

Projet de loi

portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(6 juillet 2010)

Par dépêche du 24 juin 2010, le Président de la Chambre des députés, en se référant à l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, saisit celui-ci d'une série d'amendements à apporter au projet de loi sous rubrique, proposés par la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire.

Le texte des amendements était accompagné d'un texte coordonné du projet de loi tenant compte à la fois des amendements proposés et de celles des propositions de modification faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 mars 2010 que la commission compétente de la Chambre des députés a décidé de faire siennes.

Observations préliminaires

Le Conseil d'Etat est surpris de voir la commission compétente de la Chambre des députés construire son raisonnement exclusivement, pour ce qui est des caractéristiques de la personnalité juridique à accorder à la Chambre de commerce, sur la nécessité d'aboutir à une solution conférant à celle-ci la possibilité de décider elle-même la fixation des cotisations de ses ressortissants par la voie d'un règlement à portée générale. Pour aboutir au résultat recherché, la Commission ne voit son salut que dans l'octroi d'un régime d'établissement public *sui generis*, c'est-à-dire d'un régime abandonnant les caractéristiques constitutionnelles propres à tout établissement public et ne gardant que celle du « pouvoir de prendre des règlements » susceptible d'être accordé par la loi à un établissement public, en vertu de l'article 108bis de la Constitution. En écartant toute considération du contenu de la notion d'« autorité de tutelle », élément constitutif façonnant l'établissement public et expression de la décentralisation fonctionnelle de l'Etat, la commission parlementaire s'engage sur une voie sur laquelle le Conseil d'Etat ne peut pas la suivre.

L'interprétation fournie de l'arrêt du 11 mai 2010 de la Cour administrative, au troisième alinéa des « Observations préliminaires » du document présentant les amendements d'initiative parlementaire, n'est pas de nature à convaincre le Conseil d'Etat. Admettre que la Cour administrative ait pu considérer qu'« un établissement public ne doit donc pas nécessairement être placé sous la tutelle de l'Etat », alors que l'article 108bis de la Constitution retient précisément le contraire, n'est pas acceptable. Soutenir ensuite que pareille tutelle « serait d'ailleurs incompatible avec les missions de la Chambre de commerce qui l'amènent à intervenir avec une autonomie affirmée dans le processus législatif », pour en tirer non pas la conclusion que le statut d'établissement public ne sied décidément pas à une chambre professionnelle, mais celle qu'« il suffirait

donc que le Gouvernement soit investi d'un pouvoir de surveillance » qui se manifesterait notamment « par les pouvoirs inscrits à l'article 28 de la loi modifiée du 4 avril 1924 », n'est pas plus acceptable. Alors que l'exposé des motifs du projet de loi sous examen avait encore soutenu dans son dernier alinéa, page 12, que « la loi future définissant le statut de la Chambre de commerce sera dégagée de la loi modifiée du 4 avril 1924 destinée à s'appliquer à toutes les chambres professionnelles »¹, ce sont maintenant, aux yeux de la commission parlementaire, les « pouvoirs de surveillance » définis par la loi de 1924 qui feraient la spécificité de l'établissement public que sera dorénavant la Chambre de commerce. Celle-ci aurait donc été dès 1924 un établissement public *sui generis* qui s'ignorait, comme M. Jourdain qui disait de la prose pendant quarante ans sans le savoir.

Le Conseil d'Etat avait expliqué longuement dans son avis du 23 mars 2010 qu'un établissement public ne fonctionnant pas sous le régime intégral de l'article 108*bis* de la Constitution est inacceptable, et qu'il verrait dans le maintien de l'article 1^{er} du projet de loi un argument suffisant pour refuser la dispense du second vote constitutionnel à un texte qui s'ingénierait à vider l'article 108*bis* de la Constitution de sa substance. Il maintient ce point de vue.

La commission parlementaire propose à titre subsidiaire l'abandon des articles 1^{er} et 17 (initial), avant-dernier alinéa, du projet de loi, solution qui rencontre les vues du Conseil d'Etat. Dans l'hypothèse décrite, la question du pouvoir réglementaire de la Chambre de commerce, dans la matière de la fixation des cotisations dues par ses ressortissants, resterait cependant entière, puisque l'assise du pouvoir réglementaire prévu par l'article 17 (nouveau) resterait indéterminée. Faute de pouvoir se réclamer de l'article 108*bis* de la Constitution, la Chambre de commerce est dépourvue de tout pouvoir réglementaire. A défaut d'un pouvoir réglementaire propre, la Chambre de commerce dépend donc du pouvoir réglementaire attribué au Grand-Duc par la Constitution. Le Conseil d'Etat relève dans ce contexte que la commission de la Chambre des députés admet dans l'article 16 (nouveau) le recours au pouvoir réglementaire du Grand-Duc pour ce qui est de la détermination du mode et de la procédure d'établissement du rôle des cotisations, et, dans l'article 17 (nouveau), l'intervention d'un règlement grand-ducal pour ce qui est de l'adaptation des minima de cotisation prévus par cet article – tout comme dans l'article 18 (nouveau) les forfaits prévus à l'alinéa 1 peuvent être adaptés par voie de règlement grand-ducal.

Au-delà du statut juridique de la Chambre de commerce, le Conseil d'Etat est surpris des méandres dans lesquelles s'engage la commission parlementaire pour dissocier la Chambre de commerce de la loi de 1924 (amendement 4 qui abroge les articles 2 à 28, à l'exception de l'alinéa 6 de l'article 3 de la loi de 1924 « pour autant uniquement qu'ils concernent la Chambre de commerce »), et qui par là estime que la Chambre de commerce « resterait, d'un point de vue formel, dans le champ d'application de la loi de 1924 » (commentaire de l'amendement 4). Le Conseil d'Etat ne peut pas faire sien l'argument « que le projet de loi ne rompt finalement pas avec les dispositions de cette loi » alors que l'article 36 du projet de loi se propose de dégager précisément la Chambre de commerce du socle législatif commun à toutes les chambres professionnelles.

¹ Doc. parl. n° 5939

La question de l'unicité du statut des chambres professionnelles, préconisée par le Conseil d'Etat en raison des objectifs similaires qu'elles poursuivent à l'égard des groupes socio-professionnels qu'elles représentent, n'est malheureusement pas approfondie par la commission parlementaire. Au-delà du simple constat que « l'unité du régime des chambres professionnelles n'est déjà plus assurée formellement depuis que l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant réorganisation du statut de la Chambre des Artisans a sorti de la loi de 1924 précitée les dispositions de la Chambre des Métiers... », il aurait été important de savoir si la Chambre des députés tire de la rupture formelle (coexistence de deux textes sur les chambres professionnelles) du régime des chambres professionnelles des conséquences quant à leur statut commun ou spécifique. Pareillement, à supposer que le statut juridique commun initial ait été rompu par l'arrêté grand-ducal de 1945, il serait important de savoir si la Chambre des députés s'accommode aujourd'hui encore de cette situation ou si elle voit des arguments suffisants pour remédier à celle-ci.

Examen des amendements

Amendement 1

Le texte proposé reprend une suggestion faite dans l'avis du Conseil d'Etat du 23 mars 2010 et ne suscite pas d'autre observation.

Amendements 2 et 3

La sécurité juridique recherchée par le commentaire de ces deux amendements ne sera obtenue que si le texte voté renonce à un règlement de cotisation de la Chambre de commerce pour le remplacer par un règlement grand-ducal formel. Le Conseil d'Etat se réfère à ce sujet aux observations préliminaires formulées à l'ingrès du présent avis.

Amendement 4

Le texte proposé suit l'exemple de l'article 29 de l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant réorganisation du statut de la Chambre des Artisans. Il reste à connaître la plus-value apportée par l'amendement, puisque le texte des articles qui ne s'appliqueront dorénavant plus à la Chambre de commerce est inspiré largement de celui des articles 1^{er} (d'après le Conseil d'Etat) à 28 de la loi de 1924. Si la sortie formelle de la Chambre de commerce du contexte de la loi de 1924 n'a d'autre but que de mieux l'y maintenir (cf. le commentaire de l'amendement 4), une simple révision du texte des articles 35 à 37bis de la loi de 1924 aurait mieux atteint le résultat recherché.

L'abandon de l'article 1^{er} du projet de loi plaide, de l'avis du Conseil d'Etat, en faveur d'un abandon de la tentative d'une individualisation de la Chambre de commerce ne devant produire aucun effet.

*

Au cas où la Chambre des députés persisterait néanmoins à suivre les auteurs du projet sur la voie d'une telle individualisation, le Conseil d'Etat devrait exiger, sous peine d'opposition formelle, et ce au regard des considérations générales développées ci-avant, d'abandonner l'article 1^{er} et de formuler les articles 16 à 18 (15 à 17 selon le Conseil d'Etat) comme suit:

« **Art. 15.** Pour faire face à ses dépenses, la Chambre de commerce est autorisée à percevoir:

1° de ses ressortissants une cotisation annuelle;

2° des droits ou rétributions en rémunération des services qu'elle rend.

Les modalités de calcul des cotisations annuelles à percevoir par la Chambre de commerce sont fixées par règlement grand-ducal. La cotisation annuelle par ressortissant ne peut dépasser quatre pour mille de son bénéfice réalisé pendant l'avant-dernier exercice. Ce bénéfice porte sur le bénéfice commercial au sens de la loi concernant l'impôt sur le revenu, abstraction faite des pertes reportées selon les articles 109, alinéa 1^{er}, N° 4 et 114 de cette même loi. Des cotisations dégressives peuvent être fixées par voie de règlement grand-ducal.

Un règlement grand-ducal déterminera le mode et la procédure d'établissement du rôle des cotisations.

L'Administration des contributions directes est autorisée à transmettre à la Chambre de commerce les données nécessaires à l'établissement et la tenue à jour de ses fichiers de ressortissants, ainsi qu'à la fixation et la perception des cotisations de ses ressortissants. Ces données ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles prévues ci-avant, à l'exception des données relatives à la dénomination ou la raison sociale, au nom commercial, à l'adresse et au secteur économique des ressortissants lesquelles données peuvent également être utilisées par la Chambre de commerce et transférées à des tiers.

La perception des cotisations mise à charge des ressortissants de la Chambre de commerce sera opérée par elle-même d'après une procédure à fixer par règlement grand-ducal.

En cas de non-paiement, le recouvrement des cotisations pourra être effectué par la Chambre de commerce elle-même ou par l'Administration des contributions directes dans les mêmes formes et avec les mêmes privilèges et hypothèque que ceux des impôts directs, mais avec le droit de priorité pour ces derniers et les cotisations dues aux assurances sociales. Le recouvrement des droits ou rétributions se fera d'après les règles de droit commun.

La prescription des cotisations sera acquise trois ans après la remise de l'extrait du rôle.

Art. 16. Le règlement prévu à l'article 15, alinéa 2 peut fixer un minimum de cotisation qui ne pourra dépasser, par an, 100 euros pour les personnes physiques, 200 euros pour les collectivités dont les bénéfices, répartis entre les coexploitants, sont imposés au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et 500 euros pour les collectivités soumises à l'impôt sur le revenu des collectivités.

Art. 17. Par dérogation aux articles 15 et 16, des montants forfaitaires peuvent être fixés par règlement grand-ducal pour les sociétés qui détiennent principalement des participations financières et qui sont répertoriées comme telles selon la Nomenclature générale des

activités économiques dans la Communauté européenne (NACE) dans sa version luxembourgeoise en vigueur au 1^{er} janvier de l'année de perception. Cette disposition des montants forfaitaires ne concerne pas les bulletins de cotisation déjà émis avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Les nouveaux bulletins de cotisation émis après l'entrée en vigueur de la présente loi en cas d'une modification d'un bénéfice commercial par l'Administration des contributions directes et concernant les années de perception pour lesquelles la Chambre de commerce a déjà émis les bulletins de cotisation d'après l'ancien mode de calcul ne sont pas non plus concernés par cette disposition des montants forfaitaires. Toutefois, ces forfaits ne peuvent dépasser 3.000 euros par an.

Les données nécessaires à la détermination de l'activité économique aux fins de l'alinéa précédent sont fournies par le Service central de la statistique et des études économiques à la Chambre de commerce. »

En ce qui concerne le texte alternatif proposé par la commission parlementaire à l'endroit de l'article 36, le Conseil d'Etat insiste à en faire abstraction, étant donné que l'alinéa 6 de l'article 3 de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective se retrouve dans le texte proposé ci-dessus à l'endroit de l'article 15 (selon le Conseil d'Etat). Il y a dès lors lieu de maintenir les articles 37 et 38 (36 et 37 selon le Conseil d'Etat) dans la version figurant au texte coordonné joint aux amendements.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 juillet 2010.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder