicile. D'autre part, cette condition ne tient pas non plus compte du nombre croissant de travailleurs intellectuels indépendants, phénomène normal dans une société de services. Ces derniers se déplacent en règle générale chez leurs clients et n'ont en principe besoin d'aucune installation matérielle pour l'exercice de leur activité. La même remarque vaut également pour les commerçants exerçant leur activité sur les foires et marchés, comme cela a été rappelé ci-avant.

La Chambre de Commerce comprend la volonté du législateur d'éviter que des entreprises ne s'établissent au Luxembourg que dans le seul but de profiter de certains avantages par rapport à leur pays d'origine, sans avoir l'intention d'exercer la moindre activité au Luxembourg, mais elle s'interroge cependant, au vu des réalités existantes, quant à la radicalité de cette condition. Elle renvoie à cet égard aux commentaires rédigés dans le cadre de son avis 27 octobre 2010 portant sur le projet de loi n°6158 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

En outre, la Chambre de Commerce regrette que les auteurs du projet de loi sous avis n'aient pas profité de la réforme des professions de commerçant, de conseil économique et de conseil pour dépoussiérer d'autres professions telles que certains métiers de l'artisanat pour lesquels les qualifications exigées ne sont plus en cohérence par rapport à la réalité actuelle de la digitalisation, du « *do it yourself* » et de l'autodidaxie.

Alors que les auteurs du projet de loi reconnaissent eux-mêmes, dans le commentaire de l'article 1<sup>er</sup>, points 2<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> que « *dans l'ère digitale, où l'accès aux informations et au savoir-faire est facilement accessible à tout intéressé, (...), l'utilité du critère d'un DAP luxembourgeois comme niveau de formation minimal semble sans valeur ajoutée* », il semblerait que le même raisonnement peut être appliqué à de nombreux métiers de la liste B pour lesquels l'exigence d'un DAP couvrant l'activité visée est non-seulement démesurée mais parfois même impossible à remplir car de telles formations n'existent pas.

En se bornant à revoir uniquement certaines professions, la Chambre de Commerce estime dès lors que les auteurs du projet de loi sous avis ont négligé une opportunité de réaliser une véritable réforme du droit d'établissement.

La Chambre de Commerce estime également que le moment est venu de réformer par la même occasion la procédure administrative relative à l'octroi de l'autorisation d'établissement. Cette procédure n'est en effet plus adaptée aux réalités du marché, notamment si l'on considère ce qui est fait au-delà de nos frontières à cet égard (cfr *infra*). D'autre part, il faut admettre que ce processus administratif est *de facto* en contradiction avec la promotion qui a été faite autour de la société à responsabilité limitée simplifiée il y a moins d'un an. On promettait en effet à l'époque une société « 1-1-1 », c'est-à-dire « *one day – one person – one euro* ». Or il s'avère que ce slogan n'est pas encore respecté dans les faits, ce qui a engendré un certain désenchantement, notamment parmi les entrepreneurs anglophones.

A ce titre, la Chambre de Commerce considère notamment que les délais prévus actuellement à l'article 31 de la Loi de 2011 devraient être réduits afin de permettre aux entrepreneurs de créer leur entreprise plus rapidement. Ces délais pourraient notamment être raccourcis, dans une optique de digitalisation, pour les entrepreneurs soumettant l'entièreté de leur dossier par voie électronique. La taxe administrative liée à la demande de l'autorisation devrait également être réduite de manière à tendre vers la réalisation de l'objectif « *one euro* » tel qu'il a été rappelé ci-avant. A cet égard, la Chambre de Commerce remarque que d'une part les vingt-quatre euros réclamés actuellement pour le dépôt de la demande d'autorisation d'établissement ne suffisent pas pour couvrir les frais administratifs liés à l'analyse de cette demande alors que d'autre part ils sont constitutifs d'une lourdeur administrative supplémentaire tant pour l'entrepreneur que pour le Ministère qui se voit obligé de procéder à de nouvelles vérifications. La Chambre de Commerce plaide donc pour une diminution, voire une suppression de cette taxe qui serait un pas supplémentaire vers une simplification administrative importante.

*In fine*, la Chambre de Commerce se demande si le législateur ne devrait pas aller encore plus loin en supprimant complètement le principe d'une autorisation ministérielle préalable au lancement d'une activité économique.

D'autre pays, dont certains pays membres de l'Union européenne, se contentent en effet – pour les activités qui ne génèrent aucune nuisance particulière – d'un simple système de notification du démarrage de l'activité à effectuer auprès d'une administration communale ou étatique. Ce système a notamment fait ses preuves en Allemagne.

Certes, à défaut d'existence d'une « banque carrefour des données » qui centraliserait les informations relatives à l'ensemble des acteurs économiques, il serait inopportun et même contre-productif de vouloir exiger dès à présent une suppression pure et simple du régime des autorisations d'établissement, ces dernières alimentant en effet auprès du Ministère de

l'économie un répertoire unique en ce genre au Luxembourg. Néanmoins, la Chambre de Commerce plaide pour une révision complète du droit d'établissement luxembourgeois qui se rapprocherait le plus possible d'un système de notifications tel que décrit ci-dessus.

## **2. Concernant les modifications de la Loi de 1989**

Le projet de loi sous rubrique prévoit d'abroger l'article 6, paragraphe 11 de la Loi de 1989 et de supprimer ainsi la procédure visant à obtenir l'avis préalable du Ministre du tourisme et du Conseil d'Etat avant l'octroi d'une autorisation pour un débit de boissons alcooliques à consommer sur place hors nombre.

La Chambre de Commerce se félicite de cette réforme qui permettra une accélération de la procédure et qui va clairement dans le sens d'une simplification administrative.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le présent projet de loi que sous réserve de la prise en considération des remarques formulées ci-dessus.

### **Projet de règlement grand-ducal modifiant:**

- 1) le règlement grand-ducal modifié du 1er décembre 2011 ayant pour objet**
  - 1. d'établir la liste et le champ d'application des activités artisanales prévues à l'article 12(1) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales;**
  - 2. de déterminer les critères d'équivalence prévus à l'article 12(3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales;**
  - 3. d'abroger le règlement grand-ducal du 4 février 2005 déterminant le champ d'activité des métiers principaux et secondaires du secteur artisanal;**
  - 4. d'abroger le règlement grand-ducal du 4 février 2005 ayant pour objet d'établir une nouvelle liste des métiers principaux et secondaires, prévus à l'article 13(1) de la loi modifiée du 28 décembre 1988;**
  - 5. d'abroger le règlement grand-ducal modifié du 15 septembre 1989 fixant les critères d'équivalences prévues à l'article 13 de la loi modifiée du 28 décembre 1988,**
- 2) le règlement grand-ducal du 3 février 2012 précisant les modalités des formations prévues aux articles 7, 8 (1) c), 9 b) et 10 (1) b) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, et abrogeant:**
  - 1) le règlement grand-ducal du 24 novembre 1997 ayant pour objet d'établir la liste des branches commerciales du commerce de détail prévues à l'article 7 de la loi d'établissement du 28 décembre 1988, et**
  - 2) le règlement grand-ducal du 1er décembre 2011 déterminant la forme et le contenu du dossier de demande d'autorisation particulière ainsi que la composition et le fonctionnement de la commission d'équipement commercial,**

**prévues à l'article 35 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.**

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet d'uniformiser la terminologie utilisée dans les différents actes d'exécution de la Loi de 2011 ainsi que d'abroger certaines dispositions devenues superflues.

### **Commentaire des articles**

#### **Concernant l'article 1**

La Chambre de Commerce ne comprend pas l'insertion d'une majuscule au terme autorisation dans l'ajout « Ministre ayant les Autorisations d'établissement dans ses attributions ». Selon la Chambre de Commerce, la phrase devrait se lire de la manière suivante : « Ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions ».

#### **Concernant l'article 2**

La Chambre de Commerce renvoie à son commentaire sous l'article 1 concernant l'usage des majuscules.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure de marquer son accord au projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

PEM/FMI/DJI