

**N° 7470<sup>7</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi du 2 septembre 2011  
portant réorganisation de la Chambre des Métiers  
et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant  
réorganisation de la Chambre de Commerce**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES CLASSES MOYENNES  
ET DU TOURISME**

(29.4.2020)

La Commission se compose de : Mme Simone BEISSEL, Président-Rapporteur ; Mme Semiray AHMEDOVA, M. Guy ARENDT, Mme Nancy ARENDT, Mme Tess BURTON, M. Sven CLEMENT, Mme Francine CLOSENER, M. Emile EICHER, M. Félix EISCHEN, Mme Stéphanie EMPAIN, Mme Chantal GARY, M. Marc GOERGEN, Mme Carole HARTMANN, M. Roy REDING, M. Gilles ROTH, M. Marc SPAUTZ, Membres.

\*

**1) ANTECEDENTS**

Le 14 août 2019, le projet de loi n° 7470 a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre des Classes moyennes. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique, les fiches financière et d'évaluation d'impact, un texte coordonné de la loi du 2 septembre 2011 à modifier, ainsi que l'avis de la Chambre des Métiers.

Les corporations ont publié leurs avis comme suit :

- la Chambre des Métiers le 2 août 2019 ;
- la Chambre de Commerce le 25 octobre 2019.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 10 décembre 2019.

Le 3 février 2020, la Commission des Classes moyennes et du Tourisme s'est livrée à l'examen conjoint du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat et a décidé de soumettre des amendements pour avis complémentaire à la Haute Corporation.

Les corporations ont publié leurs avis complémentaires comme suit :

- la Chambre des Métiers le 25 février 2020 ;
- la Chambre de Commerce le 26 février 2020.

Le 10 mars 2020, le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire.

Le 29 avril 2020, la Commission des Classes moyennes et du Tourisme a désigné Madame Simone Beissel comme rapporteur du projet de loi, a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et a adopté le présent rapport.

\*

## 2) OBJET DU PROJET DE LOI

Ce projet de loi a pour objet d'adapter le mode de calcul des cotisations annuelles de la Chambre des Métiers en modifiant la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

Le nouveau dispositif vise à modifier les paramètres de calcul qui sont à la base de la fixation de la cotisation de sorte à diminuer la charge financière des entreprises en début d'activité et celle des petites et moyennes structures.

Le nouveau système a été approuvé à l'unanimité par l'Assemblée plénière de la Chambre des Métiers du 1<sup>er</sup> octobre 2018.

### 2.1) Contexte

Toute entreprise qui dispose d'une autorisation d'établissement portant sur une activité artisanale doit payer des cotisations annuelles à la Chambre des Métiers, conformément à l'article 3 de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

Ces cotisations couvrent une partie des dépenses de la Chambre des Métiers, qui non seulement est force de propositions dans les thématiques politiques intéressant l'artisanat et la société, mais rend également des services, conseille, accompagne, forme et aide ses ressortissants.

L'objectif du projet de loi, est de rendre le calcul des cotisations plus équitable.

Dans ce sens, le mode de calcul des cotisations est adapté afin de satisfaire un triple objectif :

- i. diminuer la charge des entreprises en début de parcours et celle des petites et moyennes structures ;
- ii. attester de la volonté du secteur de vouloir contribuer à une Chambre des Métiers performante et efficace ;
- iii. limiter les possibilités d'échapper au paiement de cotisations par la mise en place de structures financières.

Jusqu'à présent les cotisations annuelles payables par les ressortissants de la Chambre des Métiers étaient calculées uniquement sur la base du bénéfice commercial.

Comme certaines entreprises peuvent délocaliser une partie de leur bénéfice commercial vers leurs succursales situées dans des pays étrangers (*Domestic Base Erosion and Profit Shifting*), et par ce moyen, artificiellement diminuer le montant de leur cotisation, il est proposé d'intégrer un deuxième critère « non-transférable » au système de calcul des cotisations dues, à savoir le nombre de salariés occupés dans l'entreprise.

### 2.2) Adaptations au calcul des cotisations

Pour répondre aux objectifs susmentionnés, le présent projet de loi modifie l'article 21 et l'article 22 de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

Désormais la cotisation annuelle se compose d'une quote-part « A » et d'une quote-part « B » :

- La quote-part « A » est établie sur base du bénéfice commercial au sens de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Les pertes reportées au sens de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ne diminuent pas l'assiette.

Pour les ressortissants établis sous forme de collectivités, au sens rentrant dans le champ d'application des articles 159 et 160 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, l'assiette est augmentée du salaire brut du dirigeant en charge de la gestion de l'entreprise.

Le montant du salaire est évalué forfaitairement par biais du règlement grand-ducal pris sur base du présent dispositif légal.

Par analogie avec la méthode en cours, la Chambre des Métiers continue donc à ne pas tenir compte des pertes reportées ni du salaire payé au dirigeant afin de limiter les risques d'une diminution artificielle de ce bénéfice ;

- La quote-part « B » est calculée sur base du nombre de salariés occupés par le ressortissant, par tranches fixées par voie de règlement grand-ducal. Elle ne peut pas dépasser le montant de 25.000 euros, au nombre 834,76 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 2020, adapté en fonction des dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

La cotisation annuelle minimale prélevée par la Chambre des Métiers ne pourra dépasser 500 euros.

En modifiant l'article 22 de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, le Centre commun de la sécurité sociale est désormais autorisé à transmettre à la Chambre des Métiers les données nécessaires à la perception des cotisations de ses ressortissants.

Un projet de règlement grand-ducal complémentaire au présent projet de loi précisera le taux, l'assiette et les modalités de calcul, ainsi que les règles de l'établissement du rôle des cotisations.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles du projet de loi.

\*

### 3) AVIS

#### 3.1) Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 2 août 2019, la Chambre des Métiers n'émet aucune observation particulière relative au texte coordonné.

Dans son avis complémentaire du 25 février 2020, la Chambre des Métiers salue les amendements pris et n'a pas d'autres observations à formuler à cet égard.

#### 3.2) Avis de la Chambre de Commerce

Respectant l'autonomie de chacune des chambres professionnelles en matière de la fixation de leurs cotisations respectives, la Chambre de Commerce ne désire pas s'immiscer dans le projet de modification du système de calcul appliqué par la Chambre des Métiers. Cependant, dans son avis du 25 octobre 2019, elle souligne que le projet de loi sous rubrique introduit des différences entre son propre système de calcul de cotisation et celui de la Chambre des Métiers, ce qui compliquerait un éventuel rapprochement structurel futur entre les deux chambres.

D'abord, l'intégration d'un deuxième critère dans le calcul des cotisations et l'abolition de la dégressivité au niveau du critère du bénéfice imposable s'opposent aux principes appliqués par la Chambre de Commerce (principe d'assiette unique des cotisations (critère du bénéfice commercial) et principe de dégressivité au niveau des taux).

Dans son avis, la Chambre de Commerce tient à souligner la différence de traitement en matière de critères de calcul des cotisations entre les deux chambres. Tandis que la Chambre de Commerce applique un taux de 2 pour mille sur le bénéfice commercial réalisé par les ressortissants pendant l'avant-dernier exercice, la Chambre des Métiers vise à utiliser un taux de 3 pour mille augmenté pour les collectivités du salaire brut du dirigeant en charge de la gestion de l'entreprise.

La Chambre de Commerce s'oppose au principe d'indexation formulé dans le projet de loi en ce qui concerne l'adaptation de la quote-part « B » en fonction de l'évolution de l'échelle mobile de salaires.

En plus, la Chambre de Commerce constate une divergence entre les exercices comptables de référence applicables aux quotes-parts « A » et « B » et propose de les aligner afin d'éviter une complexité administrative. Elle conseille aussi d'introduire une cotisation minimale pour chacune des deux quotes-parts au lieu de fixer une cotisation minimale unique.

Finalement, elle tire l'attention sur l'éventuelle confusion qui pourrait résulter de l'utilisation de différents termes pour décrire l'assiette servant de base au calcul de la cotisation annuelle. La Chambre de Commerce propose dès lors de retenir de manière uniforme les termes de « bénéfice commercial ».

Dans son avis complémentaire du 26 février 2020, la Chambre de Commerce regrette que la commission parlementaire n'ait pas donné suite aux observations données dans son avis initial. Elle s'op-

pose notamment toujours à l'indexation de la quote-part « B » qui, d'après les amendements faits par la commission parlementaire, est liée à « *l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 2020, adapté en fonction de l'article 3 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État* ».

Ainsi, la Chambre de Commerce approuve les amendements parlementaires seulement sous la condition de la prise en compte de ses observations précitées.

### 3.3) Avis du Conseil d'Etat

Tout d'abord le Conseil d'Etat se demande comment le nouveau système de calcul contribuerait à « *limiter les possibilités d'échapper au paiement de cotisations par des structurations financières* », ce qui est un des 3 objectifs mentionnés dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Au niveau du paragraphe 2 de l'article 21 de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce, le Conseil d'Etat propose de limiter le paragraphe 2 à la simple mention du principe des quotes-parts « A » et « B », sans pour autant fixer le taux de la cotisation et les modalités de calcul qui eux feront partie d'un futur règlement grand-ducal.

En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 21, le Conseil d'Etat suggère d'uniformiser la terminologie utilisée pour désigner l'assiette de la quote-part « A » et de se référer à la notion de « *bénéfice commercial au sens de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu* ».

Pour ce qui est du principe que les pertes reportées ne diminuent pas l'assiette, le Conseil d'Etat propose de compléter le texte par une référence aux dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu qui traite du report des pertes.

En ce qui concerne ensuite le principe selon lequel, pour les collectivités, au sens de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, l'assiette est augmentée du salaire brut du dirigeant, évalué forfaitairement, la Haute Corporation formule plusieurs remarques:

- Le présent projet de loi a remplacé le terme « *sociétés de capitaux* » par celui de « *collectivités, au sens de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu* ». Le Conseil d'Etat souligne le fait que la notion de « *collectivité* » regroupe beaucoup plus de types de ressortissants que la notion de « *sociétés de capitaux* » et suggère dès lors de garder l'ancienne terminologie;
- Pour ce qui est de la notion de dirigeant introduite par le texte en projet, le Conseil d'Etat estime que le texte devrait, dans l'intérêt de la précision de la norme, se référer à l'article 4 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;
- Finalement, la Haute Corporation propose de reformuler la dernière phrase du paragraphe 3, alinéa 2, de la manière suivante: « *Ce salaire fait l'objet d'une fixation forfaitaire par voie de règlement grand-ducal.* »

Quant au paragraphe 4, qui fournit des précisions concernant la fixation de l'assiette par rapport à la quote-part « B » de la cotisation, la Haute Corporation suggère de renoncer à la mention des deux principes de proportionnalité et de dégressivité. S'il était par contre décidé de garder la référence à ces principes au niveau de la loi, il faudrait préciser le contenu et harmoniser le dispositif afférent entre les chambres professionnelles.

Le Conseil d'Etat s'abstient de formuler des observations en ce qui concerne le principe d'indexation de la quote-part « B » se traduisant par l'adaptation du montant de la cotisation à l'échelle mobile des salaires. Il propose seulement la reformulation suivante :

« *Elle ne peut dépasser 25 000 euros. Ce montant correspond au nombre 814,40 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Il est adapté en fonction des dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.* ».

Dans le même sens, il propose la reformulation suivante pour le paragraphe 5 :

« *La Chambre des Métiers est autorisée à prélever une cotisation annuelle minimale qui ne peut dépasser 500 euros.* ».

Finalement, la Haute Corporation s'oppose formellement au paragraphe 6 de l'article 21, qui renvoie à un règlement grand-ducal pris « *sur proposition* » de la Chambre des Métiers pour apporter des

précisions à l'assiette, aux modalités de calcul et aux montants des cotisations. Cette formulation entrave le pouvoir spontané du Grand-Duc d'exécuter les lois en faisant dépendre l'exercice de ce pouvoir de la formulation d'une proposition par une instance consultative.

Pour les mêmes raisons, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au nouvel alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 22.

Dans son avis complémentaire du 10 mars 2020, le Conseil d'Etat salue que les amendements parlementaires du 5 février 2020 font suite à chacune de ses observations, de sorte qu'il est en mesure de lever ses oppositions formelles.

\*

#### 4) TRAVAUX EN COMMISSION ET COMMENTAIRE DES ARTICLES

C'est en présence de Monsieur le Ministre des Classes moyennes que la Commission des Classes moyennes et du Tourisme (ci-après désignée par « la commission ») a examiné ce projet de loi et les avis afférents.

Lors de cette réunion du 3 février 2020, la commission a décidé d'amender le texte gouvernemental.

Pour ce qui est du doute exprimé par la Haute Corporation quant à la capacité du nouveau système de réduire les possibilités d'échapper au paiement de cotisations par des structurations financières, la commission a donné à considérer que les ressortissants de la Chambre des Métiers sauront moins facilement manipuler le montant de la cotisation puisque le nouveau système permet de fonder le calcul de la cotisation non seulement sur le bénéfice commercial qui est « transférable » (le *Domestic Base erosion and profit shifting*, constaté par l'OECD), mais également sur le nombre de salariés qui est un critère stable.

Les propositions d'ordre légistique du Conseil d'Etat ont toutes été reprises et ne seront donc pas spécialement commentées.

##### *Article 1<sup>er</sup> (ancien article unique, point 1<sup>o</sup>)*

L'article 1<sup>er</sup> remplace l'article 21 de la loi à modifier et introduit ainsi un nouveau mode de calcul des cotisations que la Chambre des Métiers est autorisée à percevoir. Celui-ci se base désormais sur deux quotes-parts, l'une déterminée en fonction des bénéficiaires, l'autre en fonction des effectifs de l'entité membre de la Chambre des Métiers.

La commission a repris toutes les propositions rédactionnelles du Conseil d'Etat tout en apportant cinq amendements au niveau de cet article.

##### *– Paragraphe 2 de l'article 21*

Par sa reformulation du paragraphe 2, la commission a entendu faire droit à l'avis du Conseil d'Etat qui propose de limiter le paragraphe 2 à l'introduction du principe d'une double quote-part « A » et « B ». Dans l'intérêt de la cohérence du futur dispositif légal et réglementaire, il y aurait lieu de fixer le taux de la cotisation et les modalités de calcul en bloc au sein du futur règlement grand-ducal.

A ce sujet, la commission renvoie également à son commentaire de l'ancien paragraphe 6.

##### *– Paragraphe 3 de l'article 21*

La commission a fait sien l'avis du Conseil d'Etat qui recommande d'uniformiser la terminologie employée et de se référer à la notion de « bénéfice commercial au sens de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ».

En ce qui concerne le principe qui veut que les pertes reportées ne diminuent pas l'assiette, la commission a suivi la suggestion du Conseil d'Etat de compléter le texte proposé par une référence précise aux dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu qui traitent du report des pertes.

Malgré la critique du Conseil d'Etat visant la notion de « collectivité », la commission a jugé opportun de maintenir cette notion, en raison du fait que les ressortissants de la Chambre des Métiers exercent leurs activités non seulement sous la forme juridique de sociétés de capitaux. La commission a toutefois

précisé qu'il s'agit de collectivités ressortissantes de la Chambre des Métiers, établies sous forme de collectivité rentrant dans le champ d'application des articles 159 et 160 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

– *Paragraphe 4 de l'article 21*

Conformément à l'avis du Conseil d'Etat, la commission a précisé la définition de la quote-part « B », tout en soulignant qu'il ne s'agit pas d'un calcul d'une fonction linéaire, mais par tranches du nombre de salariés occupés par le ressortissant.

Quant à l'harmonisation entre les chambres professionnelles mentionnée par le Conseil d'Etat, la commission n'en perçoit pas la nécessité et renvoie aux relations fondamentalement différentes qu'entretiennent les chambres professionnelles respectives avec leurs ressortissants qui sont agriculteurs, artisans, commerçants, fonctionnaires, salariés ou sociétés commerciales.

– *Paragraphe 5 de l'article 21*

L'amendement de la commission, qui a repris la proposition rédactionnelle du Conseil d'Etat, s'est limité à l'ajout du terme « pas ».

– *Ancien paragraphe 6 de l'article 21 (supprimé)*

Afin de tenir compte de l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat, la commission a supprimé le paragraphe 6, tout en reprenant cette disposition, reformulée, au paragraphe 2 de l'article 21.

Cette opposition formelle a été soulevée pour la même raison que celle formulée à l'encontre de l'article subséquent.

*Article 2 (ancien article unique, point 2°)*

L'article 2 modifie l'article 22 de la loi à modifier et traite de l'établissement du rôle des cotisations sur base des informations communiquées par les autorités concernées.

Mise à part les corrections d'ordre légistique proposées par le Conseil d'Etat, la commission a supprimé au nouvel alinéa 1<sup>er</sup> les termes « pris sur proposition de la Chambre des Métiers », précision qui a soulevé l'opposition formelle du Conseil d'Etat. En effet, les arrêts de la Cour constitutionnelle du 19 mars 2013<sup>1</sup> et du 1<sup>er</sup> octobre 2010<sup>2</sup> ont souligné que, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le législateur ne saurait ni tenir en échec, ni conditionner, ni altérer le pouvoir réglementaire d'exécution prévu à l'article 36 de la Constitution.

\*

## 5) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Classes moyennes et du Tourisme recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 7470 dans la teneur qui suit :

\*

1 Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 76/13 du 19 mars 2013 (Mémorial A – n° 54 du 29 mars 2013).

2 Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 57/10 du 1<sup>er</sup> octobre 2010 (Mémorial A – n° 180 du 11 octobre 2010).

**PROJET DE LOI**  
**portant modification de la loi du 2 septembre 2011 portant**  
**réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du**  
**26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de**  
**Commerce**

**Art. 1<sup>er</sup>.** L'article 21 de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce est remplacé comme suit:

« Art. 21. (1) Pour faire face à ses dépenses, la Chambre des Métiers est autorisée à percevoir:

1. une cotisation annuelle de tous ses ressortissants,
2. des droits ou rétributions en rémunération des services qu'elle rend.

(2) La cotisation annuelle se compose d'une quote-part « A » et d'une quote-part « B ». Un règlement grand-ducal précise le taux, l'assiette et les modalités de calcul de la cotisation annuelle.

(3) La quote-part « A » est établie sur base du bénéfice commercial au sens de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Les pertes reportées au sens de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ne diminuent pas l'assiette.

Pour les ressortissants établis sous forme de collectivités, rentrant dans le champ d'application des articles 159 et 160 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, l'assiette est augmentée du salaire brut du dirigeant, au sens de l'article 4 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, en charge de la gestion de l'entreprise. Ce salaire fait l'objet d'une fixation forfaitaire par voie de règlement grand-ducal.

(4) La quote-part « B » est établie sur base du nombre de salariés occupés par le ressortissant, par tranches fixées par voie de règlement grand-ducal. Elle ne peut pas dépasser le montant de 25 000 euros, au nombre 834,76 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1<sup>er</sup> janvier 2020, adapté en fonction des dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

(5) La Chambre des Métiers est autorisée à prélever une cotisation annuelle minimale à fixer par voie de règlement grand-ducal qui ne peut pas dépasser 500 euros. »

**Art. 2.** L'article 22 de la même loi est modifié comme suit:

1° Un nouvel alinéa 1<sup>er</sup> est inséré comme suit:

« Un règlement grand-ducal détermine le mode et la procédure d'établissement du rôle des cotisations. » ;

2° A l'alinéa 1<sup>er</sup> devenu l'alinéa 2, les mots « est autorisée » sont remplacés par les mots « et le Centre commun de la sécurité sociale sont autorisés ».

Luxembourg, le 29 avril 2020

*Le Président-Rapporteur,*  
Simone BEISSEL

