

**N° 5939<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

**PROJET DE LOI****portant réorganisation de la Chambre de Commerce**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(23.3.2010)

Par dépêche du 14 octobre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le texte du projet de loi sous rubrique. Ce texte, élaboré par le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre des métiers fut transmis au Conseil d'Etat par dépêche du 9 janvier 2009, celui de la Chambre de commerce par dépêche du 4 février 2009.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

L'exposé des motifs énumère quatre objectifs qui sont fixés au texte sous examen. Deux de ces objectifs visent à élucider des questions soulevées par des jugements engendrant des insécurités et incertitudes juridiques et concernant le principe et le mode de transmission de données à caractère personnel de l'Administration des contributions directes à la Chambre de commerce, ainsi que l'affiliation, la fixation et la perception des cotisations. Il s'agit ensuite de clarifier certains aspects de l'affiliation à la Chambre de commerce des sociétés de participations financières et de leurs cotisations. Enfin, et d'une façon générale, le projet de loi sous examen entend moderniser les dispositions législatives qui encadrent le fonctionnement et les activités de la Chambre de commerce.

Pour ce qui est de l'insécurité juridique, le Conseil d'Etat constate que des tentatives répétées devaient y mettre un terme, mais que les textes retenus, que ce soit la loi du 21 décembre 2007 (...) 4. portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale ... (doc. parl. No 5801), ou que ce soit le règlement grand-ducal du même jour relatif aux modalités d'affiliation à la Chambre de commerce, au mode et à la procédure d'établissement du rôle des cotisations de la Chambre de commerce et fixant la procédure de perception des cotisations de la Chambre de commerce, ne semblent pas avoir suffi à la tâche, de sorte qu'il faut, trois années plus tard, reprendre les problèmes sur le métier du législateur.

\*

La loi du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale a consacré le caractère dualiste de ces entités: d'un côté, institutions publiques appelées à intervenir dans la procédure législative, de l'autre, lobbyistes officiels chargés de la défense des intérêts de leurs ressortissants. Ce statut officiel ne porte évidemment pas préjudice aux droits des personnes ainsi représentées de se prévaloir de leur droit constitutionnel à s'organiser en associations (article 26 de la Constitution) et à adresser aux autorités publiques des pétitions (article 27 de la Constitution). Si la loi a tenu, jusqu'à présent, à donner à chaque chambre professionnelle le même statut légal de base, c'est qu'elles remplissent toutes les mêmes fonctions officielles. En particulier, en vertu de l'article 2 de la loi de 1924, elles „jouissent des avantages de la personnification civile. Elles peuvent acquérir, recevoir, posséder, emprunter, aliéner, ester en justice ...“ et il leur est loisible de „faire tous les actes et transactions que

leur objet comporte, à l'exception des entreprises commerciales ou industrielles, et ce dans les limites de leurs attributions" telles qu'elles sont définies par la loi de 1924.

Le projet de loi sous examen aboutira au résultat de rompre ce statut unique en réservant à l'une des chambres professionnelles une place à part. Alors que les fonctions de base de toutes les chambres professionnelles restent ce qu'elles sont depuis 1924, la Chambre de commerce devrait se voir conférer un statut particulier. Le Conseil d'Etat ne peut pas se déclarer d'accord avec cette façon de procéder. Ou bien les circonstances ont changé depuis 1924 au point de rendre la loi d'alors obsolète, et il faudra l'adapter au profit de toutes les chambres professionnelles. Ou bien ce n'est que la Chambre de commerce qui se voit confrontée à des évolutions qui exigent une adaptation de son fonctionnement, et ces adaptations pourront sans problème se situer dans le cadre de la loi de 1924. Or, les changements proposés dans le projet de loi sous rubrique touchent des aspects de fond – définition de la personnalité juridique accordée à la Chambre de commerce, autorité à accorder à ses prises de position, cumul d'affiliation concédé à certains de ses ressortissants, droit de représenter des personnes qui ne sont pas des ressortissants de droit de cette chambre professionnelle.

Le Conseil d'Etat constate dès lors que le statut unique des chambres professionnelles volera en éclats.

Du moment que la question du statut de l'une des chambres professionnelles se pose, elle doit être soulevée à l'égard de la généralité de ces chambres. Si le cercle des ressortissants de l'une d'elles doit être modifié, ne faut-il pas revoir les critères définissant l'ensemble des personnes représentées? En particulier, après l'introduction du statut unique, n'est-il pas opportun de créer dorénavant une chambre patronale et une chambre salariale? Si la défense des intérêts de leurs ressortissants devient prépondérante, et si l'intervention dans la procédure législative devient secondaire, ne faut-il pas donner à toutes les chambres professionnelles un nouveau statut?

Le Conseil d'Etat rappelle qu'à côté des organisations internationales, de l'Etat et des communes, le droit public prévoit trois catégories de personnalités juridiques, chacune avec ses particularités, et avec ses avantages et désavantages relatifs:

- les chambres professionnelles avec leur régime légal tel qu'il résulte de la loi de 1924;
- les „organes professionnels dotés de la personnalité civile“ et munis du „pouvoir de prendre des règlements“ prévus par l'article 11(6) de la Constitution;
- les établissements publics prévus par l'article 108bis de la Constitution.

Pour justifier leur initiative de sortir la Chambre de commerce du régime de la loi de 1924 et de lui donner celui d'un établissement public, les auteurs du projet de loi invoquent l'argument de l'autonomie renforcée par rapport au Gouvernement. Or, l'établissement public constitue un instrument relevant de la décentralisation administrative de l'Etat et placé, par définition, sous la tutelle du Gouvernement qui exerce dès lors à son égard un contrôle de la légalité, voire même, le cas échéant, un contrôle de l'opportunité des actes posés. Et c'est précisément cette caractéristique qui n'est pas compatible avec le statut que doit avoir une entité intervenant de façon autonome dans la procédure législative, même si ce n'est qu'à titre consultatif. Le statut proposé par le projet de loi sous avis n'est donc pas en phase avec les dispositions constitutionnelles de l'article 108bis relatif aux établissements publics. Si les auteurs du projet de loi devaient persister dans cette voie, le Conseil d'Etat se verrait dans l'impossibilité d'accorder la dispense du second vote constitutionnel.

Le Conseil d'Etat constate encore que, contrairement au désir de l'autonomie renforcée affirmé dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi sous examen renforcent le contrôle de l'Etat sur la Chambre de commerce, puisque l'article 15 innove en prévoyant que les procès-verbaux portant sur les séances plénières seront dorénavant portés à la connaissance du Gouvernement.

Le Conseil d'Etat demande en conclusion que les chambres professionnelles interviennent dans la procédure législative sous des règles communes à toutes. Il demande le maintien, au profit de la Chambre de commerce, du régime de la loi de 1924. Elle disposera donc de la personnalité juridique nécessaire pour qu'elle puisse développer, en toute indépendance, les activités qu'elle juge nécessaires dans l'intérêt de ses ressortissants. Elle sera une personnalité morale relevant du droit public, et non pas du droit privé, puisqu'elle remplit une mission institutionnelle. Ses ressortissants continueront à relever obligatoirement de son autorité, puisque la loi en a disposé ainsi. Ils paieront obligatoirement, en vertu de la loi, une cotisation, que les activités de la chambre professionnelle leur procurent ou non un avantage, et quel que soit leur degré de satisfaction avec les actions des responsables. Comme les

chambres professionnelles n'ont pas de pouvoir réglementaire, les modalités de fixation des cotisations à percevoir par la Chambre de commerce sont à fixer par voie de règlement grand-ducal.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Observation liminaire*

Le Conseil d'Etat renonce dans le cadre du présent avis à une renumérotation des articles, celle-ci dépendant du texte que le législateur choisira de retenir en définitive.

### *Article 1er*

Pour les raisons développées sous les considérations générales qui précèdent, le Conseil d'Etat ne peut pas se déclarer d'accord avec le principe retenu dans cet article. Si la Chambre de commerce doit bénéficier d'un maximum d'autonomie, elle ne peut pas être un établissement public.

Si elle reste par contre une personnalité juridique de droit public – ce qui est son statut juridique actuel –, elle dispose de l'autonomie la plus large imaginable, sauf si celle-ci est réduite par la loi. La loi précitée de 1924 prévoit comme seules limites à l'autonomie des chambres professionnelles la possibilité de les faire dissoudre par le Gouvernement „pour motifs graves“ (article 28, alinéa 1er, de la loi de 1924); le Gouvernement a le droit de faire assister aux réunions des chambres professionnelles un délégué qui a le droit de „prendre la parole chaque fois qu'il le désire et de faire des propositions“ (article 28, alinéa 3). Pour le reste, la loi s'en remet au contrôle exercé par les ressortissants eux-mêmes de la chambre professionnelle, qui disposent de l'instrument des élections périodiques pour confier la responsabilité de gestion et de décision aux représentants de leur choix.

L'exposé des motifs mentionne en passant<sup>1</sup> deux arguments qui semblent être à la base de la recherche d'une assise juridique plus éloignée des entités publiques: le personnel de la Chambre de commerce doit être „engagé selon des contrats de droit privé“, et la chambre ne doit pas être soumise au régime du pouvoir adjudicateur au sens de la législation sur les marchés publics.

A cet égard, le Conseil d'Etat renvoie à son opposition formelle formulée à l'endroit de ses considérations générales.

### *Article 2*

Si, à l'alinéa 1er, la définition de l'objet de la Chambre de commerce ne pose pas problème dans la mesure où elle ne fait que reprendre le texte de la loi de 1924, il n'en est pas de même du critère qui doit guider cette chambre dans l'élaboration de ses interventions, à savoir „l'intérêt économique général“. Si une chambre professionnelle doit être appelée par le législateur à intervenir au nom de l'intérêt économique général, ce même législateur sera mal en point s'il devait expliquer pourquoi cette capacité n'est reconnue qu'à une seule des chambres professionnelles, et non pas à toutes. La Chambre des métiers, dans son avis du 17 décembre 2008, souligne à juste titre que „la Chambre de Commerce n'a pas vocation à défendre le monde économique dans son ensemble, mais d'agir dans le cadre de son objet, c'est-à-dire par rapport à ses ressortissants“.

Une redéfinition aussi large que celle proposée par le projet de loi sous avis aurait de l'avis du Conseil d'Etat une autre conséquence inacceptable, à savoir celle que la Chambre de commerce, tout en ne représentant qu'une partie du monde économique luxembourgeois, se retrouverait au même niveau que le Gouvernement et la Chambre des députés lorsqu'il s'agirait de veiller à l'intérêt économique général.

Comme le commentaire de l'article sous avis reste muet sur les causes qui plaideraient pour une nouvelle pondération des chambres professionnelles en faveur de l'allocation d'un rôle prépondérant à accorder à la Chambre de commerce au sein des chambres professionnelles, le Conseil d'Etat est à se demander si les auteurs du projet de loi sous avis n'ont pas tout simplement dépassé leur objectif véritable. Si cet objectif avait visé à imposer à la Chambre de commerce le respect de l'intérêt économique général de tous ses ressortissants au moment où elle procède à „l'articulation, la sauvegarde et la défense“ de ses ressortissants, par opposition à la défense d'intérêts sectoriels au détriment de ceux

<sup>1</sup> Doc. parl. No 5939, p. 10, Chapitre I. *Parer à l'insécurité juridique*, alinéa 3.

de tous les secteurs représentés par la Chambre de commerce, le Conseil d'Etat ne pourrait que l'appuyer.

Aussi suggère-t-il de donner à l'alinéa 1er de l'article sous examen la teneur suivante:

„La Chambre de commerce a comme objet l'articulation, la sauvegarde et la défense des intérêts de ses ressortissants. Ses avis émis dans le cadre de l'alinéa 3, ses propositions émises dans le cadre de l'alinéa 2 ainsi que les initiatives qu'elle développe dans le cadre de l'alinéa 4 du présent article peuvent se limiter à la prise en considération d'intérêts sectoriels, sous condition que ceux-ci ne soient pas préjudiciables à ceux de l'ensemble de ses ressortissants.“

Dans ce même contexte, le Conseil d'Etat propose d'omettre du texte de l'alinéa 3 le passage final libellé comme suit: „... ainsi qu'à l'intérêt économique général“. Dès lors, il y aura lieu de remplacer dans le dernier alinéa les termes „... à la défense et à la promotion de l'intérêt économique général“ par ceux de „... à la défense et à la promotion de l'intérêt de ses ressortissants“.

Quant au texte de l'alinéa 3, il dépasse les intentions du législateur de 1924. Le Conseil d'Etat demande d'écrire:

„Pour toutes les lois ainsi que pour tous les projets de règlements grand-ducaux et ministériels qui concernent ...“

Dans la procédure législative, la Chambre de commerce, pas plus que les autres chambres professionnelles, n'est consultée au sujet d'amendements gouvernementaux à apporter au sujet d'un projet de loi. Pour garantir la sécurité juridique, le Conseil d'Etat n'entend pas voir élargir le périmètre d'intervention des chambres professionnelles ni dans la procédure législative ni dans la procédure réglementaire. Dès lors, le libellé des textes doit rester identique pour toutes les chambres professionnelles. Enfin, il n'est pas concevable que la Chambre de commerce dispose du pouvoir d'intervenir, ne fût-ce qu'à titre consultatif, dans les projets des établissements publics.

A l'alinéa 4, point d), l'insertion du texte suggéré par la Chambre des métiers „la promotion des intérêts de ses ressortissants au Luxembourg et la promotion de l'économie luxembourgeoise à l'étranger;“ trouve l'accord du Conseil d'Etat. Il en va de même du texte proposé par cette même chambre à l'égard du point e).

Revenant à l'alinéa final de l'article 2, le Conseil d'Etat propose de le scinder en deux. La première phrase actuelle pourrait être insérée dans cette hypothèse comme point e) nouveau dans l'énumération de l'alinéa 4, quitte à ce que les points e) à h) actuels soient renumérotés en conséquence. En constituant la deuxième phrase („Pour remplir ... données statistiques.“) en alinéa indépendant à la fin de l'article, l'on soulignerait que les possibilités d'action données à la Chambre de commerce par le texte sous examen sont données pour remplir toutes ses missions et l'ensemble de son objet légal, alors que la place réservée actuellement au texte sous discussion limite sa portée aux seules interventions de la défense et promotion de l'intérêt économique général.

### *Article 3*

Le texte sous examen reprend celui de l'article 2 de la loi de 1924. Le Conseil d'Etat suggère de modifier légèrement le texte de l'alinéa 2 pour lire: „... ester en justice et faire tous les actes ...“, de façon à utiliser une expression plus proche de la terminologie utilisée normalement par le législateur.

### *Article 4*

Alors que la loi modifiée de 1924 définit les membres de la Chambre de commerce de façon négative („les personnes qui exploitent une industrie ou un établissement financier ou commercial ne ressortissant pas de la chambre des artisans et figurant sur le registre aux firmes prescrit par la loi“), le texte sous examen se propose d'affecter à la Chambre de commerce ses membres à titre principal, et non plus par défaut. Si le Conseil d'Etat est en principe d'accord avec cette façon de procéder, il estime cependant que le régime actuel, même imparfait, reste préférable au nouveau régime si celui-ci n'est pas à même de distinguer clairement entre membres de la Chambre de commerce et membres de la Chambre des métiers.

Effectivement, le paragraphe 2 de l'article sous examen revient à la formule destinée à disparaître, en réintroduisant la catégorie des membres par défaut, par le recours à la formule „Par dérogation à l'alinéa 1er du présent article, ne sont pas membres de la Chambre de Commerce toutes les personnes,

physiques ou morales, ainsi que toutes les succursales de sociétés étrangères qui sont ressortissants de la Chambre des Métiers ...“.

Si la définition des ressortissants de la Chambre des métiers (telle qu'elle est fournie par l'article 8 de l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945) a quelque valeur, point n'est besoin de restituer à cette chambre professionnelle des ressortissants qui lui auraient échappé à cause d'une définition trop extensive des ressortissants de la Chambre de commerce. Et si la définition des ressortissants de la Chambre de commerce, telle qu'elle est donnée par le projet de loi sous examen, est trop extensive, il suffit de corriger le tir et de proposer une définition plus ciblée.

Ne disposant pas des informations de détail qui le mettraient à même de proposer un texte alternatif, le Conseil d'Etat peut se rallier à la solution proposée par la Chambre des métiers dans son avis précité du 17 décembre 2008 à l'égard de l'article 4 sous examen. Cette solution semble être de nature à résoudre les difficultés constatées, même si elle ne donne pas satisfaction à tous les points de vue.

Le maintien de la clause de réserve générale („Sauf disposition légale expresse contraire ...“) dans la future loi est un aveu d'incompétence. Si la loi en projet n'est pas à même de fournir une définition précise des ressortissants de la Chambre de commerce et si l'arrêté grand-ducal modifié de 1945 n'est pas à même de fournir une définition précise des ressortissants de la Chambre des métiers, l'on ne sera pas sorti d'affaire grâce à une formule passe-partout qui ne réussira à faire disparaître les difficultés d'interprétation que de façon superficielle et qui restera donc la source de conflits.

Le Conseil d'Etat demande que le principe de l'unicité de l'affiliation à une chambre professionnelle soit maintenu et que, s'il s'avère nécessaire de dévier du principe, l'exception repose sur des critères précis permettant de bien séparer les situations qui peuvent se présenter.

Le Conseil d'Etat propose d'écrire le début de l'article 4 comme suit:

„Sous réserve des paragraphes 2 et 3 ci-après, sont ressortissants de plein droit de la Chambre de commerce ...“, et le début du paragraphe 2 du même article „Ne sont pas ressortissants de la Chambre de commerce toutes les personnes ...“

L'ensemble de l'article se lirait comme suit:

„**Art. 4.** (1) Sous réserve des paragraphes 2 et 3 ci-après, sont ressortissants de plein droit de la Chambre de commerce:

- toutes les personnes morales ayant adopté la forme d'une société commerciale et ayant leur siège social au Grand-Duché de Luxembourg, ainsi que
- toutes les personnes physiques exerçant une activité commerciale, industrielle ou financière au Grand-Duché de Luxembourg,
- toutes les succursales, établies au Luxembourg et ayant une activité commerciale, industrielle ou financière, de sociétés étrangères.

(...)

(2) Ne sont pas ressortissants de la Chambre de commerce toutes les personnes, physiques ou morales, ainsi que toutes les succursales de sociétés (...).“

Le Conseil d'Etat éprouverait des difficultés à accepter la double affiliation d'une seule et même personne, physique ou morale, à la Chambre de commerce et à la Chambre des métiers si cette double affiliation créait en faveur des bénéficiaires également un double droit de vote. Or, l'article 26 du projet de loi sous avis élimine précisément cette éventualité.

#### Article 5

La création de la catégorie des affiliés volontaires soulève, de l'avis du Conseil d'Etat, plus de problèmes qu'elle n'en résout.

Alors que, par définition, les adhérents volontaires ne sont pas de par la volonté du législateur représentés par une chambre professionnelle, il appartiendrait à la Chambre de commerce de sélectionner tels intérêts qu'elle jugerait dignes de bénéficier tout de même du poids de ses interventions. Le Conseil d'Etat y voit encore le risque de retrouver ainsi représentés au sein de la Chambre de commerce des intérêts sectoriels qui n'ont pas réussi à percer dans leurs propres organisations professionnelles et qui utilisent le statut légal de celle-ci pour faire prévaloir leurs intérêts contre ceux des personnes qui n'ont pas migré de l'organisation professionnelle vers la Chambre de commerce. Au lieu d'orienter les intérêts dissidents vers la Chambre de commerce, ne faudrait-il pas une loi spéciale définissant le cadre

commun des ordres visés par l'article 11(6) de la Constitution? L'idée de considérer la Chambre de commerce à l'égard des adhérents volontaires comme un prestataire de services qui se fait rémunérer ses services soumettrait cette chambre professionnelle à l'obligation d'une comptabilité compliquée du fait que l'Etat intervient largement dans le financement de certaines des activités de la Chambre de commerce et qu'il devrait s'avérer difficile en pratique de distinguer avec précision les activités (et leur coût) non subventionnées par rapport aux activités subventionnées.

Au-delà des raisons mentionnées ci-dessus, le Conseil d'Etat marque son opposition formelle avec le texte de l'article sous examen parce qu'il ne respecte pas la spécificité des missions imposées par la loi à la Chambre de commerce, parce qu'il ne respecte pas le système d'affiliation tracé par le cadre de la législation de 1924 et parce qu'il efface les limites entre les chambres professionnelles et les organisations professionnelles visées par l'article 11(6) de la Constitution.

Quant à l'ensemble du Chapitre III, le Conseil d'Etat a exposé dans les considérations générales du présent avis sa motivation pour le maintien d'un cadre unique pour toutes les chambres professionnelles. Si la ligne qu'il propose est acceptée par les auteurs du projet de loi, le Chapitre III devient superflu.

Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire qu'il examine les articles qui composent ce chapitre.

#### *Articles 6 et 7*

Sans observation.

#### *Article 8*

Le dernier alinéa est à éliminer, puisqu'il ne correspond pas au régime des chambres professionnelles. Même si la Chambre de commerce était un établissement public, elle devrait respecter les règles valables pour les établissements publics à vocation administrative, sauf bien entendu les exceptions prévues en faveur de ceux qui sont gérés en vertu des règles de droit privé sur base d'une autorisation légale expresse.

#### *Article 9*

Puisqu'il est évident qu'une loi postérieure à celle qui doit sortir du projet sous examen peut y introduire de nouvelles incompatibilités ou modifier celles qui y sont prévues, le texte de l'article 9 peut faire l'économie de cette mention. Le texte s'arrêtera donc comme suit: „... fonctions de conseiller d'Etat“.

#### *Article 10*

Quant à l'alinéa 2, la sanction éventuelle de la résiliation du contrat de travail est difficile à comprendre parce que les salariés élus n'ont pu figurer sur les listes électorales qu'avec l'accord de leur patron. La résiliation aurait encore pour conséquence de maintenir parmi les membres de l'assemblée plénière une personne qui ne représente plus l'une des personnes morales ressortissant de la Chambre de commerce et qui n'aurait donc plus avec cette dernière aucun lien d'intérêt.

A titre subsidiaire, si les auteurs du texte devaient maintenir leur version, le Conseil d'Etat propose de prévoir que la Chambre de commerce devra constater la perte de la qualité de membre élu. La situation sera donc comparable à celle de la démission ou du décès de l'un des membres élus.

#### *Article 15*

Le régime d'autonomie actuel n'a pas donné lieu, à la connaissance du Conseil d'Etat, à des dysfonctionnements qui en exigeraient une révision, dans le sens d'un renforcement du droit de regard du Gouvernement.

Puisque les relations actuelles Gouvernement/Chambre de commerce sont maintenues sans modification, à l'exception de l'innovation consistant à porter à la connaissance du Gouvernement le procès-verbal qui sera rédigé à l'occasion de chaque session de l'assemblée plénière, et que cette innovation est toute relative puisque le délégué du Gouvernement est autorisé de toute façon à assister à ces réunions plénières, le Conseil d'Etat propose de maintenir tel quel le régime actuel et de rayer le passage final de l'article 15 („... qui sera porté à la connaissance du Gouvernement“).

*Article 16*

Le Conseil d'Etat propose de donner à l'actuel alinéa 3 la place de l'alinéa 1er, afin de respecter ainsi la suite normale dans laquelle se présenteront les faits. En effet, une dissolution de la chambre professionnelle pour motifs graves n'interviendra de la part du Gouvernement que si celui-ci dispose de tous les éléments du dossier, donc du rapport circonstancié de son délégué.

*Article 17*

Le Conseil d'Etat rappelle, en se référant à ses considérations générales, que la Chambre de commerce n'est pas dotée du pouvoir réglementaire, et qu'elle ne peut donc voir fixées ses cotisations que moyennant intervention d'un règlement grand-ducal.

La détermination des cotisations moyennant fixation d'un plafond maximal (quatre pour mille du bénéfice réalisé pendant l'avant-dernier exercice, à l'égard des ressortissants ordinaires; 3.000 euros à l'égard des sociétés de participations financières) donne une grande liberté au pouvoir réglementaire dans la fixation des cotisations dues par ses ressortissants qui résulte des termes de la loi de 1924 dont l'article 3, alinéa 1er, point 1°, détermine en particulier que „la base de perception est établie par chaque chambre“, tandis que l'alinéa 2 retient que „les chambres professionnelles peuvent régler elles-mêmes les modalités de la fixation des cotisations“.

L'avant-dernier alinéa de l'article sous examen donne à la Chambre de commerce une situation privilégiée par rapport aux autres chambres professionnelles, situation qui n'est expliquée ni par l'exposé des motifs ni par le commentaire de l'article. Aussi le Conseil d'Etat demande-t-il, sous peine de ne pas pouvoir dispenser le projet de loi du second vote constitutionnel, et en se référant aux observations développées sous les considérations générales du présent avis, à ce que l'unicité du régime des chambres professionnelles soit respecté et à ce que le texte contesté soit abandonné.

De toute façon, le rang de priorité établi entre certaines créances privilégiées par la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale devra être respecté.

*Articles 18 et 19*

Le Conseil d'Etat se réfère aux observations qu'il a présentées sous les considérations générales concernant l'impossibilité de conférer à une chambre professionnelle un pouvoir réglementaire.

*Articles 20 et 21*

Sans observation.

*Article 22*

Comme seules les personnes physiques peuvent se voir imposer le respect d'un âge minimal comme électeurs ou éligibles, il faudrait modifier légèrement le texte pour dire:

„... tels que définis à l'article 4 ci-dessus et sans préjudice d'autres dispositions législatives, les personnes mentionnées au deuxième tiret du même article devant être âgées de 18 ans accomplis“.

*Article 24*

Au point 3, il y a lieu de supprimer le passage „ou qui sont en état de faillite“, les personnes en question perdant de plein droit la qualité de commerçant du fait de se trouver en faillite.

*Articles 25 à 28*

Sans observation.

*Article 29*

Il y a lieu de remplacer, dans la dernière phrase de l'article 29, le mot „seront“ par celui de „sont“.

Le Conseil d'Etat propose encore de compléter le texte sous examen par l'adjonction des termes „... réputé contradictoire; il n'est pas susceptible d'appel“.

*Articles 30 à 36*

Sans observation.

*Article 37*

Le texte de cet article est superflu, puisqu'il ne fait que reproduire la situation de droit commun.

*Article 38*

Le Conseil d'Etat marque son opposition formelle à l'égard du texte de cet article qui ne respecte pas la hiérarchie des normes en ce que c'est la loi qui valide des textes d'un ordre inférieur – des arrêtés et des règlements grand-ducaux.

Quant au fond, la loi de 1924 restera en vigueur, même si le Conseil d'Etat n'était pas suivi dans ses propositions principales. Les mesures d'exécution prises sur base de cette même loi garderont donc leur base formelle.

Par ailleurs, l'intention du législateur ne peut pas être de maintenir à tout jamais les textes des arrêtés et règlements grand-ducaux qui régissent la Chambre de commerce actuellement. La mesure transitoire ne peut avoir pour but que de maintenir en vigueur les textes actuels (qui ne concordent pas dans toutes leurs dispositions avec le texte de la loi future sous avis) jusqu'au moment où ces textes seront remplacés par des arrêtés ou règlements nouveaux et conformes en tout point à la nouvelle législation.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat propose d'écrire:

„Les arrêtés et règlements grand-ducaux concernant la Chambre de commerce, pris en exécution de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective et en vigueur au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, restent en vigueur tant qu'ils n'auront pas été remplacés par un arrêté ou règlement grand-ducal pris en exécution de la présente loi.“

*Articles 39 et 40*

Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition de continuer à fonder toutes les chambres professionnelles sur un même texte légal (la loi de 1924), les deux articles sous avis sont superflus.

Si le Conseil d'Etat n'était pas suivi dans cette proposition principale, il suffirait d'éliminer dans l'article 1er de la loi de 1924 la mention de la Chambre de commerce, et d'abroger toutes les dispositions spécifiques de cette loi qui mentionnent expressément celle-ci, ou qui ne concernent qu'elle parmi toutes les chambres professionnelles.

Les deux articles prendraient dès lors la teneur suivante:

„**Art. 39.** A l'article 1er de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, les mots „une Chambre de Commerce“ sont rayés.

**Art. 40.** L'article 3, dernier alinéa, ainsi que les articles 35 à 37bis de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant organisation de chambres professionnelles à base élective sont abrogés.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 mars 2010.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges SCHROEDER