

CdM/09/07/2026 26-125
N° dossier parl. : 8759

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

Avis de la Chambre des Métiers

Résumé structuré

En considération des évolutions économiques et des exigences du droit de l'Union européenne, le projet de loi vise à instaurer un régime de notification en matière de droit d'établissement, conçu comme une simple formalité déclarative pour les activités ne présentant ni exigences de qualification professionnelle, ni risques particuliers. Parallèlement, le régime de l'autorisation préalable actuel, reste maintenu pour les activités soumises à des critères de qualification professionnelle proportionnés et dictés par des impératifs d'intérêt général.

Dans un contexte plus général, la Chambre des Métiers souligne l'importance des qualifications professionnelles dans les métiers artisanaux. Ces derniers ne constituent pas une contrainte d'accès accessoire, mais ils représentent un facteur déterminant de succès entrepreneurial ainsi qu'un gage de compétence, de confiance et de compétitivité pour l'ensemble du secteur artisanal.

La Chambre des Métiers estime que la transition du modèle de l'autorisation préalable généralisée vers un système de notification, qui s'impose désormais comme norme pour l'exercice d'une activité indépendante au Luxembourg, n'est pas manifeste à travers les modifications sous avis. Elle soutient que la mise en exergue du régime de notification, en tant que dispositif distinct et parfaitement séparé du régime de demande d'autorisation préalable, serait plus pertinente.

Elle sollicite par ailleurs des éclaircissements en ce qui concerne le lien indissociable entre l'autorisation d'établissement et l'affiliation en tant que ressortissant à la Chambre

des Métiers. Il s'avère ainsi impératif de disposer que, sous le nouveau régime, toute entreprise artisanale dont le dirigeant notifie son activité devient aussi automatiquement ressortissante de la Chambre des Métiers dès ladite notification, et de fixer explicitement que la notification doit être faite avant le début de l'activité.

En ce qui concerne l'introduction de la possibilité de nommer un fondé de pouvoir en remplacement du dirigeant empêché d'être physiquement présent dans l'entreprise, la Chambre des Métiers considère qu'il s'agit d'une réponse inadaptée à la problématique soulevée par la Commission européenne. En effet, cette dernière considère que l'obligation générale de présence physique du dirigeant est un obstacle à la liberté d'établissement au Luxembourg et contraire aux règles de l'UE. La Chambre des Métiers préconise à ce titre, de revenir à une formulation plus neutre. Elle suggère ainsi d'exiger du dirigeant « d'assumer la gestion journalière de l'entreprise » tout en renonçant, à la fois au critère litigieux de la présence permanente et à l'introduction d'un nouvel organe social inconnue du droit des sociétés luxembourgeois, qui le complexifierait inutilement et risquerait de créer un amalgame inacceptable.

En outre, le projet de loi prévoit de soumettre l'activité de prêteur qui est accessoire à une activité principale, à une autorisation d'établissement. La Chambre des Métiers regrette l'absence d'explications claires sur les tenants et les aboutissants de cette disposition. A cet égard, il convient de souligner que la directive 2023/2225 qui, est à l'origine de l'ajout en question, ne prévoit pas de soumettre l'activité de prêteur accessoire à une autorisation d'établissement, mais à une procédure d'admission adéquate et à un enregistrement. D'après la Chambre des Métiers, cette activité relève donc principalement du secteur financier, par exemple du contrôle de la Commission de surveillance du secteur financier et non pas du droit d'établissement.

La Chambre des Métiers exprime, en revanche, sa satisfaction quant à l'inclusion, dans le projet de loi, de dispositions visant à élargir les possibilités d'obtenir une nouvelle autorisation d'établissement, désignée sous le terme « nouvelle chance », pour les personnes ayant fait face à une procédure de faillite. Il est prévu de procéder avec plus de clémence à leur égard en augmentant les seuils des dettes publiques à partir desquels le candidat doit présenter des accords de paiement avec les administrations créancières afin d'épurer les dettes de la faillite antérieure.

Finalement, la Chambre des Métiers approuve l'intention des auteurs du projet de loi de déclarer que l'autorisation d'établissement dans le cadre d'une activité artisanale englobe également l'exercice d'une activité commerciale non autrement réglementée. Aucune démarche supplémentaire n'est requise de la part des artisans. Cependant, la Chambre des Métiers estime que la reformulation prévue est équivoque à ce sujet et elle devrait être clarifiée davantage.

Dans ce contexte, elle demande également de préciser qu'une activité artisanale comporte le droit de conclure des contrats de sous-traitance dans le cadre de l'exercice de l'activité pour laquelle l'autorisation est délivrée.

* * *

Par son courriel du 28 mai 2026, Monsieur le Ministre de l'économie a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi a pour objectif d'adapter le régime de l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales aux évolutions économiques et aux exigences du droit de l'Union européenne, notamment celles résultant de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur¹.

1. Considérations générales

Dans le contexte gouvernemental qui vise à simplifier l'accès à l'activité économique et renforcer la transparence et l'intégrité du marché, tout en assurant une meilleure adéquation du cadre légal aux dernières réalités, la Chambre des Métiers assure son soutien à la réalisation de ces objectifs. Elle considère néanmoins important de rappeler que toute simplification d'accès doit s'inscrire nécessairement dans une logique plus fondamentale d'assurance de la qualité des prestations offerts aux clients. La Chambre des Métiers voit dès lors d'un œil critique tout assouplissement des critères d'accès qui risque de fragiliser durablement le tissu artisanal luxembourgeois plutôt que de la dynamiser. La corrélation indissociable entre qualifications, viabilité économique et qualité des prestations fait aujourd'hui le succès et la solidité du modèle artisanal au Luxembourg. Dans ce contexte, la qualification professionnelle revêt un rôle particulièrement important en ce qu'elle ne constitue pas une simple formalité administrative, mais le socle sur lequel repose la pérennité des entreprises artisanales.

1.1. Dispositifs principaux de la réforme

1.1.1. Notification des activités visées aux articles 8, 8bis, 8sexies, 8nonies, 11, et 12 (2) alinéa 3

De prime abord, sur arrière-fond du constat fait par la Commission européenne² que l'exigence d'une autorisation préalable à l'exercice de certaines activités qui ne requièrent, ni qualification professionnelle spécifique, ni contrôle préalable approfondi, est susceptible de constituer une restriction injustifiée à la liberté d'établissement, au sens du droit de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ; le projet de loi prévoit d'introduire une procédure de notification pour les activités ne présentant ni exigences de qualification professionnelle, ni risques particuliers en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

Concrètement, il s'agit des activités visées aux articles 8, 8bis, 8sexies, 8nonies, 11, et 12 (2) alinéa 3 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 (ci-après, Loi). En d'autres termes, il s'agit des activités commerciales non autrement réglementées ; des activités et services commerciaux d'organisateur de voyage ; de commerce alimentaire ; pour élevage, détention et entraînement des animaux ; de gestionnaire d'un organisme de formation professionnelle continue ; et des activités artisanales sans qualifications requises issues de la liste C.

¹ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur

² Mise en demeure du Luxembourg [INFR(2024)2216] au sujet de la non-conformité de sa législation nationale avec les règles européennes relatives à la liberté d'établissement

1.1.2. Fondé de pouvoir pour les activités visées aux articles 8, 8bis, 8sexies, 8nonies, 11, et 12 (2) alinéa 3

En deuxième lieu, l'exigence générale d'une présence physique permanente du dirigeant introduite lors de la réforme en 2023, est également susceptible de constituer une restriction injustifiée à la liberté d'établissement selon la Commission Européenne³. Le projet de loi sous avis prévoit d'éviter un tel reproche en introduisant la possibilité de nommer un fondé de pouvoir pour l'entreprise dont le dirigeant ne peut assurer une présence physique effective et permanente et qui exerce une activité visée aux articles 8, 8bis, 8sexies, 8nonies, 11, et 12 (2) alinéa 3 de la Loi, *i.e.* les mêmes activités que celles citées au paragraphe précédent.

1.1.3. Modification des seuils pour la « nouvelle chance » et du périmètre de contrôle de l'honorabilité

En troisième lieu, le projet de loi prévoit d'adapter considérablement les seuils du mécanisme de nouvelle chance, introduit en 2023. Le seuil unique de 1 % du chiffre d'affaires pour les dettes relevant de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA et de l'Administration des contributions directes s'est révélé trop bas, de sorte que le mécanisme de nouvelle chance n'a pas connu le succès escompté. Il est remplacé par des seuils différenciés selon les circonstances de la faillite, de 15 % ou 25 % permettant une appréciation plus réaliste de la situation économique des parties concernées.

Le projet de loi prévoit, en outre, d'étendre le périmètre du contrôle d'honorabilité professionnelle aux « bénéficiaires effectifs » au sens de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires, alors que le contrôle actuel vise seulement « le détenteur de la majorité des parts sociales ». Le cercle des personnes à contrôler se trouve ainsi élargi et en même temps précisément déterminé d'après les renseignements du Registre des bénéficiaires effectifs, qui comporte des données fiables, consultables et à jour.

1.1.4. Nota bene

Par ailleurs, le projet de loi prévoit de déclarer expressément que les architectes ont le droit d'exercer l'activité d'architecte d'intérieur et d'architecte-paysagiste sans aucune autre forme de demande ; et aussi que les artisans ont le droit de faire le commerce, s'il s'agit d'une activité commerciale non autrement réglementée. Aucune démarche supplémentaire des artisans n'est requise, d'après le Commentaire des articles⁴.

La Chambre des Métiers commente les deux dispositifs principaux du projet de loi sous les chapitres 1.2. et 1.3. ci-dessous et traite des autres dispositifs dans une deuxième partie « 2. Observations particulières ».

1.2. Procédure de notification pour les activités dites de « liste C »

Le projet de loi prévoit d'introduire la distinction entre activités économiques exercées sur le territoire luxembourgeois, qui sont soumises à l'exigence de l'obtention par l'entreprise d'une autorisation d'établissement préalable à l'exercice de l'activité, ce qui

³ Idem note de bas de page n°2 ci-dessus

⁴ Commentaire des articles, ad art. 17, p.6

correspond au régime actuel ; et le nouveau régime d'une autorisation d'établissement accordée automatiquement en réponse à une notification de la part du dirigeant concernant l'exercice de certaines activités explicitement énumérées⁵ non soumises à des exigences de qualifications professionnelles ou des certifications pré-requises, et ne relevant pas des activités visées par la loi du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme (LBCFT).

Dans le contexte de cette nouvelle procédure, le ministère mène une instruction administrative dans un délai de trois mois à compter de la notification effectuée sur le portail d'échange dédié de l'État, qui porte notamment sur l'honorabilité du dirigeant notifiant, celle des bénéficiaires effectifs identifiés tels que définis par la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs et celle des personnes en mesure d'exercer une influence significative sur la gestion ou l'administration de l'entreprise, ou encore sur la réalité d'un lieu d'exploitation fixe au Grand-Duché de Luxembourg.

La Chambre des Métiers prend note de cette simplification administrative qui par une procédure entièrement dématérialisée n'empêche pas le démarrage immédiat de l'activité et ne comporte aucune décision administrative préalable. Elle note que le régime de notification constitue également une mise en œuvre du principe de proportionnalité des articles 9 à 13 de la directive Services⁶, et de la jurisprudence européenne constante quant aux régimes d'autorisation excessifs. Au regard du nombre d'entreprises qui s'établissent avec une ou plusieurs activités tombant sous la procédure de notification, ce régime deviendra le régime de base. Par ricochet, le régime de l'autorisation préalable devient ainsi l'exception ; qui est justifiée, notamment par des exigences de qualifications indispensables à la protection de la sécurité et de la santé du consommateur, à la protection de la sécurité et de la santé des salariés, par des considérations de prévention de l'établissement d'entreprises frauduleuses, par des considérations de LBCFT, par un ordre public économique organisant les rapports sociaux dans le contexte d'une activité indépendante et par d'autres considérations impérieuses d'intérêt général.

Il s'agit dorénavant de distinguer clairement le régime de la notification, conçu comme une simple formalité déclarative, du régime de l'autorisation préalable, réservé à certaines activités soumises à des critères de qualification professionnelle proportionnés et dictés par les considérations d'intérêt général mentionnées.

La Chambre des Métiers note néanmoins que cette transition d'un modèle d'autorisation préalable systématique à un système de notification, qui s'impose désormais comme la norme pour exercer une activité indépendante au Luxembourg, n'est pas explicitement identifiable à travers les modifications sous avis. Elle préconise ainsi de mettre le régime de notification en exergue d'emblée à l'article 1. de la Loi et sous forme d'une nouvelle section « Section 1 – La notification », sous le chapitre 5 de la Loi ; au lieu d'intégrer le

⁵ Une activité visée aux articles 8, *8bis*, *8sexies*, *8nonies*, 11 et 12, paragraphe 2, alinéa 3 de la Loi, c.-à-d. en clair, l'activité et services commerciaux d'organisateur de voyage ; de commerce alimentaire ; pour élevage, détention et entraînement des animaux ; de gestionnaire d'un organisme de formation professionnelle continue ; et des activités artisanales sans qualifications requises issues de la liste C

⁶ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur

régime de la notification dans les articles 28 et 31 de la Loi, qui concernent le régime de l'autorisation préalable.

Quant aux conséquences pratiques de la nouvelle procédure de notification, la Chambre des Métiers demande en premier lieu qu'il soit explicitement déterminé à partir de quel moment l'entreprise est à considérer comme un ressortissant de la Chambre des Métiers. L'affiliation à la Chambre des Métiers étant indissociable de l'autorisation d'établissement, il est indispensable de préciser que sous le nouveau régime, l'entreprise artisanale dont le dirigeant a notifié son activité devienne automatiquement et dès la notification ressortissante de la Chambre des Métiers. Par ailleurs, aucune disposition du projet de loi ne définit la manière et les modalités dont sont communiquées les nouveaux ressortissants à la Chambre des Métiers. Elle demande la clarification de ces deux points.

Dans ce contexte, même si l'économie du texte implique que la notification intervienne au moment du début de l'activité économique, aucune disposition ne fixe explicitement un délai légal en ce sens. Les auteurs du projet de loi expliquent de façon presque équivoque qu'il s'agit d'« un régime d'autorisation postérieur à l'établissement, à savoir un régime de notification. »⁷.

La Chambre des Métiers estime qu'une disposition expresse imposant l'obligation de notification avant le début de l'exercice de l'activité, éviterait toute insécurité éventuelle.

Enfin, elle se pose la question de savoir si le régime de la nouvelle chance est adapté à la procédure de notification. L'article 7 de la Loi dispose actuellement que le ministre accorde une nouvelle autorisation si la personne impliquée dans une faillite antérieure est en mesure d'établir que celle-ci est directement causée par une des sept circonstances énumérées limitativement. Or, dans le nouveau régime de notification, il n'est pas prévu que le ministre accorde l'autorisation. De la sorte, la « nouvelle chance » ne serait pas applicable en cas d'activités relevant de la procédure de notification.

La Chambre des Métiers estime qu'un agencement entre les deux régimes respectifs est indispensable.

1.3. Possibilité de nommer un fondé de pouvoir

La Chambre des Métiers considère que l'introduction d'un fondé de pouvoir constitue avant tout une réponse inadaptée à la problématique soulevée par la Commission européenne⁸ qui perçoit l'obligation générale de présence physique du dirigeant ou de toute autre personne nommée par le gérant ou par l'entité comme une entrave injustifiée à la liberté d'établissement et contraire aux règles de l'UE.

Le transfert de l'exigence de la présence physique permanente du dirigeant vers un autre mandataire, en l'occurrence le fondé de pouvoir qui endosserait effectivement et de manière continue une présence physique dans l'entreprise, ne semble pas résoudre l'obstacle à la liberté d'établissement critiqué par la Commission européenne. L'exigence en question semble ainsi simplement être transférée d'une personne à une autre, tout en restant inchangée en sa substance.

⁷ Commentaire des articles, ad Art.1^{er}, p.1

⁸ Idem note de bas de page n°2, supra

En outre, le concept de « fondé de pouvoir » ne figure ni dans le Code de commerce, ni dans la loi sur les sociétés commerciales, ni dans la loi relative au registre de commerce⁹. Les seules dispositions faisant mention du fondé de pouvoir¹⁰ le font dans le contexte de l'application de la théorie générale des contrats du Code civil. Plus spécifiquement, ces dispositions s'inscrivent dans le cadre des articles relatifs au mandat. Le fondé de pouvoir est une figure juridique agissant comme délégué dans les limites de sa délégation ou comme mandataire agissant dans les limites de son mandat. Ce constat met en exergue l'importance cruciale de l'étendue du mandat. Or, le projet de loi reste silencieux sur cette question et donne ainsi lieu à d'importantes insécurités juridiques.

De même, la Chambre des Métiers exprime ses réserves quant au rôle et aux responsabilités du fondé de pouvoir telles qu'elles sont présentées dans le projet de loi. En effet, la nature du mandat, qu'elle soit de nature administrative, technique ou fonctionnelle, induit une série de questions spécifiques, notamment en ce qui concerne les qualifications requises du fondé de pouvoir et sa responsabilité dans les travaux artisanaux entrepris. Le commentaire des articles explique que le « fondé de pouvoir [n'est pas une] une substitution de responsabilité [et que le] dirigeant reste porteur de l'autorisation d'établissement et reste responsable des dettes publiques comme de l'éventuelle faillite de l'entreprise [...] » ne clarifie guère la question de l'étendue du mandat et des responsabilités.

De façon générale, les responsabilités en matière pénale, fiscale, environnementale et sociale des personnes qui gèrent une entreprise sont importantes et une distinction artificielle entre un dirigeant absent mais responsable et un fondé de pouvoir présent mais pas responsable comporterait des insécurités juridiques et augmenterait aux yeux de la Chambre des Métiers également le risque du recours à des personnes interposées.

Aussi, la Chambre des Métiers s'oppose formellement à la disposition du nouvel article 4, (2), point 3.) prévoyant que le fondé de pouvoir « *est inscrit au Registre de commerce et des sociétés comme mandataire de l'entreprise* ». L'introduction, d'un trait de plume, d'un nouvel organe social inconnu des autres corps législatifs complexifie inutilement le droit des sociétés luxembourgeois et risque de créer un amalgame inacceptable.

En outre, la loi sur le registre de commerce ignore l'inscription d'une personne physique dans sa qualité formelle de fondé de pouvoir au sens des modifications prévues. La loi sur le registre de commerce serait donc également à modifier afin de tenir compte d'une nouvelle catégorie de personnes et de déterminer les données à inscrire à leur sujet ; sauf à loger le fondé de pouvoir à la même enseigne qu'un dirigeant d'entreprise avec les responsabilités qui en découleraient.

Sur base des considérations qui précèdent, la Chambre des Métiers estime que l'introduction d'un article 4, paragraphe 2, concernant le fondé de pouvoir n'a pas lieu d'être.

⁹ Loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales ne prévoit que l'inscription d'un fondé de pouvoir général dans le cadre de son article 3, point 7° quant aux déclarations incombant aux commerçants personnes physiques.

¹⁰ Articles 482 et 498 du Code de commerce ; Article 710-24 de la loi sur les sociétés commerciales

Elle propose comme solution de revenir en ce qui concerne l'article 4 point 2. à une disposition semblable à celle d'avant la réforme de 2023, comme suit :

« Art. 4.

L'entreprise qui exerce une activité visée à la présente loi désigne au moins une personne physique, le dirigeant, qui :

- 1. satisfait aux exigences de qualification et d'honorabilité professionnelles ; et*
- 2. assure ~~effectivement et en permanence, par une présence physique dans l'établissement, la~~ gestion journalière de ~~la société l'entreprise~~ ; et*
- 3. a un lien réel avec l'entreprise en étant propriétaire, si l'activité est en nom personnel, ou en étant inscrit au Registre de commerce et des sociétés comme mandataire de l'entreprise si l'entreprise prend la forme d'une société ; et*
- 4. ne s'est pas soustrait aux charges sociales et fiscales, y inclus aux retenues à la source, soit en nom propre, soit par l'intermédiaire d'une ~~société entreprise~~ qu'il dirige ou a dirigée. »*

Il est à noter que l'exigence de « *la présence régulière du dirigeant* » est prévue à l'article 5, point 4 de la Loi ; et que ce critère de la présence régulière n'est pas éterné ni par le Conseil d'Etat, ni par la Commission européenne¹¹.

2. Observations particulières

2.1. Ad article 2 du projet de loi modifiant l'article 4 de la Loi

Le projet de loi prévoit de remplacer le mot « société » par « entreprise » à l'article 4 (1) points 2. et 4. Or, le nouvel article 4 (2) point 4. emploie encore le mot « société ». Ainsi, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir s'il n'y a pas lieu d'harmoniser l'usage du mot entreprise à tous les endroits.

Par ailleurs, les auteurs du projet de loi expliquent : « Si le dirigeant estime que plusieurs fondés de pouvoir sont nécessaires, le dirigeant est libre et responsable de les inscrire en tant que mandataires au Registre de commerce et des sociétés. »¹²

Or, cette explication est en contradiction flagrante avec la disposition du projet de loi sous avis qui prévoit expressément qu'il appartient à l'entreprise (et non pas au dirigeant) de désigner un fondé de pouvoir en plus du dirigeant.¹³

La Chambre des Métiers estime pour sa part que cette contradiction illustre la nébuleuse nature du statut du fondé de pouvoir. Elle y décèle une validation de l'absence de justification légale de l'instauration d'un nouvel organe social lequel demeure étranger aux autres corps législatifs et pourrait engendrer des insécurités juridiques.

¹¹ Luxembourg [INFR(2024)2216] au sujet de la non-conformité de sa législation nationale avec les règles européennes relatives à la liberté d'établissement

¹² Commentaire des articles, p.2.

¹³ Art. 2 du projet de loi introduisant un paragraphe 2 nouveau à l'article 4 de la Loi :

« (2) *L'entreprise dont le dirigeant ne peut assurer une présence physique effective et permanente et qui exerce une activité visée aux articles 8, 8bis, 8sexies, 8nonies, 11 et 12, paragraphe 2, alinéa 3, peut désigner un fondé de pouvoir en plus du dirigeant qui : [...]*

2.2. Ad article 4 du projet de loi modifiant l'article 6 (2) de la Loi

L'objectif de cette modification est d'élargir les conditions d'honorabilité professionnelle pour y inclure le fondé de pouvoir et les bénéficiaires effectifs d'une entreprise.

Pour ce faire, l'art. 6 (2) nouveau fait référence à l'article 4.4. de la Loi qui exige du dirigeant qu'il *ne s'est pas soustrait aux charges sociales et fiscales, y inclus aux retenues à la source, soit en nom propre, soit par l'intermédiaire d'une **société entreprise** qu'il dirige ou a dirigée.*

Or, selon le projet de loi sous avis, la numérotation des articles change et il s'agit dorénavant, soit de l'art. 4 (1) point 4 qui prévoit que le dirigeant ne s'est pas *soustrait aux charges sociales et fiscales, y inclus aux retenues à la source, soit en nom propre, soit par l'intermédiaire d'une entreprise qu'il dirige ou a dirigée* ; soit de l'art. 4 (2) point 4 nouveau qui à l'identique prévoit la même absence de dettes dans le chef du fondé de pouvoir.

La référence à un article 4.4. qu'il est prévu d'introduire à l'art. 6 (2) nouveau est donc inexacte.

Plus grave encore, une contradiction semble surgir entre les explications fournies par le Commentaire des articles¹⁴ selon lesquelles « le nouveau texte étend la portée de la disposition à toute accumulation de dettes importantes envers les créanciers publics » et la réalité de la disposition du projet de loi sous avis, qui ne mentionne pas l'absence de l'accumulation de dettes importantes envers les créanciers publics, mais qui se réfère au fait pour une personne dans le giron de l'instruction administrative, de ne pas s'être *soustrait[e] aux charges sociales et fiscales, y inclus aux retenues à la source, soit en nom propre, soit par l'intermédiaire d'une entreprise qu'il dirige ou a dirigée.* L'honorabilité ne dépend donc plus de l'absence de l'accumulation de dettes importantes, mais de l'absence de toute dette publique tout court.

De la sorte, est-ce que le critère du manquement à l'honorabilité professionnelle de l'article 6. (4) e) qui consiste dans l'accumulation de dettes importantes auprès des créanciers publics, ne devient-il pas lettre morte ; puisqu'il est prévu dorénavant de mesurer l'honorabilité professionnelle par rapport à l'absence totale de dettes publiques, *i.e.* le fait de ne pas s'être soustrait aux charges sociales et fiscales ?

La Chambre des Métiers estime nécessaire de clarifier cette ambiguïté.

Le projet de loi prévoit en outre, d'étendre le cercle des personnes dont l'honorabilité est à contrôler, en remplaçant les mots « détenteur de la majorité des parts sociales » par « bénéficiaires effectifs identifiés tels que définis par la loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs ». La Chambre des Métiers considère qu'il faut harmoniser cette modification et l'appliquer également à l'endroit des articles 6. (4) i) et 7bis (1) de la Loi qui traitent également du « détenteur de la majorité des parts sociales ».

2.3. Ad articles 5 et 6 du projet de loi modifiant les articles 7 et 7bis de la Loi

Les modifications sous avis visent à élargir les possibilités d'obtenir une nouvelle autorisation d'établissement, dite « nouvelle chance » pour les personnes impliquées dans une faillite. Sur base du constat que les bénéficiaires d'une nouvelle chance

¹⁴ Commentaire des articles ad art.4., p. 2

accordée depuis la réforme de 2023 se comptent sur les doigts d'une main, le projet de loi sous avis prévoit de procéder avec plus de clémence en augmentant considérablement les seuils des dettes publiques à partir desquels le candidat doit obtenir préalablement à l'autorisation, un accord de paiement par les administrations concernées pour les montants dépassant les seuils.

La Chambre des Métiers salue les modifications prévues. Elle note au passage que l'obligation reste intacte pour le candidat de prouver la causalité directe entre la faillite dans laquelle il est impliqué et un des sept cas de malchance énumérés par l'article 7, points 1° à 7° de la Loi¹⁵.

Le projet de loi prévoit d'assouplir le septième cas de malchance ; *i.e.* la condition de l'article 7, alinéa 2 de la Loi qui dispose que la faillite causée par une perte de rentabilité à la suite d'une perturbation majeure du marché n'est pardonnable que pour autant que la faillite ait été rendue sur aveu, en l'étendant aussi au cas de la faillite sur assignation et au cas de la liquidation judiciaire. La Chambre des Métiers estime cependant que cette mesure est timide. Elle se permet d'exprimer ses doutes au sujet des retombées concrètes sur le nombre de nouvelles chances dans le futur.

La Chambre des Métiers estime pour sa part que l'objectif de la modification de l'article 7 alinéa 2 sous avis serait plus facilement atteint en rayant tout simplement cet alinéa. Ainsi les 7 cas de malchance sont traités à la même enseigne par l'article 7bis qui vise à la fois les cas de faillite sur aveu, de faillite sur assignation et de liquidation judiciaire.

2.4. Ad article 12 du projet de loi ajoutant un article 8octies à la Loi

L'article 12 du présent projet de loi vise à introduire le dispositif suivant : *“L'entreprise qui fournit des biens ou preste des services, à titre d'activité principale, mais qui agit également en qualité de prêteur, accessoirement à son activité, doit solliciter et obtenir une autorisation d'établissement pour son activité principale et pour son activité de prêt à titre accessoire. Les prêts servent uniquement à financer la fourniture des biens ou prestation de services.”*

D'une part, la Chambre des Métiers critique vivement que les auteurs du projet de loi se limitent à indiquer lapidairement qu'« après l'article 8septies de la loi un nouvel article 8octies est ajouté. »¹⁶ sans expliquer les tenants et aboutissants du nouveau dispositif.

D'autre part, elle rend attentif que le projet de loi 8708¹⁷ qui est actuellement en procédure législative prévoit à l'identique l'introduction du même ajout d'un article

¹⁵ 1°une calamité naturelle qui a été reconnue comme telle par le Gouvernement en conseil ;

2°une destruction involontaire du lieu de production ou de l'outil de production ;

3°la perte d'un client prééminent ;

4°un chantier de travail public d'envergure ;

5°l'incapacité partielle ou totale de travail du dirigeant médicalement attestée ;

6°une pandémie reconnue comme telle par le Gouvernement en conseil ;

7°une perte de rentabilité à la suite d'une perturbation majeure du marché.

¹⁶ Commentaire des articles, ad Art. 12. , p.5

¹⁷ Projet de loi portant modification : 1° du Code de la consommation ; 2° de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; et 3° 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, en vue de la transposition de la directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 2008/48/CE

8octies. La Chambre des Métiers rend attentif que deux projets de loi prévoient ainsi d'introduire en parallèle le même article 8octies au droit d'établissement.

Plus important encore, elle souligne à l'égard des deux projets de loi que la directive 2023/2225¹⁸ qui est à la base de l'ajout de ce nouvel article 8octies, ne prévoit pas de soumettre l'activité de prêteur accessoire à une autorisation d'établissement, mais « à une procédure d'admission adéquate et à un enregistrement. ».

Ainsi, la disposition qu'il est prévue d'ajouter relève aux yeux de la Chambre des Métiers principalement du domaine des finances et donc de l'agrément, de la surveillance et du contrôle par la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF). Même si les prêteurs ne sont pas des professionnels du secteur financier, la CSSF semble être l'autorité prédestinée pour assumer cette mission.

En tout état de cause, la Chambre des Métiers est d'avis que la disposition prévue ne doit en aucun cas figurer au présent projet de loi, mais au Code de la consommation.

Par ailleurs, la directive prémentionnée prévoit la possibilité pour les États membres de ne pas appliquer les exigences aux prêteurs à titre accessoire, qui sont des micro, petites et moyennes entreprises au sens de la recommandation 2003/361/CE et qui accordent un crédit sous la forme d'un paiement différé pour l'achat des biens et des services qu'ils offrent, si le crédit est fourni sans intérêts et moyennant des frais limités dus par le consommateur en cas de retard de paiement et imposés conformément au droit national.

La Chambre des Métiers s'oppose à ce nouvel effort de surtransposition inutile et insiste catégoriquement à ce que le législateur luxembourgeois opte pour cette ouverture en faveur des micros, petites et moyennes entreprises luxembourgeoises.

2.5. Ad article 16 de projet de loi modifiant l'article 12. (4) de la Loi

Les auteurs du projet de loi prévoient de remplacer les mots « *L'autorisation d'établissement octroyée à un artisan comprend également le droit : ...* » par les mots « *Les activités issues des listes A, B et C comprennent la possibilité d'exercer les activités suivantes : ...* »

La Chambre des Métiers se pose la question de savoir quel est l'effet juridique du remplacement des mots « le droit de faire le commerce de biens et de produits en rapport avec l'activité artisanale exercée », par rapport à la formulation sous projet, qui vise la simple possibilité d'exercer l'activité de commerce de biens et de produits en rapport avec l'activité artisanale.

D'après le commentaire des articles, « Ces reformulations servent à préciser, dans un souci de simplification administrative, que l'autorisation d'établissement dans le cadre d'une activité artisanale inclut également l'exercice d'une activité commerciale non autrement réglementée. Aucune démarche supplémentaire n'est requise. »

Afin de refléter avec plus de clarté cette initiative de simplification administrative louable, la Chambre des Métiers insiste que les auteurs corrigent leur nouvelle formulation de l'article 12, paragraphe (4).

¹⁸ Article 37 de la directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 2008/48/CE

En tout état de cause, il est hors de question pour la Chambre des Métiers que le mot « droit » soit remplacé par le mot « possibilité ».

Elle propose une disposition comme suit :

« Les activités issues des listes A, B et C comprennent la ~~possibilité~~ le droit d'exercer les activités suivantes :

a) de commerce de biens et de produits en rapport avec l'activité artisanale exercée **s'il s'agit d'une activité commerciale non autrement réglementée** ;

b) d'accomplir dans le cadre de l'activité pour laquelle l'autorisation est délivrée, des travaux accessoires d'importance secondaire et ayant une connexité technique avec son activité. »

La Chambre des Métiers demande par ailleurs l'ajout à cet endroit de l'article 12 (4) d'un point c) :

« c) de conclure des contrats de sous-traitance dans le cadre de l'exercice de l'activité pour laquelle l'autorisation est délivrée. »

En effet, le projet de loi présente l'occasion de clarifier une problématique soulevée par des ressortissants de la Chambre des Métiers. L'hypothèse visée est celle d'une prestation de services qui est rendue en sous-traitance pour une entreprise qui ne dispose pas elle-même de l'autorisation pour exercer les activités en question. Il paraît évident que l'entreprise qui exécute les travaux doit disposer des autorisations y afférentes ; or, certaines autorités semblent en outre qualifier la relation de sous-traitance comme une opération commerciale, et elles exigent lors de contrôles sur chantiers de l'entreprise principale d'exciper une autorisation pour « *activités commerciales* ».

Or, cette approche soulève des interrogations pertinentes. D'une part, il convient de noter que l'octroi d'une telle autorisation de commerce ne revêt, dans le cas présent, qu'une nature purement formelle et administrative et ne présente aucun avantage substantiel. En outre, la sous-traitance est plutôt un concept dans le contexte de l'exécution d'une prestation de service, qu'une activité économique indépendante. L'absence de disposition explicite dans le droit d'établissement entraîne une méconnaissance généralisée de la part des entreprises artisanales quant aux exigences spécifiques imposées par certaines autorités, notamment l'obligation de l'entreprise principale d'être immatriculée pour ces « *activités commerciales* » et d'exciper d'une autorisation y afférente.

La Chambre des Métiers estime donc absolument nécessaire et utile d'ajouter à l'endroit de l'article 12, (4) de la Loi la disposition qu'elle propose sous c) ci-avant.

2.6. Ad article 20 du projet de loi modifiant l'article 28 de la Loi

La Chambre des Métiers constate que la procédure de notification est diligentée par le dirigeant, tandis que la procédure de l'autorisation préalable est diligentée par l'entreprise. Ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles qui accompagnent le projet de loi n'expliquent cette différenciation.

Des incertitudes sont également soulevées par l'ajout à l'article 28 de la loi de la nouvelle disposition : « *Le numéro de notification attribué revêt la même valeur qu'une*

autorisation d'établissement définitive durant toute la durée de la procédure d'instruction administrative de la demande jusqu'à sa clôture. ».

En premier lieu, la Chambre des Métiers s'interroge sur la portée du mot « définitive » Ce qui prête à confusion et est à rayer.

Une autre insécurité juridique naît du fait que selon le texte sous projet, la notification revêt la valeur d'une autorisation « *durant toute la durée de la procédure d'instruction administrative de la demande jusqu'à sa clôture* » alors que le texte ne précise pas ce qui constitue formellement la clôture. Les effets juridiques exacts de la nouvelle formulation de l'article 28 sous projet ne sont donc pas clairs et l'opérateur économique est laissé dans une incertitude sur la continuité de son droit.

Quid en cas de constat d'irrégularité de la notification ; est-ce que l'activité devient-elle illégale dès le départ ? Quel est alors le sort des contrats signés et des prestations facturées par une entreprise avant que l'activité ne soit déclarée illégale à la suite de l'instruction administrative ? Une jurisprudence constante prévoit la nullité des contrats sur le plan civil.

La Chambre des Métiers insiste que le projet de loi soit plus explicite sur ces points, afin d'éviter des insécurités juridiques.

Elle se doit aussi de soulever que la lisibilité de l'article 28 se trouve inutilement alourdie par l'ajout des dispositions concernant la procédure de notification. Elle renvoie à ses observations faites à ce sujet sous Considérations générales supra, *i.e.* sa proposition de prévoir des articles sur le régime de notification dans une section à part.

2.7. Ad article 22 du projet de loi modifiant l'article 31 de la Loi

La Chambre des Métiers renvoie à la lecture de l'article 22 du projet de loi et elle estime pour sa part que ces dispositions sont incompréhensibles, sauf peut-être pour les initiés de la pratique administrative concernant l'instruction des notifications et des demandes d'autorisation.

La Chambre des Métiers estime qu'il est dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité de préciser les étapes respectives et les circonstances visées.

2.8. Ad dispositions pénales

De surcroît, la Chambre des Métiers estime pour sa part que le projet de loi comporte une incohérence en matière de responsabilité pénale d'une entreprise selon qu'elle exerce illégalement une activité du régime de la notification ou du régime de l'autorisation préalable. En effet, l'article 39 (3) a) de la Loi, qui incrimine le fait d'« *exercer une activité visée à la présente loi sans avoir obtenu au préalable l'autorisation d'établissement requise* », ne connaît à ce stade pas de pendant dans le nouveau régime de notification. Ainsi, conformément au principe de légalité et d'interprétation stricte de la loi pénale, cette disposition ne saurait être étendue à l'absence de notification d'une activité soumise à un régime déclaratif.

Ainsi, la Chambre des Métiers estime qu'une absence de notification n'est donc pas pénalement punissable en l'état actuel du projet de loi.

Notons dans le contexte des sanctions, que l'absence d'affichage du code-barres lié à l'autorisation d'établissement, sur le site de l'entreprise est punissable d'une amende de 25 à 250 euros. En revanche, le projet de loi sous commentaire ne contient aucune

disposition explicite prévoyant l'attribution d'un code-barres dans le cadre de la procédure de notification. En l'absence d'une telle base légale, une incertitude subsiste quant à l'applicabilité de cette obligation d'affichage aux activités soumises à un régime de notification.

2.9. Divers

D'un point de vue légistique, il y a lieu d'adapter les références à travers toute la Loi au regard des modifications prévues.

Aussi, la référence faite à l'endroit de l'article 12 (2) de la Loi à la possession d'un brevet de maîtrise au sens de la loi du 11 juillet 1996 portant organisation d'une formation menant au brevet de maîtrise et fixation des conditions d'obtention du titre et du brevet de maîtrise, est à remplacer par la référence à la nouvelle loi sur le brevet de maîtrise, à savoir la « loi du 18 juillet 2025 portant réforme de la formation menant au brevet de maîtrise ».

* * *

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 9 juillet 2026

Pour la Chambre des Métiers



Tom WIRION
Directeur Général



Tom OBERWEIS
Président