

N° 7228⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI

portant modification

- 1° de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets;
- 2° 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
- 3° de la loi du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE

(27.6.2018)

La Commission se compose de : M. Franz FAYOT, Président ; Mme Tess BURTON, Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, M. Gérard ANZIA, M. André BAULER, Mme Simone BEISSEL, M. Félix EISCHEN, Mme Joëlle ELVINGER, M. Léon GLODEN, M. Claude HAAGEN, Mme Françoise HETTO-GAASCH, M. Laurent MOSAR, M. Roy REDING, Membres.

*

1) ANTECEDENTS

Le 22 décembre 2017, le projet de loi n° 7228 a été déposé à la Chambre des Députés par Madame la Secrétaire d'Etat pour Monsieur le Ministre de l'Economie.

Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi que les fiches financière et d'évaluation d'impact. Les textes coordonnés des trois lois à modifier étaient également joints au document de dépôt.

La Chambre de Commerce a publié son avis le 22 janvier 2018. Celui de la Chambre des Métiers date du 6 mars 2018.

De sa propre initiative, le Conseil de la Concurrence a émis un avis le 3 avril 2018.

Le 8 mai 2018, le Conseil d'Etat a rendu son avis.

Lors de sa réunion du 17 mai 2018, la Commission de l'Economie a désigné Madame Tess Burton comme rapporteur du projet de loi. Au cours de cette même réunion, la commission a procédé à l'examen conjoint du projet de loi, de l'avis du Conseil d'Etat et des autres avis émis.

Le 25 mai 2018, la Commission de l'Economie a soumis une lettre d'amendement pour avis complémentaire au Conseil d'Etat.

Le 12 juin 2018, le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire, examiné par la Commission de l'Economie au cours de sa réunion du 14 juin 2018.

Le 27 juin 2018, la Commission de l'Economie a adopté le présent rapport.

*

2) OBJET DU PROJET DE LOI

L'objet du projet de loi est multiple. Il vise à :

- abroger la procédure d'autorisation particulière pour les grandes surfaces prévue au chapitre 6 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 ;
- supprimer la condition de qualification professionnelle dans le chef des commerçants et à abroger l'autorisation particulière relative aux foires et marchés ;
- abroger les professions de « conseil » et « conseil économique » ;
- aligner la procédure d'enregistrement des titres de formation à celle prévue dans la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;
- apporter une précision à l'article 1^{er} de la loi du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative quant à l'applicabilité des règles sur les soldes aux seuls points de vente physique et non aux ventes en ligne ;
- abroger l'article 6, paragraphe 11, de la loi du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets soumettant certaines autorisations d'établissements de débit à un avis du ministre du Tourisme et du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne plus particulièrement la procédure d'autorisation particulière requise pour les centres commerciaux d'une surface de vente supérieure à 400 m², il est rappelé que la Commission européenne a notifié que « le Luxembourg est le pays de l'UE possédant la réglementation la plus restrictive en matière (...) d'établissements de vente au détail » et que cette conclusion est en contradiction avec l'attrait principal du pays qui s'identifie comme un pays ouvert.

De plus, il s'avère que les règles introduites au début du XX^{ème} siècle pour protéger le commerce national du capital étranger ne seraient plus adaptées en présence de politiques d'aménagement du territoire, du marché unique européen et des règles du droit de la concurrence bien développées.

Afin d'éviter tout double emploi avec les instruments existants en matière de droit de la concurrence et d'aménagement du territoire, le projet de loi entend donc abroger la procédure particulière prévue dans le cadre 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 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 400 m².

En ce qui concerne plus particulièrement la suppression de la condition de qualification professionnelle dans le chef des commerçants et l'abrogation de l'autorisation particulière relative aux foires et marchés, il est à noter que cette disposition concerne la condition de la détention d'un diplôme d'aptitude professionnelle (DAP) luxembourgeois prévue actuellement à l'article 8 de la loi sur le droit d'établissement pour les activités commerciales non-autrement réglementées, y inclus celles du domaine de l'HORECA et de l'immobilier.

Cette abrogation se justifie afin d'encourager l'entrepreneuriat et afin de simplifier et d'accélérer le traitement des dossiers et parce que le critère d'un DAP luxembourgeois comme niveau de formation minimal semble sans valeur ajoutée.

In fine, il y a lieu de noter que le projet de loi ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat.

*

3) AVIS

3.1) Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 22 janvier 2018, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous réserve de la prise en considération des remarques formulées.

L'objectif premier des auteurs du projet de loi 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 400m².

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 du projet de loi d'abroger 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 400 m², qui est l'une des plus restrictives au sein de l'Union européenne. Ces règles introduites au début du XX^{ème} 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 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 dans le secteur de l'HORECA et de l'immobilier.

3.2) Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 6 mars 2018, la Chambre des Métiers émet quelques observations critiques.

Elle regrette la suppression des activités de « conseil en » et de « conseil économique » en tant que professions réglementées qui sont ainsi mis à pied d'égalité avec une simple activité commerciale.

De plus, elle souligne l'importance de la réglementation en matière d'établissement pour l'artisanat, même si celle-ci n'est pas concernée par ce projet de loi.

Par contre, la Chambre des Métiers approuve la suppression des régimes d'autorisation spécifique « foires et marchés » et « grandes surfaces » en ce que celles-ci ne semblent plus en phase avec les réalités des marchés et de l'environnement économique en général.

Finalement, la Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations.

3.3) Avis du Conseil de la Concurrence

Dans son avis du 3 avril 2018, le Conseil de la Concurrence souligne approuver « sans réserves » le projet de loi.

3.4) Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 8 mai 2018, le Conseil d'Etat ne formule pas d'oppositions formelles.

Néanmoins, la Haute Corporation émet certaines suggestions et demandes de modification de libellé et exprime des observations d'ordre légistique.

Dans son avis complémentaire du 12 juin 2018, le Conseil d'Etat n'a plus d'observation à formuler suite aux amendements apportés à l'article 1^{er} et à l'article 4, concernant le régime transitoire.

*

4) TRAVAUX EN COMMISSION ET COMMENTAIRE DES ARTICLES

Les observations exprimées par le *Conseil d'Etat* étaient surtout de nature légistique. La Commission de l'Economie a fait siennes toutes ces observations légistiques – à commencer par l'intitulé de la future loi, où les lois citées ont été placées dans un ordre chronologique débutant par la plus ancienne

loi. C'est dans cet ordre que la Commission de l'Economie a par conséquent également placé les articles regroupant les modifications respectives. Ces différentes adaptations légistiques ne seront pas commentées dans la suite.

Face aux préoccupations exprimées par la *Chambre des Métiers* en relation avec les suppressions proposées dans la loi d'établissement du 2 septembre 2011, regroupées au niveau de l'article II (ancien article 1^{er}) du présent projet de loi, la Commission de l'Economie tient à souligner que celles-ci ne sont d'aucune manière à comprendre dans le sens d'une volonté d'aller dans le sens d'une remise en question, même à long terme, des exigences de qualification professionnelle dans l'Artisanat.

La Commission de l'Economie est bien consciente du caractère crucial de la formation et de la qualification dans l'Artisanat. Toute évolution du cadre réglementaire des métiers ne peut avoir lieu qu'en concertation avec la Chambre des Métiers. C'est pourquoi le présent projet de loi se limite strictement aux activités commerciales.

Article I^{er} (ancien article 3)

L'article I^{er} vise la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, dans laquelle est supprimé l'article 6, paragraphe 11. L'abrogation de ce paragraphe, exigeant un avis préalable, vise à accélérer la procédure relative aux autorisations pour les débits de boissons alcooliques à consommer sur place hors nombre.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article II (ancien article 1^{er})

L'article II regroupe les modifications à apporter à la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.

Par le *point 1^o* du présent article, des définitions devenues superfétatoires sont supprimées. Ceci suite à l'abrogation de l'article 35 de la même loi (objet du *point 9^o* du présent article) qui prévoyait un régime d'autorisation spécifique pour les grandes surfaces et suite à l'abrogation des titres protégés des professions de « conseil économique » et « conseil en » (objet du *point 6^o*).

Par le *point 2^o*, le texte du paragraphe 1^{er} de l'article 8 est remplacé par un libellé qui fait abstraction de tout prérequis de qualification pour les activités commerciales non autrement réglementées. Les *points 3^o et 4^o* du présent article sont directement liés à cette modification.

Concernant ce point, le Conseil d'Etat note dans son avis que la formulation de la seconde phrase du nouveau paragraphe proposé est mal choisie : « les termes « d'autres agréments » suggèrent que la première phrase du paragraphe sous revue définit les conditions d'un agrément, ce qui n'est pas le cas. En outre, le bout de phrase est à reformuler en se référant non pas aux autorités compétentes, mais aux dispositions légales en vertu desquelles ces autorisations ou agréments seraient requis. ».

Au lieu de reformuler cette phrase, la Commission de l'Economie a décidé de la supprimer : exprimant une évidence, elle est superfétatoire.

La Commission de l'Economie a, en outre, été informée que la précision donnée par la phrase rayée, que la disposition « s'applique sans préjudice d'autres agréments éventuellement requis auprès d'autres autorités compétentes », tire son origine de la pratique administrative. Une mention similaire est indiquée à titre d'information sur les autorisations d'établissement accordés par le ministère. Par ailleurs, si un autre agrément était requis en ce qui concerne la qualification professionnelle, il s'agirait, tel que déjà suggéré par la première phrase, d'une activité commerciale autrement réglementée.

Cette suppression n'appelle pas d'observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Le *point 5^o* abroge l'article 13, article qui traitait de la qualification professionnelle aux foires, aux marchés et dans les lieux publics. Compte tenu de la modification proposée de l'article 8 de la même loi (voir *point 2^o*), les dispositions de cet article ont perdu leur raison d'être.

Le *point 7^o* remplace le libellé de l'article 27.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, tout diplôme secondaire et post-secondaire doit être inscrit avant que son titulaire puisse y faire référence publiquement au Luxembourg et non plus seulement les diplômes universitaires.

Or, la loi modifiée du 2 septembre 2011 sur le droit d'établissement prévoit dans son article 27 l'inscription des diplômes universitaires telle que connue sous le régime de la loi modifiée du 17 juin 1963 ayant pour objet de protéger les titres d'enseignement supérieur. Cette inscription n'a aucune valeur ajoutée pour l'administré qui est déjà autorisé à porter son titre de formation dans les conditions de ladite loi du 28 octobre 2016.

C'est toutefois pour l'administration que l'inscription du diplôme étranger dans le registre des titres de formation garde l'intérêt en ce qu'elle permet de vérifier le niveau de formation du candidat.

Ainsi, il est proposé de clarifier que l'inscription peut seulement être demandée dans la situation où le demandeur présente un titre de formation pour lequel il ne ressort pas clairement à quel niveau de formation ce titre correspond.

Puisque les exigences de qualification professionnelle pour les services et activités commerciaux sont supprimées, dans la pratique la condition de l'enregistrement du titre de formation sera limitée à certaines demandes d'autorisation pour l'accès à un métier ou une profession libérale.

Le *point 8°* sert à clarifier que l'attribution des autorisations d'établissement est une compétence inhérente aux attributions du Ministère de l'Economie. Une politique d'accès au marché luxembourgeois ne peut, en effet, se concevoir que dans le contexte de la politique économique générale.

L'ajout d'un point supplémentaire au présent article s'explique par la suppression de l'ancien article 4 du projet de loi. Le régime transitoire prévu par cet article a été en parties supprimé et reformulé par la Commission de l'Economie qui a transféré la disposition restante, en tant que *point 10°* nouveau, à l'article II (ancien article 1^{er}). La Commission de l'Economie renvoie à ce sujet à son commentaire de l'ancien article 4.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se limite à paraphraser la teneur de la disposition transitoire reformulée et à signaler que cet amendement n'appelle pas d'observation de sa part.

Article III (ancien article 2)

L'article III apporte une précision à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative.

Il s'agit de clarifier que les sites de commerce en ligne qui vendent également aux clients luxembourgeois ne sont pas en infraction avec la législation du Grand-Duché de Luxembourg lorsqu'ils recourent au terme « soldes » d'après les règles applicables dans leur pays d'établissement.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Ancien article 4 (supprimé)

La suppression de l'article 4 du texte gouvernemental, repris partiellement en tant que *point 10°* au niveau de l'article II avec un libellé reformulé, tient compte de l'avis du Conseil d'Etat qui pointe des incohérences dans le régime transitoire initialement prévu à cet endroit.

D'un côté, le texte gouvernemental entend ainsi abroger les titres de « conseil en » et « conseil économique », d'un autre côté, toutefois, la dernière phrase du *premier alinéa* de l'article 4 permet aux dirigeants bénéficiaires du titre professionnel de « conseil économique » de continuer à porter ce titre. Puisque ce titre n'existera plus après la mise en vigueur de la loi en projet, le Conseil d'Etat demande la suppression de cette phrase. Sur ce point, la Commission de l'Economie a suivi l'avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat s'interroge également sur la cohérence du *dernier alinéa* de (l'ancien) article 4, alinéa qu'il suggère de supprimer. Cette disposition accorde au ministre le pouvoir de remplacer à tout moment et gratuitement des autorisations émises en vertu des articles 23 et 24 à abroger, disposition qui amène le Conseil d'Etat à demander à ses auteurs de se décider : « ou bien, il y a lieu d'établir un régime transitoire pour les titres de conseil et de conseil économique, ou bien il y a lieu de prévoir un remplacement gratuit des autorisations émises en vertu des articles 23 et 24 à abroger. ».

Par la suppression du dernier alinéa de l'article 4, la Commission de l'Economie a fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat.

L'alinéa restant de l'article 4, à savoir *l'alinéa 2, a*, par contre, été reformulé afin de faire droit à l'avis du Conseil d'Etat (voir article II, *point 10°* nouveau).

Cet alinéa prévoit en effet que, lors de l'émission d'une nouvelle autorisation d'établissement suite à une notification visée par les dispositions de l'article 28, paragraphe 5, de la loi précitée du 2 sep-

tembre 2011, la nouvelle autorisation sera émise pour activités et services commerciaux en remplacement des autorisations visées par les articles 23 et 24.

Compte tenu de la teneur de l'article auquel cet alinéa se réfère, le Conseil d'Etat a demandé une réécriture de sorte à préciser qu'une notification dans le cadre de l'article 28, paragraphe 5 prémentionné, entraîne une nouvelle autorisation, s'il s'agit d'une autorisation d'établissement émise en vertu des articles 23 et 24 à abroger.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

*

5) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Economie recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 7228 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI portant modification

- 1° de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets ;
- 2° 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
- 3° de la loi du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative

Art. I^{er}. L'article 6, paragraphe 11, de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets est abrogé.

Art. II. La loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales est modifiée comme suit:

1° À l'article 2, les points 7°, 8°, 12°, 13°, 30° et 31° sont supprimés ;

2° L'article 8, paragraphe 1^{er}, est remplacé par le libellé suivant:

« (1) Par dérogation à l'article 4, point 1° aucune qualification professionnelle n'est requise pour l'exercice des activités commerciales non autrement réglementées. » ;

3° À l'article 9, alinéa 1^{er}, la lettre a) est supprimée ;

4° À l'article 10, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la lettre a) est supprimée ;

5° L'article 13 est abrogé ;

6° Les articles 23 et 24 sont abrogés ;

7° L'article 27 est remplacé comme suit:

« Art. 27. Avant de pouvoir se prononcer sur les qualifications, le ministre peut exiger du demandeur de faire inscrire ses titres de formation dans le registre des titres de formation conformément aux articles 67 et 68 de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Cette inscription ne peut être requise que:

1° pour les titres de formation fournis à l'appui d'une demande en vertu de l'article 28; et

2° aux fins de pouvoir constater le niveau correspondant au cadre luxembourgeois des qualifications défini à l'article 69 la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. » ;

8° À l'article 29, les termes « ministre ayant dans ses attributions les autorisations d'établissement » sont remplacés par « ministre » ;

9° L'article 35 est abrogé ;

10° Un nouvel article 42bis est inséré :

« Art. 42bis. Les autorisations d'établissement pour l'exercice de la profession de conseil ou de conseil économique attribuées avant l'entrée en vigueur de la loi du jj/mm/aaaa portant modification : 1° de la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets ; 2° 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 3° de la loi du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative, restent valables à titre d'autorisation d'établissement pour activités et services commerciaux. »

Art. III. À l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative, les termes « dans un point de vente physique situé sur le territoire national » sont insérés après « la période des soldes ».

Luxembourg, le 27 juin 2018

Le Rapporteur,
Tess BURTON

Le Président,
Franz FAYOT

