



# AVIS

Avis III/45/2022

28 juin 2022

## Droit d'établissement

relatif aux

projet de loi portant modification 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

projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de déterminer la composition et le fonctionnement de la commission de la seconde chance et portant modification :

- 1° du règlement grand-ducal 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° du règlement grand-ducal du 28 avril 2015 portant création des traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exécution de l'article 32 de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industrie ainsi qu'à certaines professions libérales.



Par lettre du 6 avril 2022, Monsieur Franz Fayot, ministre de l'Économie, a soumis le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

**1.** Le présent projet se compose d'un projet de loi et d'un projet de règlement grand-ducal.

### ***Le projet de loi et de règlement grand-ducal en bref***

**1.1.** Le projet de loi a pour objet de mettre en œuvre la réforme du droit d'établissement prévue dans le programme gouvernemental de 2018 à 2023.

Ladite réforme vise à réagir aux mutations de l'environnement règlementaire, économique, technique, technologique, entrepreneurial et artisanal.

**2.** Il s'agit tout d'abord de faciliter le droit d'entreprendre une seconde fois le plus rapidement possible suite à une faillite par la mise en œuvre du principe de seconde chance.

**3.** Ensuite, le projet de loi veille à renforcer la protection de tout nouveau dirigeant reprenant l'activité suite à un dirigeant précédant malveillant ayant dissimulé la situation financière de l'entreprise pour se décharger de toutes responsabilités vis-à-vis du paiement des créances publiques. Il entend par ailleurs encourager la reprise des entreprises en répondant à la problématique de la transmission des entreprises. Dans ce sens, un salarié ayant occupé un poste dans l'entreprise depuis trois ans contre dix ans auparavant se voit ainsi ouvert la possibilité de reprendre l'autorisation d'établissement avant l'acquisition des qualifications professionnelles nécessaires dans un délai de cinq ans.

**4.** En outre, entreprendre une activité artisanale est encouragée en tenant compte des évolutions techniques. Tout en valorisant le brevet de maîtrise et en gardant les principes régissant actuellement le droit d'établissement, afin d'assurer une qualification professionnelle adéquate des chefs d'entreprise, il s'agit de mettre en place des démarches pour simplifier l'accès à certaines professions. Dans ce cadre, une attention particulière est portée aux entreprises créatives dans l'artisanat en éliminant l'obligation de qualification pour ces activités, reprise dans une nouvelle liste C.

**5.** Un autre objectif poursuivi dans le cadre de la présente réforme est de faire évoluer le droit d'établissement face aux évolutions des pratiques techniques et technologiques.

**6.** En outre, le projet doit permettre la mise à disposition du Ministre des Classes moyennes des outils informatiques visant à effectuer des contrôles nécessaires en matière de lutte anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme.

**7.** La transparence entre les bénéficiaires effectifs de l'entreprise et le détenteur de l'autorisation d'établissement est améliorée et ce en faisant obstacle aux cas de personnes interposées détentrices de droit mais pas de fait de l'autorisation d'établissement.

**8.** Les outils d'échanges de données entre administrations et le Ministre des Classes moyennes se traduisent par un renforcement des échanges d'informations entre le Registre des bénéficiaires effectifs mais aussi avec les administrations publiques créancières.

**9.** Pour mieux identifier les activités susceptibles d'obligations de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment des libellés spécifiques pour différentes activités commerciales sont créés. Ainsi, par exemple, apparaissent les autorisations d'établissement pour activités et services commerciaux pour la vente de véhicules automoteurs, activités et services commerciaux pour vente de biens meubles de grande valeur.

**10.** Le projet de loi vise aussi à renforcer la protection des consommateurs.

Les consommateurs disposeront à l'avenir d'un accès en temps réel aux informations relatives aux qualifications professionnelles contenues dans l'autorisation d'établissement d'une entreprise comme de la validité-même de l'autorisation.

**11.** Enfin, l'activité de location de courte durée reçoit un encadrement en droit d'établissement à partir d'un certain seuil de nuitées en cherchant à rapprocher les exigences d'hygiène et de sécurité déjà en place dans le secteur de l'activité hôtelière.

**12.** Le projet de règlement grand-ducal détermine la composition et le fonctionnement de la commission consultative en matière de seconde chance en vertu de l'article 7ter 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.

Ce projet de règlement grand-ducal procède aussi à la modification du règlement grand-ducal du 1er décembre 2011 ayant pour objet: a. 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, afin de tenir compte du transfert des annexes 1 et 2 de la liste des métiers A et B de ce règlement grand-ducal dans la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

**La CSL approuve le transfert de ces règles dans la loi, leur fournissant ainsi un ancrage légal solide et incontestable.**

### ***Champ d'application de la législation droit d'établissement***

**13.** Alors que la pratique administrative a révélé que de nombreuses personnes ne savaient pas s'il faut demander une autorisation d'établissement pour une activité exercée de façon tout à fait occasionnelle, le présent projet de loi entend rétablir la juste compréhension de la loi sur ce point en précisant que ce qui rend nécessaire l'obtention d'une autorisation d'établissement est l'exercice répétée d'une activité, peu importe que celle-ci soit l'activité principale ou accessoire de la personne concernée. Le texte précisera ainsi dorénavant que c'est lorsque l'activité est exercée « de manière habituelle » qu'une autorisation d'établissement est nécessaire.

**14.** Les définitions suivantes sont ajoutées ou modifiées :

- la profession d'apporteur d'affaires immobilier pour répondre à l'évolution des pratiques professionnelles immobilières où cette activité tend à prendre son autonomie par rapport au métier d'agent immobilier en devenant une profession à part entière est ajoutée,
- l'ingénieur-paysagiste est supprimé car cette qualification professionnelle n'existe pas de manière autonome par rapport à la qualification d'architecte-paysagiste en relation avec laquelle elle est citée dans la loi,
- l'activité de « commerce » est adaptée pour la mettre en concordance avec l'évolution des activités commerciales. L'ajout du terme « libérales » se justifie par l'existence d'une section traitant plus spécifiquement de certaines professions libérales. La suppression des termes « *la liste des activités artisanales* » se justifie par le fait qu'une définition spécifique pour l'artisanat est introduite,
- la notion de « dirigeant » est définie : il s'agit de la personne assumant toute la responsabilité au regard du droit d'établissement,
- la définition de la notion de l'entreprise est modifiée : il s'agira désormais de toute personne physique ou morale qui exerce à titre habituel une activité économique et non-plus à titre principal ou accessoire,

- en ce qui concerne les débits de boissons, les termes « alcoolisées et non alcoolisées » sont supprimés car il n’y a pas d’intérêt, au regard de la loi d’établissement, à faire une telle distinction,
- une définition à part entière de l’activité d’exploitation d’une discothèque est introduite,
- l’activité d’exploitant d’hébergement est modifiée pour être élargie à toute activité de location d’hébergement à courte durée,
- la notion de « clientèle de passage qui n’y élit pas domicile » se comprend en référence au cadre des articles 5, 13 et 34 de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l’immigration fixant une limite de durée de séjour de trois mois,
- la profession d’ingénieur indépendant n’existant plus, la référence y relative est biffée.

### **Conditions pour l’obtention de l’autorisation d’établissement par le dirigeant**

**15.** Les conditions nécessaires s’imposant au dirigeant pour obtenir une autorisation d’établissement permettant de s’établir sur le territoire luxembourgeois sont précisées.

**16.** Le nombre d’autorisations qu’un dirigeant peut détenir concomitamment auprès de plusieurs entreprises, variera désormais en fonction de la question de savoir si ces entreprises sont liées entre elles ou non, afin de limiter le recours aux personnes interposées dans les entreprises ayant besoin de recourir à des personnes spécialement qualifiées pour pouvoir exercer leur métier.

**17.** L’autorisation d’établissement ne peut être accordée à une personne que si celle-ci présente, à côté des conditions de qualification professionnelle, les garanties nécessaires d’honorabilité professionnelle.

Ces garanties sont renforcées pour tenir compte de nouvelles normes, notamment en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

**18.** Le principe de seconde chance est introduit.

La seconde chance consiste à donner l’opportunité à une personne physique de bénéficier d’une confiance renouvelée à entamer une nouvelle activité en lui accordant une nouvelle autorisation d’établissement malgré son implication dans une faillite ou une liquidation judiciaire lors de son activité précédente. Les causes de la seconde chance sont cependant encadrées puisqu’elle est uniquement octroyée en cas de faillite de la société jugée, selon rapport du curateur, comme étant la conséquence de malchance ou d’une mauvaise gestion. Ledit rapport sert au Ministre pour sa décision d’accorder ou non une 2e chance sans pour autant risquer de mettre en œuvre une éventuelle responsabilité du curateur qui établit ce rapport dans un autre contexte et d’ailleurs de manière non-contradictoire.

La malchance peut notamment être due à :

- des intempéries;
- un incendie;
- la perte d’un client prééminent;
- un chantier dont la durée et la distance nuisent substantiellement à l’activité économique du dirigeant;
- la santé du dirigeant;
- une pandémie.

## **Conditions d'accès et d'exercices aux différentes activités**

**19.** En ce qui concerne les métiers qui ne sont ni artisanaux ni autrement réglementés par la loi « droit d'établissement » et qui consistent donc en des opérations commerciales non autrement réglementées, il est clarifié une situation déjà existante dans les faits en posant le principe du droit pour les professions commerciales d'appliquer aux articles faisant l'objet du commerce autorisé les manutentions normales que comportent la vente et la mise et la remise en état. Néanmoins l'exercice de ce droit ne saurait être abusif, raison pour laquelle il est précisé que ces manutentions et réparations ne peuvent pas comprendre des réparations artisanales proprement dites qui sont spécifiquement réglementées.

**20.** La nouvelle loi introduit en outre une nouvelle autorisation d'établissement spéciale pour les activités et services commerciaux pour vente de véhicules automoteurs cela dans le but de mieux lutter contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

**21.** De même pour l'activité commerciale de location d'espace de bureau et de travail partagé qui est réglementée.

**La CSL demande aux auteurs du projet de loi de clarifier la situation en ce qui concerne les conditions d'accès à cette activité alors que le présent projet de loi ne prévoit pas de règles concrètes. Or il est très important que cette activité soit réglementée afin que des abus puissent être évités et cela non seulement du point de vue du droit d'établissement, mais aussi du point de vue du droit social. A titre d'exemple, lorsque les personnes qui exercent leur activité dans ces espaces sont salariés, souvent les normes de sécurité ne sont pas les mêmes que dans les locaux propres à leur employeur. De ce fait la législation doit prévoir clairement l'obligation pour l'employeur de s'assurer que toutes les normes soient respectées.**

**22.** Afin d'assurer au maximum la sécurité alimentaire, les épiceries tombant actuellement simplement sous l'autorisation d'établissement portant l'intitulé « activités et services commerciaux », doivent désormais aussi obtenir une autorisation d'établissement spécifique.

**23.** Quant à l'activité de vente de meubles de grande valeur, là aussi une autorisation spécifique à cette activité est introduite afin de mettre la législation droit d'établissement en concordance avec la législation et les normes internationales en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme. Elle s'appliquera dès que le seuil de la transaction approche les 10.000 euros hors taxe sur la valeur ajoutée.

**24.** En ce qui concerne la pratique de l'hébergement : celle-ci se différencie des autres professions de l'HORECA, compte tenu de l'apparition des plateformes internet de mise à disposition d'unités de location à courte durée. Raison pour laquelle un nouvel article de loi y est consacré avec une redéfinition de l'activité d'exploitant d'hébergement étant « *l'activité commerciale consistant à louer des unités de logement à destination d'une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile et qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois* ».

Par ailleurs, un nouveau critère est pris en compte qui est le délai cumulatif de trois mois sur une période d'un an à compter de la dernière location. La raison de ce délai de trois mois est de respecter un équilibre entre d'un côté la liberté de louer occasionnellement un logement privé et de l'autre côté de réguler toute activité s'apparentant à de l'activité d'exploitation d'un établissement d'hébergement.

Chaque unité de location possède son propre décompte de nuitées et s'additionne avec l'ensemble des autres unités offertes à la location par le même propriétaire d'hébergement. Le commentaire des articles du projet de loi fournit l'exemple suivant : « *Supposons une personne mettant en location deux appartements contenant chacun deux chambres. L'unité d'habitation tiendra compte du nombre d'appartements mais pas du nombre de chambres. Dans le même exemple, cette dernière loue les deux unités d'habitation séparément pour une durée d'une semaine chacune, la durée*

*cumulée de location s'additionne à deux semaines. En cumulant l'ensemble des nuitées, pour obtenir un seuil de trois mois, la personne entre dans le champ d'une activité habituelle. ».*

Avec ce délai, l'objectif est de faire entrer le propriétaire dans le cadre concurrentiel et réglementaire de celui de l'exploitant d'un établissement d'hébergement.

Comme les propriétaires d'unités de location deviennent après le dépassement de la période de trois mois des exploitants d'établissements d'hébergement, ils sont soumis à l'accomplissement avec succès d'une formation portant sur les règles générales d'hygiène des denrées alimentaires, sur les modalités de vérification du respect desdites règles, mais également sur le respect des droits de l'Homme ainsi que la protection des mineurs. Cette formation doit être réalisée dans un délai de six mois suivant la réalisation du seuil de trois mois.

### ***La CSL approuve ces nouvelles mesures qui permettent d'éviter des abus et à protéger les consommateurs.***

**25.** Une nouvelle profession réglementée dans le domaine des métiers de l'immobilier est créée, celle de l'apporteur d'affaires. Le but de cet ajout est de prendre en compte l'évolution des pratiques des professions immobilières, notamment avec l'apparition de nouveaux intermédiaires au niveau de la vente ou de location de biens immobiliers.

**26.** Compte tenu de l'évolution technique et du secteur de l'artisanat est ajoutée une nouvelle liste de métiers, la liste C, qui n'exige pas de qualifications professionnelles pour obtenir une autorisation d'établissement.

**La CSL soutient l'idée de la création de cette nouvelle liste. Néanmoins, de l'avis de la CSL, certaines professions/activités mériteraient de ne pas figurer sur la liste C, mais sur la liste B.**

**Il s'agit du métier de fleuriste, alors qu'une formation mène à ce métier. Il est très regrettable que ce métier, qui exige pourtant un savoir-faire technique et théorique, soit désormais accessible sans formation.**

**L'autre métier est celui des chauffeurs de taxi. Ce métier devrait être soumis à l'exigence d'une formation de niveau DAP, formation qui devrait couvrir un certain nombre de thématiques importantes pour l'exercice du métier ayant trait notamment à la sécurité routière et à la gestion des conflits et de situations difficiles avec les clients. De ce fait, ce métier ne devrait pas figurer sur la liste C.**

**En ce qui concerne l'activité de « foodtrucks », la CSL est d'avis que cette activité de vente ambulante de plats ou repas préparés devrait, dans l'optique de la sécurité alimentaire, faire partie de la liste B et non pas de la liste C.**

**De manière plus générale, la CSL est d'avis que tous les métiers susceptibles d'impacter la santé et la sécurité des consommateurs, devraient au minimum figurer sur la liste B. Tel par exemple, le métier d'entraîneur de fitness. L'exercice de cette profession présuppose un certain nombre de connaissances et compétences pour pouvoir être exercé sans risque de blessures pour les clients des clubs de fitness.**

**La CSL fait donc un appel aux autorités de veiller à ne pas placer sur la liste C des métiers pour lesquels une formation professionnelle qualifiante existe déjà ou pour lesquels une telle formation s'avère nécessaire dans l'optique de la sécurité et santé des consommateurs et de la pérennisation d'un entrepreneuriat de qualité.**

**27.** En ce qui concerne les professions de l'ingénieur paysagiste et de l'ingénieur indépendant, les exigences de qualifications spécifiques sont supprimées.

## **Transmission de l'entreprise**

**28.** En cas de décès, d'invalidité professionnelle, d'incapacité dûment constatée ou de départ à la retraite du dirigeant d'une entreprise relevant du secteur commercial ou d'une activité artisanale énoncée à la partie B) et désormais aussi de la nouvelle partie C) de la liste des activités artisanales, l'autorisation d'établissement peut être transférée au conjoint, à un descendant, à un ascendant ou à un collatéral ou allié jusqu'au troisième degré.

En cas de décès, d'invalidité professionnelle, d'incapacité dûment constatée ou de départ à la retraite du dirigeant d'une entreprise relevant d'une activité artisanale énoncée à la partie A) de la liste des activités artisanales :

- a) le conjoint ou l'ascendant, appelé à la tête de l'entreprise artisanale, peut être autorisé à en continuer l'exploitation, à charge d'y occuper dans un délai de deux années, un préposé remplissant les conditions légales requises;
- b) l'autorisation d'établissement peut être transférée à titre provisoire au conjoint, à un descendant, à un ascendant, à un collatéral ou allié jusqu'au troisième degré, ainsi qu'à une personne ayant été occupée pendant au moins, désormais, non plus 10 ans, mais 3 ans, au sein de l'entreprise concernée, à charge pour cette personne d'acquiescer dans un délai de cinq ans la qualification requise pour le métier exercé par l'entreprise. Si cette activité ne peut être exercée qu'à condition que celui qui l'exerce passe avec succès l'examen de maîtrise ou justifie d'une formation professionnelle équivalente, le délai commence à courir à partir de l'âge de vingt et un ans. A défaut de produire le brevet de maîtrise ou en cas de non-justification de la qualification professionnelle équivalente dans le délai imparti, l'autorisation provisoire cesse ses effets.

La diminution de l'exigence de la règle des 10 ans d'ancienneté à 3 ans, doit faciliter l'accès au transfert de l'autorisation d'établissement à titre provisoire à une personne ayant été occupée pendant au moins 3 ans au sein de l'entreprise concerné au lieu de 10 ans auparavant. Cette modification est motivée par une volonté de faciliter la transmission d'entreprise dans l'artisanat.

**La CSL approuve cet allègement en ce qui concerne la possibilité pour un salarié de reprendre l'activité. Cela devrait contribuer à la pérennisation de nos entreprises si la reprise d'activité par une personne qui la connaît bien, est rendue plus facilement accessible.**

## **Mesures transitoires**

**29.** La future loi prévoit un délai de mise en conformité pour toute personne disposant d'une autorisation d'établissement au moment de l'entrée en vigueur de la loi, de 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

## **Annexes**

**30.** La liste des métiers artisanaux est ajoutée à la loi droit d'établissement. L'intérêt de cet ajout est de faire figurer dans la loi les métiers qui étaient jusqu'ici présent dans le règlement grand-ducal du 1er décembre 2011<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Règlement grand-ducal 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

Cette liste des métiers fait désormais apparaître une liste C qui n'exige pas de formation pour acquérir l'autorisation d'établissement artisanale, ces modifications se justifiant par l'évolution des techniques, des technologies et des métiers.

\*\*\*

**31. Le présent projet de loi et de règlement grand-ducal constitue dans son ensemble un engagement envers une augmentation de la qualité des services offerts par l'entrepreneuriat, engagement que la Chambre des salariés ne peut qu'approuver.**

**Car offrir des services et produits de qualité est garant de longévité et de durabilité des entreprises.**

**Afin d'assurer la qualité des services et produits offerts, le fait de poser des normes élevées à l'accès à certaines professions est d'une importance fondamentale.**

**Les exigences en matière de formation de base ou de formation continue à laquelle les détenteurs du droit d'établissement doivent se soumettre, contribuent largement à la bonne qualité des services et produits.**

**Ces exigences en termes de qualification permettent aussi de contribuer à la prévention des faillites des entreprises.**

**Le lien corrélatif entre faillite et manque de qualification du chef d'entreprise est en effet documenté par des statistiques et des études scientifiques.**

**Des normes exigeantes d'accès à certaines professions contribuent également à prévenir la concurrence déloyale et à assurer la protection des consommateurs.**

**Pour toutes ces raisons, la CSL marque son accord au présent projet, sous réserve des remarques formulées.**

---

Luxembourg, le 28 juin 2022

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN  
Directeur



Nora BACK  
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.