

N° 5107³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive 2000/52/CE de la Commission
du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la
transparence des relations financières entre les Etats membres et
les entreprises publiques

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE, DE L'ENERGIE,
DES POSTES ET DES TRANSPORTS**

(21.1.2004)

La Commission se compose de: M. John SCHUMMER, Président-Rapporteur; M. François BAUSCH, M. Lucien CLEMENT, Mme Mady DELVAUX-STEHRER, Mme Agny DURDU, M. Marcel GLESENER, M. Gusty GRAAS, M. Fernand GREISEN, M. Norbert HAUPERT, M. Marcel SAUBER et M. Marc ZANUSSI, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 12 mars 2003 par le Ministre de l'Economie. Le 27 février 2003 le projet de loi a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat. La Haute Corporation a émis son avis le 21 octobre 2003. La Chambre de Commerce a émis son avis en date du 23 avril 2003.

Lors de sa réunion du 12 novembre 2003, la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Transports (ci-après „la Commission“) a désigné son Président John Schummer comme rapporteur du présent projet de loi et a procédé à l'examen du texte et de l'avis du Conseil d'Etat. La Commission a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 21 janvier 2004.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

L'objet du projet de loi sous rubrique est la transposition en droit luxembourgeois des directives 80/723/CEE, 85/413/CEE, 93/84/CEE et 2000/52/CE. Les directives 85/413/CEE, 93/84/CEE ainsi que la directive 2000/52/CE portent chacune modification de la directive initiale 80/723/CEE du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques.

Si les trois premières directives ne mentionnent pas que les Etats membres doivent prendre des dispositions spécifiques, la dernière directive en date prévoit en son article 2: „*Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 juillet 2001.*“

Pour des raisons de „transparence, de clarté et de compréhension“ les auteurs du projet de loi ont jugé préférable de rédiger un texte portant transposition de l'ensemble des directives.

Le projet de loi est également accompagné par la communication révisée de la Commission européenne aux Etats membres intitulé „Application des articles 92 et 93 du traité CE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier“¹. Ladite

¹ Cf. Journal officiel C 307 du 13 novembre 1993, p. 3.

communication retient que „l'achèvement du marché intérieur exige une application renforcée de la politique relative aux aides d'Etat, et les entreprises publiques constituent l'un des domaines qui présentent un intérêt à cet égard. Il est nécessaire d'accroître la transparence et de poursuivre l'élaboration des politiques relatives aux entreprises publiques, car celles-ci ne sont suffisamment couvertes par la discipline en matières d'aides d'Etat“.

La directive à la base de ce projet de loi se place dans le contexte des aides accordées par les Etats. La directive telle que modifiée intente „d'assurer par diverses dispositions la transparence des relations financières entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques“.² De plus elle vise la création d'une obligation pour certaines entreprises publiques de tenir des comptes séparés. Ainsi „toutes les entreprises titulaires de droits spéciaux ou exclusifs accordés par un Etat membre au sens de l'article 86, paragraphe 1, du traité ou qui sont chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité et reçoivent une aide de l'Etat sous quelque forme que ce soit – subvention, soutien ou compensation – en relation avec ce service et qui exercent d'autres activités doivent tenir des comptes séparés (Art. 2.1.d, de la directive 80/723/CEE, telle que modifiée)“. Toutefois certaines entreprises sont exclues de cette obligation.³

L'objectif primaire de la directive consiste ainsi à fournir un instrument aux Etats membres et à la Commission européenne, afin d'exclure toute discrimination à l'encontre des entreprises publiques lors de l'application des règles de concurrence, et ceci en vue de garantir le principe de non-discrimination ou le principe de l'égalité de traitement.

Ne sont pas concernés par la directive à transposer en ce qui concerne la transparence de leurs relations financières avec les pouvoirs publics les entreprises publiques de prestations de services (qui ne sont pas susceptibles d'affecter sensiblement les échanges entre les Etats membres), les banques centrales, les établissements de crédit publics (en ce qui concerne les dépôts par les pouvoirs publics de fonds publics aux conditions normales du marché), ainsi que les entreprises publiques dont le chiffre d'affaires annuel net n'a pas atteint un total de 40 millions d'euros.⁴

*

III. L'AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

La Chambre de Commerce note que les auteurs du présent projet de loi se sont limités à reprendre le texte de la directive 2000/52/CE pour la transposer en droit national. Elle déplore que la terminologie n'a pas été adaptée au contexte luxembourgeois et ne décrit pas plus spécifiquement les pouvoirs publics et entreprises publiques nationaux susceptibles d'être concernés par cette loi.

La Chambre de Commerce constate que la majorité des entreprises publiques luxembourgeoises sont exclues des dispositions prévues par le projet de loi sous rubrique mais „insiste sur la nécessité de garantir des relations financières transparentes entre les entreprises et l'Etat et de tenir systématiquement des comptes séparés. Ceci est important pour des raisons de respect du principe de non-discrimination en matière des aides d'Etat et de l'égalité de traitement de toutes les entreprises en matière des règles de concurrence“. De plus la tenue de comptes séparés augmente la transparence envers les citoyens-contribuables et envers les entreprises privées.

D'après la Chambre de Commerce les effets de la transposition de la directive devraient rester limités au Grand-Duché, du fait que les entreprises publiques d'industries de réseau (eau, électricité, gaz) sont d'ores et déjà obligées de tenir des comptes séparés.

*

² L'article 4, paragraphe 1er de la directive 80/723/CEE, telle que modifiée, délimite les entreprises publiques concernées par la transparence des relations financières qu'elles entretiennent avec les pouvoirs publics.

³ Article 4, paragraphe 2, de la directive 80/723/CEE, telle que modifiée.

⁴ Article 1er, paragraphe 5 de la directive 2000/52/CE, qui modifie les articles 4 et 5 de la directive 80/723/CEE (cf. article 5, paragraphe 1 du projet de loi sous rubrique).

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Tout comme la Chambre de Commerce le Conseil d'Etat regrette que „l'exposé des motifs ne fournisse aucune indication sur l'application concrète de cette loi dans le contexte économique luxembourgeois“.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le texte du projet de loi sous rubrique, tout en formulant quelques observations.

La Haute Corporation propose de modifier l'article 6 puisque celui-ci établit une obligation pour les pouvoirs publics et pour les entreprises publiques de prendre des mesures „pour que les données relatives aux relations financières (...) restent à la disposition de la Commission européenne“. Le Conseil d'Etat constate que le texte a été repris quasi littéralement de la directive 2000/52/CE, „ce qui en l'espèce ne se justifie par alors que la directive ne crée en l'occurrence qu'une obligation à charge des Etats membres“.

Puisque l'obligation pour les pouvoirs publics et les entreprises publiques de transmettre au gouvernement les informations que celui-ci doit remettre à la Commission européenne a été clairement énoncée dans les articles 6 et 7, le Conseil d'Etat propose de supprimer l'article 8.

*

V. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

La plupart des propositions de texte étant d'ordre rédactionnel, la Commission de l'Economie, de l'Energie et des Transports se rallie aux remarques de la Haute Corporation.

*

Compte tenu des remarques qui précèdent, la Commission de l'Economie, de l'Energie et des Transports propose à la Chambre des Députés de voter le texte dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

PROJET DE LOI

portant transposition de la directive 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques

Art. 1er.— (1) La présente loi a pour objet d'assurer la transparence des relations financières entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques en faisant ressortir:

- a) les mises à disposition des ressources publiques effectuées directement par les pouvoirs publics en faveur des entreprises publiques concernées;
- b) les mises à disposition des ressources publiques effectuées par les pouvoirs publics par l'intermédiaire d'entreprises publiques ou d'institutions financières;
- c) l'utilisation effective de ces ressources publiques.

(2) Les comptes séparés doivent refléter fidèlement la structure financière et organisationnelle de toute entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés, en faisant ressortir:

- a) les produits et les charges associés aux différentes activités;
- b) le détail de la méthode d'imputation ou de répartition des produits et des charges entre les différentes activités.

Art. 2.— (1) Aux fins de la présente loi, on entend par:

- a) „pouvoirs publics“: tous les pouvoirs publics nationaux et locaux;

- b) „entreprise publique“: toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent;
- c) „entreprise publique opérant dans le secteur manufacturier“: toute entreprise dont le domaine d’activité principal, défini comme représentant au moins 50% du chiffre d’affaires annuel total, relève du secteur manufacturier. Il s’agit des entreprises dont les activités entrent dans la section D – Industrie manufacturière (qui inclut les sous-sections DA à DN) de la classification NACE (Rev.1) du règlement CEE No 761/93 de la Commission, du 24 mars 1993, modifiant le règlement CEE No 3037/90 du Conseil relatif à la classification statistique des activités économiques dans la Communauté européenne;
- d) „entreprise soumise à l’obligation de tenir des comptes séparés“: toute entreprise titulaire de droits spéciaux ou exclusifs accordés par un Etat membre au sens de l’article 86, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne ou qui est chargée de la gestion d’un service d’intérêt économique général au sens de l’article 86, paragraphe 2, du traité et reçoit une aide de l’Etat sous quelque forme que ce soit – subvention, soutien ou compensation – en relation avec ce service et qui exerce d’autres activités;
 „les différentes activités“: d’une part, tous les produits ou services pour lesquels des droits spéciaux ou exclusifs sont accordés à une entreprise ou tous les services d’intérêt économique général dont une entreprise est chargée et, d’autre part, tout autre produit ou service séparé relevant du champ d’activité de l’entreprise;
- e) „droits exclusifs“: des droits accordés par l’Etat à une entreprise au moyen de tout instrument législatif, réglementaire et administratif, qui lui réservent le droit de fournir un service ou exercer une activité sur un territoire donné;
- f) „droits spéciaux“: des droits accordés par l’Etat à un nombre limité d’entreprises au moyen de tout instrument législatif, réglementaire et administratif qui, sur un territoire donné;
 - limite à deux ou plus le nombre de ces entreprises, autorisées à fournir un service ou exercer une activité, selon des critères qui ne sont pas objectifs, proportionnels et non discriminatoires ou
 - désigne, selon de tels critères, plusieurs entreprises concurrentes, comme autorisées à fournir un service ou exercer une activité ou
 - confère à une ou plusieurs entreprises, selon de tels critères, des avantages légaux ou réglementaires qui affectent substantiellement la capacité de toute autre entreprise de fournir le même service ou de se livrer à la même activité sur le même territoire dans des conditions substantiellement équivalentes.

(2) L’influence dominante des pouvoirs publics sur l’entreprise est présumée lorsque, directement ou indirectement, ceux-ci:

- a) détiennent la majorité du capital souscrit de l’entreprise
ou
- b) disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l’entreprise
ou
- c) peuvent désigner plus de la moitié des membres de l’organe d’administration, de direction ou de surveillance de l’entreprise.

Art. 3.– Les relations financières entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques dont la transparence est à assurer conformément à l’article 1er, paragraphe 1, sont notamment:

- a) la compensation des pertes d’exploitation;
- b) les apports en capital ou en donation;
- c) les apports à fonds perdus ou les prêts à des conditions privilégiées;
- d) l’octroi d’avantages financiers sous forme de la non-perception de bénéfices ou du non-recouvrement de créances;
- e) la renonciation à une rémunération normale des ressources publiques engagées;
- f) la compensation de charges imposées par les pouvoirs publics.

Art. 4.– (1) Afin d'assurer la transparence visée à l'article 1er, paragraphe 2, toute entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés doit veiller à ce que:

- a) les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés;
- b) tous les produits et charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables;
- c) les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis.

(2) Le paragraphe 1 n'est applicable qu'aux activités qui ne sont pas visées par des dispositions spécifiques arrêtées par la Communauté européenne et n'affecte pas les obligations imposées aux entreprises par le traité ou par de telles dispositions spécifiques.

Art. 5.– (1) En ce qui concerne la transparence visée à l'article 1er, paragraphe 1, la présente loi n'est pas applicable aux relations financières entre les pouvoirs publics et:

- a) les entreprises publiques, en ce qui concerne les prestations de services qui ne sont pas susceptibles d'affecter sensiblement les échanges entre les Etats membres;
- b) les banques centrales;
- c) les établissements de crédit publics, en ce qui concerne les dépôts par les pouvoirs publics de fonds publics aux conditions normales du marché;
- d) les entreprises publiques dont le chiffre d'affaires annuel net n'a pas atteint un total de 40 millions d'euros pendant les deux exercices annuels précédant celui de la mise à disposition ou de l'utilisation des ressources visées à l'article 1er, paragraphe 1; toutefois, pour ce qui concerne les établissements de crédit publics, ce seuil est de 800 millions d'euros du total du bilan.

(2) En ce qui concerne la transparence visée à l'article 1er, paragraphe 2, la présente loi n'est pas applicable:

- a) aux entreprises en ce qui concerne les prestations de services qui ne sont pas susceptibles d'affecter sensiblement les échanges entre les Etats membres;
- b) aux entreprises dont le chiffre d'affaires total annuel net est inférieur à 40 millions d'euros pendant les deux exercices annuels précédant chaque année au cours de laquelle elles bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs conférés par un Etat membre en vertu de l'article 86, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, ou au cours de laquelle elles sont chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général en vertu de l'article 86, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne; toutefois, pour ce qui concerne les établissements de crédit publics, ce seuil est de 800 millions d'euros du total du bilan;
- c) aux entreprises qui ont été chargées de la gestion de services d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne si les aides d'Etat qu'elles reçoivent, sous quelque forme que ce soit – subvention, soutien ou compensation –, ont été fixées, pour une période appropriée à la suite d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire.

Art. 6.– (1) Les pouvoirs publics et les entreprises publiques sont tenus de garder à la disposition de la Commission pendant cinq ans toutes les données relatives aux relations financières visées à l'article 1er, paragraphe 1er, à compter de la fin de l'exercice annuel au cours duquel les ressources publiques ont été mises à la disposition des entreprises publiques concernées.

(2) Les pouvoirs publics et les entreprises publiques sont tenus de garder à la disposition de la Commission pendant cinq ans toutes les données relatives à la structure financière et organisationnelle visée à l'article 1er, paragraphe 2, à compter de la fin de l'exercice annuel auquel elles se rapportent.

Art. 7.– (1) Les entreprises publiques qui opèrent dans le secteur manufacturier communiquent les informations financières définies au paragraphe 2 du présent article au ministre de l'Economie sur une base annuelle et dans les délais indiqués au paragraphe 4 du présent article.

(2) Les informations financières à fournir par chaque entreprise publique opérant dans le secteur manufacturier conformément aux dispositions du paragraphe 3 sont les suivantes:

- a) le rapport de gestion et les comptes annuels, conformément à la définition de la quatrième directive (78/660/CEE) du Conseil. Les comptes annuels et le rapport de gestion comprennent le bilan et le compte de profits et pertes, l'annexe ainsi que la description des principes comptables, la déclaration du conseil d'administration, des informations par secteur et le rapport d'activité. En outre, les convocations des assemblées des actionnaires et toute autre information pertinente doivent également être communiquées.

Dans la mesure où elles ne figurent pas dans le rapport de gestion ou les comptes annuels, les informations suivantes doivent également être fournies par chaque entreprise:

- b) apports en capital-actions ou quasi-capital assimilable au capital social; il y a lieu de préciser les conditions de l'apport (actions ordinaires, privilégiées, différées ou convertibles et taux d'intérêt, dividende ou droits de conversion s'y rapportant);
- c) subventions non remboursables ou remboursables uniquement sous certaines conditions;
- d) octroi de prêts à l'entreprise, y compris les découverts et les avances sur des injections de capital; il y a lieu de préciser les taux d'intérêt et les conditions du prêt et, le cas échéant, les sûretés fournies au prêteur par l'entreprise qui reçoit le prêt;
- e) garanties accordées à l'entreprise par les pouvoirs publics pour des prêts; il y a lieu de préciser les conditions et les primes éventuelles payées par l'entreprise pour ces garanties;
- f) dividendes payés et bénéfices non distribués;
- g) toute autre forme d'intervention de l'Etat, en particulier la renonciation par l'Etat à des sommes qui lui sont dues par une entreprise publique, y compris, notamment, le remboursement de prêts ou de subventions, le règlement d'impôts sur les sociétés, de charges sociales ou de dettes similaires.

(3) Les renseignements visés au paragraphe 2 sont fournis par toutes les entreprises publiques ayant réalisé, au cours de l'exercice le plus récent, un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros.

Les informations requises sont fournies séparément par chaque entreprise publique, y compris celles établies dans d'autres Etats membres, et elles comprennent, le cas échéant, des renseignements sur toutes les transactions effectuées à l'intérieur d'un même groupe et entre différents groupes d'entreprises publiques, ainsi que celles effectuées directement entre les entreprises publiques et l'Etat. Le capital-actions mentionné au paragraphe 2, point b), comprend le capital-actions fourni directement par l'Etat et celui provenant de holdings publics ou d'autres entreprises publiques (y compris les établissements financiers) appartenant ou non au même groupe, à une entreprise publique déterminée. La relation entre le bailleur de fonds et le bénéficiaire doit toujours être spécifiée. De même, les rapports visés au paragraphe 2 sont fournis pour chaque entreprise publique séparément ainsi que pour le (sous-)holding au sein duquel plusieurs entreprises publiques sont réunies, pour autant que, sur la base de ces ventes consolidées, le (sous-)holding appartienne au secteur manufacturier.

Certaines entreprises publiques répartissent leurs activités entre plusieurs entreprises juridiquement distinctes. Pour ces entreprises un rapport consolidé est accepté. Cette consolidation doit refléter la réalité économique d'un groupe d'entreprises opérant dans un même secteur ou dans des secteurs étroitement liés. Les rapports consolidés de divers holdings purement financiers ne suffisent pas.

(4) Les informations visées au paragraphe 2 sont fournies au ministre de l'Economie sur une base annuelle.

Les informations sont fournies dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de publication du rapport de gestion de l'entreprise publique concernée. En tout état de cause, et en particulier pour les entreprises qui ne publient pas de rapport de gestion, les informations requises sont communiquées dans un délai maximal de neuf mois à compter de la clôture de l'exercice financier de l'entreprise.

Luxembourg, le 21 janvier 2004

Le Président-Rapporteur,
John SCHUMMER

