

N° 7932⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

sur l'exercice des professions libérales des secteurs de la construction et de l'aménagement du territoire et portant modification :

- 1. de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement ;**
 - 2. de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ;**
 - 3. de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel ;**
 - 4. de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;**
 - 5. de la loi du modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;**
- et portant abrogation de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(5.10.2022)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet de loi ») a pour objet d'adapter les structures de l'Ordre des architectes et des ingénieurs conseils (ci-après « OAI » ou « Ordre ») et de moderniser la législation afférente, tel que prévu par l'accord de coalition 2018-2023. Il est complété par le Projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet de règlement grand-ducal »).

En bref

- La Chambre de Commerce salue le fait que le projet de loi vise à réglementer l'exercice de toutes les professions libérales du domaine de la construction et de l'aménagement du territoire et qu'il ne modifie pas les conditions d'accès à ces professions.
- Les professions couvertes ne seront plus définies dans la future Loi OAI mais par référence à la Loi d'établissement, ce que la Chambre de Commerce déplore pour des raisons d'autonomie entre les deux lois.
- Elle considère que les règles actuelles en matière d'incompatibilité devraient être maintenues (eu égard à la nécessité de préserver l'indépendance des professions concernées) et s'interroge quant à la pertinence d'opérer une réduction du périmètre du recours obligatoire à un architecte ou un ingénieur-conseil.

*

RESUME

Le Projet de loi a pour objet de mettre en œuvre la réforme de l'Ordre des architectes et ingénieurs-conseils prévue dans le programme gouvernemental de 2018 à 2023.

La Chambre de Commerce salue, en premier lieu, l'intégration des professions d'architecte d'intérieur, d'architecte-paysagiste, de géomètre et d'urbaniste/aménageur dans le champ d'application de la future Loi OAI, de manière à regrouper (avec les architectes et ingénieurs-conseils) toutes les professions libérales du domaine de la construction et de l'aménagement du territoire.

Ce faisant, elle souligne avec satisfaction le fait que le projet de loi vise à réglementer l'exercice de ces professions et qu'il ne modifie pas les conditions d'accès à ces professions qui continuent à être régies par la Loi d'établissement et par la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Néanmoins, étant donné que les différentes professions entrant dans le champ d'application de la future Loi OAI ne sont plus définies dans la loi elle-même (comme c'est le cas actuellement dans la Loi de 1989) mais par référence à la Loi d'établissement, et que parallèlement celle-ci connaît actuellement une refonte qui aboutit à revoir les professions de l'ingénierie, la Chambre de Commerce déplore pour le surplus que le Projet de loi vise uniquement la profession d'ingénieur-conseil du secteur de la construction.

S'agissant des conditions d'inscription à l'Ordre, la Chambre de Commerce prend acte de la fin du double système d'inscription, que les auteurs justifient au regard du rôle confié à l'Ordre. Néanmoins, si le statut de membre facultatif (pour les prestataires étrangers notamment) est supprimé et si, à l'inverse, l'inscription pour les salariés exerçant une profession de l'Ordre deviendra obligatoire, elle se demande s'il est légitime que les architectes du secteur public soient exclus de cette obligation.

Pour le surplus, elle salue la fixation de règles d'exercice pour les prestataires d'Etats tiers assurant des prestations de services au Luxembourg (obligation de solliciter une autorisation auprès du ministre), lesquelles font défaut dans la législation actuelle, tout en considérant que le ressortissant d'un Etat tiers devrait être tenu de fournir des informations quant au « projet déterminé » qu'il envisage d'accomplir au Luxembourg.

Enfin, la Chambre de Commerce s'interroge quant à la pertinence d'un allègement des règles en matière d'incompatibilité eu égard à la nécessité de préserver l'indépendance des professions concernées et quant à la pertinence d'opérer une réduction du périmètre du recours obligatoire à un architecte ou un ingénieur-conseil.

Etant donné que le Projet de loi présente des connexions avec d'autres législations – spécialement la législation en matière de droit d'établissement – et que ces autres lois connexes sont actuellement en cours de refonte, la Chambre de Commerce tient à alerter les auteurs sur la nécessité de s'assurer que l'articulation et la cohérence des futures lois seront préservées pour des raisons de sécurité juridique.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+ ¹
Impact financier sur les entreprises	0 ²
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	- ³
Impact sur les finances publiques	0 ⁴
Développement durable	n.a.

Légende :

++	très favorable
+	Favorable
0	Neutre
-	Défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Projet de loi, complété par le Projet de règlement grand-ducal, a pour objet de mettre en œuvre la réforme de l'Ordre des architectes et ingénieurs-conseils prévue dans le programme gouvernemental de 2018 à 2023.

Il procède à une refonte de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des architectes et des architectes-conseils, qui règle l'exercice de ces professions (ci-après la « Loi de 1989 »). Sur le plan juridique, le Projet de loi tend à abolir la Loi de 1989 et à la remplacer par un nouveau texte de loi.

La Chambre de Commerce salue cette manière de procéder qui garantit une meilleure lisibilité et sécurité juridique, d'autant plus que la loi en projet présente des connexions avec d'autres lois :

- la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriels ainsi qu'à certaines professions libérales, ci-après « Loi d'établissement » (selon la terminologie employée par les auteurs du Projet de loi), qui est elle-même visée par un projet de loi n°7989⁵ visant à la moderniser ;
- la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, ci-après « Loi Qualifications professionnelles » ;

1 Suivant les auteurs du projet de loi, la réduction du périmètre du recours obligatoire à un architecte et à un ingénieur doit permettre au client de recourir aux professionnels de son choix.

2 L'OAI ne percevra plus certaines cotisations du fait de la suppression de l'affiliation volontaire notamment. De même, les prestataires ressortissants d'Etat membre de l'Union européenne ne seront plus soumis à l'affiliation obligatoire.

3 Le projet de loi prévoit de nouvelles règles d'inscription à l'Ordre.

4 Cf. fiche financière du projet de loi qui indique que celui-ci ne présente pas d'impact sur le budget de l'Etat.

5 Projet de loi n°7989 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.

- loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur (qui transpose la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (ci-après la « Directive 2006/123/CE »⁶).

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce tient également à rendre les auteurs attentifs à la nécessité de maintenir la cohérence entre tous ces textes de loi, notamment dans l'éventualité où des modifications interviendraient au cours du parcours législatif.

*

CONTEXTE DE LA REFORME

La Chambre de Commerce juge utile de rappeler le contexte juridique dans lequel s'inscrit la réforme de l'Ordre des architectes et ingénieurs-conseils, à la lumière de l'exposé des motifs du Projet de loi qui la justifie comme suit :

- la Loi de 1989 qui a créé l'Ordre des architectes et ingénieurs-conseils n'a subi aucune modification depuis son entrée en vigueur, tandis que parallèlement le cadre juridique européen et national a fortement évolué au cours des 30 dernières années ;
- au Luxembourg, et contrairement à d'autres Etats de l'Union européenne, les professions d'architecte et d'ingénieur-conseil sont longtemps demeurées les seules professions libérales réglementées dans le secteur de la construction ;
- les professions de géomètre⁷, d'architecte d'intérieur et d'architecte-paysagiste⁸, ainsi que celles d'urbaniste et aménageur⁹ ont fait l'objet de deux lois successives en 2004 et 2011 qui ont eu pour objet de réglementer leur accès ;
- la nécessité d'une réglementation de l'accès à ces professions n'a pas été remise en question lors de la réforme du droit d'établissement par la Loi d'établissement en 2011, ni lors des modifications subséquentes de cette loi, notamment en 2018¹⁰.

Le Gouvernement considère que les conditions d'accès imposées par la Loi d'établissement pour les professions d'architecte, architecte d'intérieur, architecte-paysagiste, géomètre, ingénieur-conseil du secteur de la construction et urbaniste/aménageur sont toujours justifiées au regard des critères fixés dans la Directive 2006/123/CE et transposés par la loi du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur. Dans ce contexte, le Projet de loi ne tend pas à modifier les conditions pour l'accès aux différentes professions libérales du secteur de la construction (lesquelles sont fixées par la Loi d'établissement) mais à encadrer l'exercice des professions d'architecte d'intérieur, d'architecte-paysagiste, de géomètre et d'urbaniste/aménageur (à l'instar des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil du secteur de la construction).

6 La directive 2006/123/CE – qui couvre notamment les activités de la plupart des professions réglementées, dont les architectes et les ingénieurs – vise à lever tout obstacle au commerce de services dans l'Union européenne, en simplifiant les procédures administratives des prestataires de services, renforçant les droits des consommateurs et des entreprises qui bénéficient des services, et favorisant la coopération entre les pays de l'Union européenne.

7 Loi du 25 juillet 2002 portant création et réglementation des professions de géomètre et de géomètre officiel ; modification de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales

8 Loi du 9 juillet 2004 modifiant 1. la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales; 2. le Code des assurances sociales

9 Loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et modifiant 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, 2. la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, 3. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, 4. la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau

10 Loi du 18 juillet 2018 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.

Cette loi a retiré les professions libérales de « conseil économique » et de « conseil en » de la Loi d'établissement au motif qu'il n'existait pas de raisons impérieuses d'intérêt général justifiant le maintien de condition d'accès particulières pour ce genre d'activités.

Le Projet de loi remplace un précédent projet de loi – qui avait été déposé le 20 mars 2015¹¹ – dont l’objet était de modifier la Loi de 1989, et principalement d’intégrer les professions d’architecte d’intérieur, architecte paysagiste, urbaniste/ aménageur, ingénieur indépendant et de géomètre à l’OAI ainsi que de réorganiser la structure et le fonctionnement de l’OAI en conséquence. Ce projet de loi a finalement été retiré du rôle, suite aux critiques émises par le Conseil d’Etat dans son avis du 20 octobre 2015, dont le Projet de loi entend tenir compte.

*

ANALYSE DU PROJET DE LOI

I. Concernant le champ d’application de la future Loi OAI

A) Elargissement de la réglementation de l’exercice des professions d’architecte d’intérieur, d’architecte-paysagiste, de géomètre et d’urbaniste/aménageur

Il s’agit d’un des éléments majeurs de la réforme, suivant les explications fournies par les auteurs dans l’exposé des motifs du Projet de loi¹².

Actuellement, la Loi de 1989 s’applique aux architectes et ingénieurs-conseils (dont la définition est fournie par la Loi de 1989 elle-même).

Quant au Projet de loi, il procède à une intégration des professions d’architecte d’intérieur, d’architecte-paysagiste, de géomètre et d’urbaniste/aménageur dans le champ d’application de la future loi (article 1^{er}, points 2^o, 3^o, 5^o et 6^o du Projet de loi). Les auteurs entendent ainsi encadrer l’activité de ces professions dont l’exercice n’est actuellement soumis à aucune règle particulière, ni au contrôle d’un ordre professionnel, contrairement aux architectes et ingénieurs-conseils et ce, alors même qu’ils peuvent être amenés à participer à de mêmes projets architecturaux ou urbanistiques.

La Chambre de Commerce salue cette intégration qu’elle juge tout à fait cohérente au regard de leur nature et leur finalité (professions libérales fournissant des prestations à caractère intellectuel dans le domaine de la construction et de l’aménagement du territoire et de l’urbanisme). En conséquence, les personnes exerçant ces nouvelles professions seront « formellement » affiliées à l’OAI (même si, en pratique, tel est déjà le cas actuellement) et seront en conséquence soumises à des règles communes (incompatibilités, assurance, formation continue) et placées sous le contrôle et donc le pouvoir disciplinaire de l’Ordre.

B) Limitation de la réglementation de l’exercice des professions d’« ingénieur-conseil du secteur de la construction »

Si le Projet de loi opère un élargissement du champ d’application aux professions citées sous le point A) ci-dessus, la Chambre de Commerce relève que, parallèlement, la profession d’ingénieurs-conseils est impactée négativement par le Projet de loi par rapport à la Loi de 1989 dans la mesure où il vise uniquement la profession d’« *ingénieur-conseil du secteur de la construction, ci-après désignée la profession d’« ingénieur-conseil »* (article 1^{er}, point 4^o du Projet de loi) et non pas, les « *ingénieurs-conseils [qui] comprennent (...) les ingénieurs de construction et les ingénieurs des autres disciplines*¹³ », selon la définition de la Loi de 1989 (article 1^{er}, alinéa 2).

¹¹ Projet de loi n° 6795 portant modification de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d’architecte et d’ingénieur-conseil, **abandonné suite aux critiques du Conseil d’Etat (avis du 20 octobre 2015), notamment que le texte tenait insuffisamment compte de l’évolution du cadre juridique européen et national et des oppositions formelles émises.**

¹² Cf. exposé des motifs, page 3

¹³ Texte souligné par la Chambre de Commerce

En effet, et selon la Loi de 1989, les deux catégories d'ingénieurs-conseils¹⁴ précitées sont définies comme suit (article 1^{er}, alinéas 3 à 4) :

- « *Est un ingénieur de construction*¹⁵, au sens de la présente loi, celui qui fait profession habituelle de la conception d'une oeuvre de construction à caractère technique, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, de l'établissement des plans d'une telle oeuvre et de la synthèse des activités diverses participant à la réalisation de l'oeuvre ».
- « *Est un ingénieur des autres disciplines*¹⁶ au sens de la présente loi, celui qui fait profession habituelle de la conception d'une oeuvre dans le domaine technique ou scientifique, de l'établissement des plans et de la synthèse des activités participant à la réalisation de cette oeuvre ».

Plus largement, la Chambre de Commerce déplore le fait que les différentes professions entrant dans le champ d'application de la future Loi OAI ne seront plus définies dans la loi elle-même (comme c'est le cas actuellement dans la Loi de 1989) mais par référence à la Loi d'établissement.

Ainsi, l'article 1^{er} du Projet de loi dispose que :

« [l]a présente loi a pour objet de régler l'exercice des professions suivantes telles que définies par la loi modifiée du 2 septembre 2011¹⁷ réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriels ainsi qu'à certaines professions libérales :

1° architecte ;

2° architecte d'intérieur ;

3° architecte-paysagiste ;

4° ingénieur-conseil du secteur de la construction, ci-après désignée la profession d'« ingénieur-conseil »¹⁸ ;

5° géomètre ;

6° urbaniste/ aménageur, ci-après désignée la profession d'«urbaniste». »

S'agissant de la Loi d'établissement auquel il est expressément ainsi renvoyé dans le Projet de loi, la Chambre de Commerce relève qu'elle est actuellement visée par une refonte par le biais du projet de loi n°7989 qui aboutit à revoir les professions de l'ingénierie de sorte que :

- la profession d'« ingénieur-paysagiste », couverte par l'actuelle loi OAI, est supprimée (seule est maintenue celle d'« architecte-paysagiste »)¹⁹ ;
- la profession d'« ingénieur indépendant », couverte par l'actuelle loi OAI, est également supprimée ;
- la définition de la profession d'« ingénieur-conseil » couverte par l'actuelle loi OAI²⁰, est modifiée pour devenir celle d'« ingénieur-conseil du secteur de la construction »²¹ de sorte que, par ricochet, le Projet de loi ne vise plus les « ingénieurs-conseils des autres disciplines » au sens de la loi actuelle (c'est-à-dire des disciplines autres que celles de la construction).

14 De même, la Loi de 1989 (article 1^{er}, alinéa 1^{er}) définit la profession d'architecte comme suit : « *Est un architecte au sens de la présente loi celui qui fait profession habituelle de la création et de la composition d'une oeuvre de construction, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, de l'établissement des plans d'une telle oeuvre, de la synthèse et de l'analyse des activités diverses participant à la réalisation de l'oeuvre.* »

15 Texte souligné par la Chambre de Commerce

16 Texte souligné par la Chambre de Commerce

17 Texte souligné par la Chambre de Commerce

18 Texte souligné par la Chambre de Commerce

19 La Chambre de Commerce observe toutefois que sous le commentaire des articles, ad. Article 1er (page 16) où il est fait référence à aux définitions fournies par la Loi d'établissement, la profession d'ingénieur-paysagiste est mentionnée.

20 Actuellement, suivant l'article 1^{er} de la Loi de 1989, les « ingénieurs-conseils » comprennent, les « ingénieurs de construction » et les « ingénieurs des autres disciplines ».

21 Le projet de loi n°7989 fournit la définition suivante : « *ingénieur-conseil du secteur de la construction : l'activité libérale consistant à concevoir des oeuvres de construction à caractère technique, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, à établir les plans de telles oeuvres et à faire la synthèse des activités diverses participant à la réalisation des oeuvres.* »

La Chambre de Commerce n'est pas favorable à ces adaptations pour les raisons qu'elle a développées dans son avis relatif au projet de loi n°7989 précité²² et auquel elle renvoie pour autant que de besoin.

II. Concernant les nouvelles règles d'incompatibilité

Actuellement, la Loi de 1989 (article 2) prévoit une règle relativement générale suivant laquelle « [l]a profession d'architecte et d'ingénieur-conseil est incompatible avec toute activité de nature à porter atteinte à l'indépendance de son titulaire ». Des règles précises sont édictées à l'article 4 du règlement grand-ducal du 17 juin 1992 déterminant la déontologie des architectes et ingénieurs-conseils²³, en déclarant la profession d'architecte et d'ingénieur-conseil à titre indépendant **incompatible avec la profession d'entrepreneur de travaux de construction et avec toute activité commerciale**, et en soumettant la collaboration, participation sous quelque forme que ce soit, à une autre activité dans les secteurs d'activités connexes à l'autorisation du Conseil de l'Ordre.

L'article 4 du Projet de loi fixe de nouvelles règles selon lesquelles l'inscription à l'Ordre est incompatible avec :

- les professions du secteur de l'immobilier suivantes : administrateur de biens, agent immobilier, promoteur immobilier, et
- des professions de la construction suivantes : entrepreneur de construction ou de génie civil, installateur chauffage-sanitaire-frigoriste, électricien, installateur d'ascenseurs, de monte-charges, d'escaliers mécaniques et de matériel de manutention et de charpentier-couvre-ferblantier.

Selon les explications fournies par les auteurs dans le commentaire des articles, « *il s'agit d'alléger les règles d'incompatibilités actuellement en vigueur et apporter une plus grande sécurité juridique aux personnes concernées (...). Cette incompatibilité ne vise toutefois pas tous les métiers de la construction, mais uniquement les activités qui peuvent présenter un certain risque pour la sécurité des usagers si l'action du concepteur n'est pas guidée par l'intérêt exclusif du client, mais par des considérations de profit personnel* »²⁴.

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la pertinence d'un allègement des règles d'incompatibilité (toute activité commerciale devenant à l'avenir possible) et la mise en place d'une liste limitative d'activités professionnelles incompatibles (au motif qu'elle apporterait une plus grande sécurité juridique). A ses yeux, les règles d'incompatibilités existantes précitées sont de nature à garantir pleinement tout conflit d'intérêt, préjudiciable à l'indépendance des professions concernées et devraient donc être maintenues.

Quant à l'article 5 du Projet de loi qui, selon le commentaire des articles, « *vise à mettre en œuvre les dispositions de l'article 4 sur les activités incompatibles lors de la délivrance d'autorisations d'établissement* »²⁵, il appelle plusieurs commentaires de la Chambre de Commerce qui ne comprend pas bien l'articulation qui est envisagée avec la Loi d'établissement.

Pour la clarté du raisonnement, l'article 5 est reproduit *in extenso* ci-dessous :

« Sans préjudice des conditions prévues par la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales :

1° une personne physique ou morale ne peut obtenir une autorisation d'établissement pour une activité qui est incompatible, en vertu de l'article 4 ;

²² Voir l'avis de la Chambre de Commerce du 5 octobre 2022 relatif au projet de loi n°7989 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.

²³ Article 4 règlement grand-ducal du 17 juin 1992 : « **L'exercice de la profession d'architecte et d'ingénieur-conseil à titre indépendant est incompatible avec toute activité commerciale.** Toute collaboration, participation sous quelque forme que ce soit, à une autre activité dans les secteurs d'activités connexes exige l'autorisation écrite du Conseil de l'Ordre qui ne peut être accordée qu'à la condition que l'indépendance professionnelle soit sauvegardée.

L'exercice de la profession d'architecte et de celle d'ingénieur-conseil à titre d'indépendant est toujours incompatible avec la profession d'entrepreneur de tous travaux de construction. »

²⁴ Ad. article 4, page 17

²⁵ Ad. Article 5, page 18

2° une personne morale ne peut obtenir une autorisation d'établissement pour une profession de l'Ordre que pour autant que :

- a) l'exercice de la profession de l'Ordre figure dans son objet social et que l'objet social ne comporte pas des activités qui sont incompatibles, en vertu de l'article 4, avec l'exercice de la profession de l'Ordre ;
- b) la majorité absolue des titres et des droits de vote attachés aux titres soit détenue par des personnes ayant les qualifications professionnelles requises pour exercer cette profession de l'Ordre. »²⁶

Pour la Chambre de Commerce, l'article 5, point 1° entend régler les cas de non-obtention de l'autorisation d'établissement pour une activité incompatible telle que listée à l'article 4, c'est-à-dire relevant des secteurs de l'immobilier et de la construction, tandis que l'article 5, point 2° entend régler les cas de non-obtention de l'autorisation d'établissement pour une activité de l'Ordre.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce salue la règle fixée à l'article 5, point 2° lettre b) du Projet de loi – qui empêchera la délivrance de l'autorisation d'établissement pour une profession de l'Ordre à une personne morale au sein de laquelle la majorité absolue des parts ou actions ne serait pas détenue par des personnes ayant les qualifications professionnelles requises pour exercer cette profession – au motif qu'elle permet de renforcer la règle d'indépendance professionnelle, en rappelant que le Projet de loi satisfait ainsi une demande qu'elle avait exprimée dans le cadre du précédent projet de loi portant réforme de l'OAI²⁷.

III. Concernant les nouvelles règles d'inscription à l'Ordre

Actuellement et suivant la Loi de 1989, l'OAI fonctionne selon un double système d'inscription, obligatoire pour certaines personnes et facultatif pour d'autres catégories de personnes, ce qui – selon les auteurs du Projet de loi – « présente une particularité par rapport à d'autres Ordres professionnels au Luxembourg et à des Ordres professionnels similaires à l'étranger »²⁸.

Plus précisément, actuellement l'inscription à l'Ordre est obligatoire²⁹ pour :

- toute personne morale établie au Luxembourg, ses administrateurs, gérants et associés,
- toute personne physique établie au Luxembourg exerçant en nom propre,
- les ressortissants de l'Union européenne intervenant au Luxembourg de manière temporaire et occasionnelle.

L'inscription à l'Ordre est facultative³⁰ pour les fonctionnaires et employés publics et les salariés des entreprises du secteur privé qui exercent une activité de conception et d'études dans le domaine de la construction et qui répondent aux conditions professionnelles légales.

Le Projet de loi modifie notablement ce double système d'inscription puisque le statut de membre facultatif est aboli, ce dont la Chambre de Commerce prend acte. L'exposé des motifs³¹, qui présente cette mesure comme l'un des éléments majeurs de la réforme, la justifie comme suit :

« Il apparaît toutefois, notamment au vu de l'avis du Conseil d'Etat [du 20 octobre 2015] relatif au projet de loi n°6795 (...) que le maintien d'un système d'inscription facultative n'est pas justifié et justifiable au regard du rôle confié par le législateur à l'Ordre. Dans la mesure en effet où la mission de l'Ordre consiste à édicter des règles et à surveiller l'exercice d'une profession, son champ

26 Texte souligné par la Chambre de Commerce

27 Cf. avis de la Chambre de Commerce du 22 juin 2015 concernant le projet de loi n°6795.

28 Exposé des motifs, page 4

29 Article 7, alinéa 2 de la Loi de 1989 : « Sont obligatoirement inscrits en tant que membres de l'ordre, les architectes et les ingénieurs-conseils, personnes physiques ou morales, soumis à un agrément gouvernemental ou **dispensés de ce dernier pour les prestations de services conformément à une directive communautaire**, ainsi que les personnes physiques administrateurs, gérants ou associés des personnes morales agréées répondant elles-mêmes aux conditions légales posées par les lois d'établissement. »

30 Article 7, alinéa 3 de la Loi de 1989 : « Peuvent également être inscrites en tant que membres de l'ordre « les personnes qui, à titre de fonctionnaires publics ou d'employés publics, ou qui, en qualité de salariés dans les entreprises du secteur privé, exercent une activité de conception et d'études dans le domaine de la construction, sous réserve que ces personnes répondent aux conditions de capacité professionnelle légales. »

31 Exposé des motifs, page 4

de compétences ne peut se limiter à une partie seulement des membres qui exercent la même profession. »

Parallèlement, le Projet de loi (article 10) « innove » par rapport à la législation actuellement en vigueur en rendant **l'inscription à l'Ordre obligatoire pour les salariés qui exercent une profession de l'Ordre** pour le compte :

- soit d'une personne morale titulaire de l'autorisation d'établissement pour une profession de l'Ordre (et elle-même obligatoirement inscrite à l'Ordre) ;
- soit d'une personne physique titulaire de l'autorisation d'établissement pour une profession de l'Ordre et exerçant cette profession en nom propre (et elle-même obligatoirement inscrite à l'Ordre).

Le Projet de loi supprime la possibilité pour des fonctionnaires ou des **employés publics ainsi que des employés privés exerçant pour le compte d'une entreprise non titulaire d'une autorisation d'établissement** pour une profession de l'Ordre, de s'inscrire l'Ordre.

Si l'affiliation en tant que membre facultatif est abolie, comme indiqué ci-avant, , **la Chambre de Commerce se demande s'il est cohérent que les employés publics exerçant une des professions de l'Ordre (comme par exemple la profession d'architecte) ne soient pas également soumis à l'obligation d'inscription** alors que, comme l'indiquent les auteurs, « *la mission de l'Ordre consiste à édicter des règles et à surveiller l'exercice d'une profession, [et que] son champ de compétences ne peut se limiter à une partie seulement des membres qui exercent la même profession*³² ».

Elle donne à considérer, à cet égard, que l'Allemagne, la Belgique et la France prévoient l'inscription à l'Ordre des fonctionnaires et agents publics.

IV. Concernant les nouvelles conditions d'exercice temporaire et occasionnel des professionnels étrangers au Luxembourg

Ces modifications, qui sont présentées comme l'un des éléments majeurs de la réforme³³ concernent plus exactement les formalités préalables à accomplir par les ressortissants étrangers afin de pouvoir exercer de manière temporaire et occasionnelle au Luxembourg.

Actuellement, la Loi de 1989 oblige les architectes et ingénieurs-conseils³⁴ établis dans un autre Etat membre³⁵ et qui se déplacent au Luxembourg, de manière occasionnelle et temporaire, à *s'inscrire à l'OAI en qualité de membres obligatoires*, au même titre que les professionnels établis au Luxembourg. Quant au Projet de loi, il prévoit d'abolir ce système d'inscription obligatoire pour les professions couvertes par celui-ci³⁶ et établit des règles distinctes entre les prestataires étrangers selon qu'ils sont ressortissants d'un Etat membre ou non, plus amplement commentées par la Chambre de Commerce ci-dessous.

Pour le surplus, le prestataire étranger s'exposera aux mêmes sanctions, qu'il soit ressortissant d'un Etat membre ou non, en cas de violation des règles professionnelles en vigueur au Luxembourg (sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'à l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer au Luxembourg), ce que la Chambre de Commerce salue.

A) Nouvelles règles applicables au prestataire d'un Etat membre

L'article 34, alinéa 1^{er} du Projet de loi prévoit qu'un prestataire établi dans un Etat membre de l'Union, et souhaitant fournir au Luxembourg une prestation de services relevant d'une profession de l'Ordre, devra effectuer **une déclaration écrite préalable** au ministre ayant les autorisations d'établissement dans ses attributions (ci-après, le « ministre »). Ce prestataire ne sera donc plus tenu de s'inscrire à l'Ordre en qualité de « membre obligatoire », au même titre que les professionnels établis au Luxembourg.

³² Texte souligné par la Chambre de Commerce

³³ Exposé des motifs, page 4

³⁴ Il s'agit des deux seules professions formellement visées par cette loi.

³⁵ C'est-à-dire des professionnels établis dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ou en Suisse.

³⁶ Suivant le Projet de loi, la règle s'appliquera donc aux professions d'architecte d'intérieur, d'architecte-paysagiste, de géomètre et d'urbaniste/aménageur.

Enfin, selon l'article 37 du Projet de loi, une fois la déclaration préalable faite auprès du ministre, celui-ci en transmettra une copie au président du Conseil de l'Ordre, afin que le prestataire européen soit **inscrit d'office, et sans frais, au « registre des prestataires ressortissants d'un Etat membre »** avec son titre d'origine.

La Chambre de Commerce prend acte de ce changement de règles en relevant qu'il est conforme aux dispositions de l'article 21 de la Loi Qualifications professionnelles ayant transposé la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles³⁷, ainsi que l'avait relevé le Conseil d'Etat dans son avis du 20 octobre 2015 au sujet du précédent projet de réforme de l'OAI (projet de loi n°6795 retiré du rôle)³⁸. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs sur une contradiction entre le libellé de l'article 37 du Projet de loi et le commentaire des articles qui indique que « *Conformément au principe visé à l'article 6 de la loi du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, les ressortissants d'un Etat membre (...) sont inscrits, sans frais supplémentaires, pro forma³⁹ sur le registre des prestataires pour les ressortissants d'un Etat membre et à l'Ordre avec leur titre d'origine.⁴⁰* » faisant ainsi référence, de manière erronée, à une double inscription au registre des prestataires ressortissants d'un Etat membre et à l'Ordre.

La Chambre de Commerce comprend que le changement de règles d'inscription pour les prestataires établis dans un Etat membre de l'Union, et souhaitant fournir au Luxembourg une prestation de services relevant d'une profession de l'Ordre, a pour conséquence que l'Ordre devra (...) ⁴¹ :

- « 2° veiller au respect, par ses membres et par les personnes visées au chapitre 8 [les prestataires d'un Etat membre ou d'un Etat tiers], des prescriptions légales et réglementaires concernant l'exercice de leur profession et des règles professionnelles ;
- 3° exercer le pouvoir disciplinaire par son conseil de discipline ;
- 4° prévenir et concilier des différends entre ses membres ;
- 5° tenir les tableaux de l'Ordre et les registres des prestataires, les mettre à jour et en assurer la publication [sur le site internet de l'Ordre] ;
- 6° promouvoir les professions de l'Ordre ;
- 7° promouvoir et encadrer la formation professionnelle continue et proposer l'assistance et le conseil y afférents ; (...) »⁴².

Il échet de noter que l'Ordre sera tenu de veiller à ce que les prestataires d'un Etat membre ou d'un Etat tiers respectent les prescriptions légales et règles professionnelles luxembourgeoises, nonobstant leur absence d'affiliation à l'Ordre. Le cas échéant, **la Chambre de Commerce se demande ce qu'il adviendra en cas de différend éventuel impliquant un membre de l'OAI et un prestataire étranger** alors que le point 4° reproduit ci-dessus se limite à indiquer que l'Ordre doit « 4° prévenir et concilier des différends entre ses membres » sans viser les prestataires d'un Etat membre ou d'un Etat tiers. **La même question se pose en cas de différend éventuel impliquant un membre de l'OAI et un architecte du secteur public**, non expressément visé – selon le libellé actuel du Projet de loi – dans les dispositions ci-dessus.

37 L'article 21, 1° de la Loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE dispose pour ce qui est du régime général de reconnaissance des qualifications professionnelles et de la prestation temporaire de service qu' « Afin de faciliter l'application des dispositions disciplinaires en vigueur sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, l'autorité compétente luxembourgeoise peut prévoir soit une inscription temporaire intervenant automatiquement ou une adhésion pro forma à une telle organisation ou à un tel organisme professionnel, à condition qu'elles ne retardent ni ne compliquent en aucune manière la prestation de services et n'entraînent pas de frais supplémentaires pour le prestataire de services ».

38 Cf. avis du Conseil d'Etat du 20 octobre 2015, spéc. page 6 : « *Le Conseil d'Etat marque son accord avec la soumission des activités prestées sur le territoire national aux règles professionnelles et déontologiques luxembourgeoises [s'agissant de la prestation de services sur le territoire luxembourgeois de professionnels établis dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ou en Suisse]. Ce régime existe également pour d'autres professions réglementées. Cette obligation de respecter le droit local ne saurait toutefois signifier l'obligation de s'inscrire à l'OAI, au risque de mettre à néant la distinction entre liberté d'établissement et libre prestation de services.* »

39 L'expression « pro forma » vient du latin et signifie « pour la forme ».

40 Texte souligné par la Chambre de Commerce

41 Cf. article 9, paragraphe 1 du Projet de Loi

42 Texte souligné par la Chambre de Commerce

Pour le surplus, la Chambre de Commerce relève que l'alinéa 3 de l'article 34 du Projet de loi dispose que « [l]a déclaration est renouvelée une fois par an si la personne envisage d'exercer son activité professionnelle de manière temporaire ou⁴³ occasionnelle au cours de l'année concernée », il y a lieu de remplacer « temporaire ou occasionnelle » par « temporaire et occasionnelle ».

B) Nouvelles règles applicables au prestataire d'un Etat tiers

L'article 35 du Projet de loi prévoit qu'un prestataire établi dans un Etat tiers, et souhaitant fournir au Luxembourg une prestation de services relevant d'une profession de l'Ordre, devra solliciter **une autorisation** auprès du ministre. L'article 38 précise qu'une fois cette autorisation obtenue, le ressortissant non européen est **inscrit d'office au « registre des prestataires ressortissants d'un Etat tiers »** avec son titre d'origine.

Sous le commentaire des articles, ad article 35, les auteurs précisent que cet article permet à un prestataire établi dans un Etat tiers de fournir au Luxembourg une prestation de services relevant d'une profession de l'Ordre, sans disposer d'une autorisation d'établissement exigeant notamment un établissement sur le territoire luxembourgeois. « *Cet article vise à combler un vide juridique pour les prestations de services relevant d'une profession de l'Ordre, fournies par des ressortissants d'Etats tiers* », ce que la Chambre de Commerce salue.

Pour le surplus, et à la lecture de l'article 35 qui prévoit que « [l]e ministre peut autoriser le ressortissant d'un Etat tiers à réaliser un projet déterminé⁴⁴ au Grand-Duché de Luxembourg », et du commentaire des articles afférent selon lequel « [l]'autorisation particulière sera attribuée (...) sur base d'une analyse individuelle de chaque dossier », la Chambre de Commerce comprend que les conditions de la prestation de service d'un ressortissant non européen seront plus strictes que celles applicables à un ressortissant européen en ce sens que l'autorisation (i) sera accordée en tenant compte du projet déterminé à accomplir par le prestataire et (ii), en toute logique, sera une autorisation préalable⁴⁵.

Par ailleurs, s'agissant des pièces à produire à l'appui de sa demande d'autorisation (et listées à l'article 34), **la Chambre de Commerce est d'avis que le ressortissant d'un Etat tiers devrait être tenu de fournir des informations quant audit « projet déterminé », ce que l'article 35 ne prévoit pas.**

A l'inverse, cet article se contente de renvoyer à la liste des pièces à produire par un ressortissant européen, spécialement aux points 1°, 2°, 4° et 5°, ce qui n'est pas adéquat alors que, par exemple, le point 2° vise « *une attestation certifiant que le détenteur est légalement établi dans Etat membre (...)* ». Le simple renvoi à l'article 34 ne lui paraît pas adapté et il serait souhaitable, pour des raisons de sécurité juridique, que les règles applicables au prestataire non européen soient précisées à la lumière des remarques précédentes concernant la délivrance de l'autorisation et la liste des pièces et informations à joindre à toute demande.

V. Concernant le recours obligatoire à un architecte ou un ingénieur-conseil

Suivant l'article 3, paragraphe 1 du Projet de loi, « [t]oute personne qui entend réaliser, transformer ou démolir une construction doit faire appel à un architecte ou à un ingénieur-conseil (...) pour élaborer le projet faisant l'objet d'une autorisation de construire prévue à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain »⁴⁶.

Si le principe du recours obligatoire aux architectes et ingénieurs-conseils déjà consacré par la Loi de 1989 est donc maintenu, la Chambre de Commerce observe qu'il a été reformulé en ce sens qu'il vise « le projet » faisant l'objet d'une autorisation de construire alors que la Loi de 1989 vise les « travaux » soumis à une autorisation de bâtir (respectivement de construire).

Selon les explications des auteurs, « [i]l s'agit par ce biais d'assurer que tout projet de construction qui peut présenter des risques sérieux pour la santé ou la sécurité de ses utilisateurs ou pour l'environnement ».

43 Texte souligné par la Chambre de Commerce

44 Texte souligné par la Chambre de Commerce

45 Suivant l'article 38 du Projet de Loi : « Le ressortissant d'un Etat tiers qui a obtenu l'autorisation (...) est inscrit au registre (...) »

46 Texte souligné par la Chambre de Commerce

ronnement, soit établi au départ par des professionnels qui agissent en connaissance de cause des règles de l'art et de la réglementation en vigueur. Une fois que les plans auront été validés, le client sera libre de recourir aux professionnels qui lui semblent les plus qualifiés pour exécuter ou superviser les travaux ».

Nonobstant les explications fournies par les auteurs sous le commentaire des articles⁴⁷, la Chambre de Commerce observe qu'ainsi le Projet de loi opère une réduction du périmètre du recours obligatoire à un architecte ou un ingénieur-conseil.

Si la Chambre de Commerce peut par principe accueillir positivement toute mesure destinée à favoriser la concurrence, elle émet néanmoins quelques réserves quant aux motivations avancées en considérant que :

- le professionnel qui sera amené à exécuter ou superviser les travaux devrait être le même que celui qui a élaboré le projet s'y rapportant, d'autant plus qu'il s'agit du projet tel qu'autorisé par le bourgmestre qui est le garant de l'intérêt public ;
- les risques justifiant le recours à un architecte ou un ingénieur-conseil et légitimement relevés par les auteurs (risques pour la santé, la sécurité et l'environnement) existent non seulement au départ (phase de conception), mais également tout au long des travaux (phase de réalisation et de validation).

Dans le même ordre d'idées, et à défaut d'explications ressortant clairement du commentaire des articles, **la Chambre de Commerce se demande encore pourquoi le Projet de loi réduit le périmètre du recours obligatoire à un architecte ou un ingénieur-conseil** en ne couvrant plus les travaux d'urbanisme et d'aménagement du territoire, alors que ceux-ci sont actuellement visés dans la Loi de 1989 **et pourquoi le Projet de loi prévoit une dispense** (de l'obligation de recourir à un architecte ou ingénieur-conseil) **pour les travaux de démolition « qui n'affectent pas les structures portantes de constructions attenantes »**, alors que tous les travaux de démolition figurent parmi les travaux soumis à une autorisation de construire du bourgmestre.

*

ANALYSE DU PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

Le Projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet d'apporter des précisions techniques dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 3, paragraphe 2, l'article 11 et l'article 39 du Projet de loi :

- en fixant à 50.000 euros⁴⁸ le seuil du montant estimé des travaux de construction au-delà duquel le recours à un architecte ou à un ingénieur-conseil est obligatoire – autrement dit au-delà de travaux de construction de faible envergure – (article 1^{er} du Projet de règlement en lien avec l'article 3, paragraphe 2 du Projet de loi);
- en précisant les informations devant figurer sur les trois listes de chacun des tableaux de l'Ordre (article 2 du Projet de règlement en lien avec l'article 11 du Projet de loi⁴⁹) ;
- en précisant les informations devant figurer sur les registres des prestataires (ressortissants d'un Etat membre ou d'un Etat tiers) (cf. articles 3 et 4 du Projet de règlement en lien avec l'article 39 du Projet de loi).

Outre des dispositions modificatives concernant trois règlements grand-ducaux, il tend à abroger :

47 Sous le commentaire des articles (*ad Article 3*, pages 16 et 17 du Projet de loi), on peut lire que « *Le principe du recours obligatoire aux architectes et ingénieurs-conseils qui est consacré par la loi de 1989 est maintenu, mais a été reformulé et adapté à la terminologie du présent projet de loi ainsi que de l'article 37 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui exige une autorisation du bourgmestre pour « réaliser, transformer ou démolir une construction » sur l'ensemble du territoire communal.* »

48 Ce seuil est adapté périodiquement aux variations du coût de la vie constaté par l'indice pondéré des prix à la consommation, publié chaque mois par le Statec.

49 L'article 11 du Projet de Loi dispose que l'Ordre établit pour chaque profession de l'Ordre un tableau comprenant trois listes :

- une liste I des personnes morales qui sont titulaires d'une autorisation d'établissement pour une profession de l'Ordre ;
- une liste II des personnes physiques qui sont titulaires d'une autorisation d'établissement pour une profession de l'Ordre et qui exercent cette profession en nom propre ;
- une liste III des associés, mandataires sociaux et salariés qui exercent une profession de l'Ordre pour le compte d'une personne visées au tiret 1 ou 2.

- le règlement grand-ducal du 19 février 1990 déterminant le montant des travaux de construction non soumis au recours obligatoire d'un architecte ou d'un ingénieur-conseil en constructions, en exécution de l'article 5, alinéa 2 de la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil, et
- le règlement grand-ducal du 17 juin 1992 déterminant la déontologie des architectes et des ingénieurs-conseils ; celui n'étant plus requis du fait que le Projet de loi autorise désormais l'Ordre à prendre des règlements relatifs aux règles professionnelles⁵⁰.

Le Projet de règlement grand-ducal n'appelle pas de commentaire particulier de la part de la Chambre de Commerce.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

50 Cf. article 9, paragraphe 2 du Projet de Loi

