



Commission de l'Economie

Procès-verbal de la réunion du 18 mai 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 2 et 9 février 2017 et du 4 mai 2017
2. 7093 Projet de loi sur l'exportation et l'utilisation des ressources de l'espace
- Continuation de l'examen conjoint des articles et des observations du Conseil d'Etat (à partir de l'article 7 du projet de loi)

*

Présents : M. Gérard Anzia, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Félix Eischen, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen remplaçant Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth remplaçant Mme Diane Adehm

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Mario Grotz, M. Mathias Link, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 2 et 9 février 2017 et du 4 mai 2017**

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. 7093 Projet de loi sur l'exportation et l'utilisation des ressources de l'espace

- Continuation de l'examen conjoint des articles et des observations du Conseil d'Etat (à partir de l'article 7 du projet de loi)

Un député exprime ses remerciements pour l'étude juridique qui a été communiquée aux membres de la Commission de l'Economie concernés par le présent projet de loi.¹ L'intervenant fait part de son appréciation que le dispositif sous examen est « en ligne » avec l'analyse développée par les experts chargés de cette étude. Il obtient confirmation qu'il s'agit de la seule étude commanditée à ce sujet.

Article 7

Le septième article traite des critères qui doivent être remplis en ce qui concerne l'administration centrale et la gouvernance interne de la société qui souhaite obtenir un agrément pour une mission.

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose de remplacer la notion de « demandeur » par celle de « exploitant à agréer ». La Commission de l'Economie fait sienne cette proposition.

Il est expliqué que l'ajout « , y inclus la structure administrative et comptable » qui est proposé d'apporter au premier paragraphe résulte d'une recommandation afférente du Conseil d'Etat, toutefois exprimée au niveau de l'article précédent. Le présent endroit serait plus approprié pour effectuer cet amendement.

La Commission de l'Economie fait sienne cette proposition d'amendement.

La Commission de l'Economie suit également la proposition de libellé des auteurs du projet de loi visant à faire droit à la suggestion exprimée par le Conseil d'Etat de compléter le paragraphe 2, trop calqué sur les exigences de gouvernance de rigueur dans le secteur financier, et de mettre l'accent sur les procédures et modalités financières, techniques, juridiques et de commercialisation.

Pour ce qui est de la question soulevée par le Conseil d'Etat en ce qui concerne les « systèmes » visés, les représentants du Ministère précisent que par systèmes et applications techniques, les auteurs visent tout ce qui a trait à la « technique » et non pas seulement les systèmes « informatiques ».

La Commission de l'Economie note que les amendements apportés aux deux premiers paragraphes impliquent une mise en concordance du libellé du paragraphe 3.

Article 8

Le huitième article traite des critères auxquels doivent satisfaire les plus importants actionnaires ou associés d'une société sollicitant un agrément pour une mission.

¹ Par courriel, document non destiné à publication.

Débat – concernant le paragraphe 1^{er} :

- **Registre de l'actionnariat.** L'amendement proposé au premier paragraphe suscite une discussion concernant la nécessité de prévoir la communication de l'identité des plus importants actionnaires et associés de l'exploitant à agréer, un intervenant renvoyant à une directive de l'Union européenne qui, de manière générale, exigerait la tenue d'un registre des actionnaires.

Il est expliqué que ce texte est inspiré de l'article 6, paragraphe 1^{er} et de l'article 9 de la loi modifiée du 5 avril 1993 sur le secteur financier et que la volonté des auteurs du projet de loi est sans équivoque : la structure de l'actionnariat doit dans tous les cas être transparente. Le présent paragraphe ne sera nullement en porte à faux au projet de loi transposant ladite directive. Par ailleurs, la modification proposée au premier paragraphe constitue la reprise littérale de la proposition de texte afférente du Conseil d'Etat.

Conclusion :

La Commission de l'Economie reprend le libellé proposé par le Conseil d'Etat pour le premier paragraphe. Elle ne suit toutefois pas la suggestion du Conseil d'Etat de supprimer les termes « aux ministres » comme superflus. Ceci pour une raison de clarté du texte – à qui les données concernant l'actionnariat sont-elles à notifier ?

Débat – concernant le paragraphe 2 :

- **Honorabilité.** Tout en concédant l'utilité d'exiger du comité de direction de l'exploitant à agréer de satisfaire au critère d'honorabilité professionnelle, un député doute de la nécessité d'appliquer ce critère également aux principaux actionnaires ou associés, qui, en général, ont un rôle purement passif. Il est expliqué que le Ministère de l'Economie souhaite prévenir à l'entrée au capital de sociétés envisageant une mission dans l'espace de certains fonds d'investissements ou de grands investisseurs qui sont connus pour être « peu sérieux ». L'intervenant accepte cette explication, estime toutefois que la formulation du dernier alinéa du paragraphe précédent serait alors excessivement exigeante à l'encontre des actionnaires².

Conclusion :

La Commission de l'Economie fait siennes les propositions d'amendement des représentants du Ministère. Celles-ci tiennent largement compte des observations du Conseil d'Etat.

Article 9

Le neuvième article traite des critères auxquels doivent satisfaire les membres de l'organe de direction d'une société sollicitant un agrément.

La Commission de l'Economie constate qu'aucune modification de l'article 9 ne s'impose, exceptée la suppression, proposée par le Conseil d'Etat, des termes « et le cas échéant » au niveau de son paragraphe 3.

² « L'agrément est refusé si, compte tenu de la nécessité de garantir une exploitation saine et prudente, la qualité desdits actionnaires ou associés n'est pas satisfaisante. »

La Commission de l'Economie note que dans son avis, le Conseil d'Etat propose également d'inscrire à ce niveau la possibilité d'un recours en réformation devant le tribunal d'administration. Les représentants du Ministère remarquent qu'ils considèrent un simple recours en annulation, permis d'office, comme suffisant concernant ces décisions plus délicates³. La Commission de l'Economie suit l'avis du Ministère.

Article 10

Le dixième article traite des assises financières dont doit disposer la société demandant un agrément.

La Commission de l'Economie note que dans son avis, le Conseil d'Etat s'oppose, pour des raisons de sécurité juridique, formellement à l'imprécision de la formulation du premier paragraphe du texte gouvernemental. Formellement, le Conseil d'Etat s'oppose également au règlement grand-ducal prévu par le paragraphe 3 du texte initial. Ceci en raison de la liberté du commerce, matière réservée par la Constitution à la loi.

Débat :

- **Assurances.** Le groupe parlementaire CSV, renvoyant à la précédente réunion, tient à rappeler qu'il considère comme essentielle l'assurabilité des risques encourus par ces nouvelles activités économiques envisagées dans l'espace. Partant, la reformulation du premier paragraphe proposée par les auteurs du projet de loi ne serait pas assez contraignante en ce qui concerne la subordination de l'agrément à la production de pièces attestant la couverture financière du risque lié à la mission respective.

Il est expliqué que le premier paragraphe oblige le demandeur d'un tel agrément (l'exploitant à agréer) à joindre à sa demande une information précise sur la couverture des risques de la mission envisagée alors que le deuxième paragraphe ne permet seulement d'accorder l'autorisation lorsque ces assises financières sont en adéquation avec ces risques. Ces risques varient fortement en fonction de la nature de la mission projetée. Si, lors de leur instruction du dossier, les Ministres en charge parviennent à la conclusion que la construction financière (police d'assurance ou garantie d'une banque, moyens financiers propres) pour couvrir les risques ressortant de l'évaluation afférente est insuffisante, ils peuvent exiger dans leur décision des garanties ou assurances supplémentaires.

Le groupe CSV dit se heurter plus précisément à la formulation de ce désormais dernier paragraphe et qu'il souhaite voir formulé de manière plus contraignante. Les pièces en question doivent non seulement être jointes à la demande, mais il doit être clair que les Ministres ne peuvent accorder un agrément dans ce domaine que si ces pièces documentent sans équivoque que le risque afférent est financièrement couvert.

Tant Monsieur le Président-Rapporteur que les représentants du Ministère disent être ouverts à une formulation alternative.

L'orateur du groupe CSV précise qu'il souhaite notamment voir remplacé le terme « adéquation ». Une discussion sur ce mot et des synonymes s'ensuit.

³ « méi kriddeleg », selon l'orateur.

Conclusion :

Monsieur le Président-Rapporteur propose la reformulation suivante :
« L'agrément est subordonné à l'existence d'assises financières appropriées aux risques associés à la mission. ».

Cette proposition rencontre l'approbation de la Commission de l'Economie.

La Commission de l'Economie continue son examen de l'article en faisant siennes les autres propositions d'amendement visant le présent article.

Les représentants du Ministère confirment qu'ils n'ont pas retenu la suggestion du Conseil d'Etat de préciser qu'il doit s'agir d'établissements de crédit et d'assurances établis dans un Etat membre de l'Union européenne. Renvoyant à l'expérience acquise dans le domaine satellitaire, les représentants du Ministère expliquent qu'il est contreproductif de se limiter dans ce secteur spécifique aux seuls établissements de crédit et d'assurances établis dans un Etat membre de l'Union européenne. Dans ce secteur, des acteurs de renommée sont actifs qui ne sont pas issus de l'Union européenne.

Article 11

Le onzième article traite du contrôle des comptes annuels de l'exploitant à agréer.

La Commission de l'Economie fait siens les amendements proposés par les représentants du Ministère – sauf en ce qui concerne la notion de « réviseur externe » employée dans le nouveau paragraphe 3. Un député, renvoyant au premier paragraphe, jugeant incohérent le recours au terme « externe », ce-dernier est remplacé par celui de « d'entreprise ».

Article 12

Le douzième article prévoit un cahier des charges assorti à tout agrément.

Afin de faire droit à la triple opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat à l'encontre de l'article 12, les représentants du Ministère proposent d'abandonner le concept du cahier des charges initialement prévu et de suivre la piste indiquée par le Conseil d'Etat notant que certains des points prévus par le libellé initial, comme pouvant figurer au cahier des charges, pourraient être insérés dans la loi comme conditions de l'agrément. Ils soulignent qu'ils ont pris soin d'éviter le recours à une liste exemplative – fait à l'origine d'une des trois oppositions formelles.

Débat :

- **Redevance.** Des intervenants regrettent que la redevance prévue pour financer la charge administrative liée à l'instruction de ces dossiers d'agrément ainsi qu'à la surveillance à exercer par l'Etat seraient, en suivant la proposition d'amendement qui implique la suppression du paragraphe 2, également abandonnées.

Un député critique que, ce faisant, cette nouvelle politique économique sera, tout au moins à court terme, une pure perte financière pour l'Etat. Elle exigera des investissements et des dépenses courantes massives sans contrepartie financière directe. Partant, cet intervenant s'interroge sur

l'opportunité d'une telle politique et insiste à maintenir une certaine forme de taxe pour pareils agréments.

Les représentants du Ministère partagent les regrets exprimés, rappellent toutefois que le Conseil d'Etat a exprimé une opposition formelle à l'égard de la redevance prévue, sans formuler une proposition alternative.

Un député tient à préciser que cette opposition formelle a été motivée par rapport au fait que la redevance prévue est en fait une « taxe de quotité » et relève dès lors d'une matière réservée par la Constitution à la loi. Aussi, le Conseil d'Etat ne s'oppose point à la perception d'une telle rémunération. Il s'agirait simplement de satisfaire aux exigences constitutionnelles. De surcroît, le Conseil d'Etat s'est fait la peine d'expliquer comment le législateur pourrait y parvenir.

Une discussion s'ensuit sur la fixation d'un éventuel cadrage normatif de la redevance et notamment la motivation des montants minima et maxima à indiquer. Lors de cette discussion, un député se rappelle qu'une discussion semblable avait lieu au sein de la Commission des Finances et du Budget lorsqu'il s'agissait de taxer les « rulings ». Une solution y a été élaborée qui a trouvé l'accord du Conseil d'Etat.

Conclusion :

A l'exception de la question de redevance, la Commission de l'Economie marque son accord avec les propositions d'amendement des représentants du Ministère.

Pour ce qui est de la perception d'une redevance, la Commission de l'Economie demande à ce que le texte ci-avant évoqué soit recherché, afin de proposer sur cette base un amendement prévoyant une redevance conforme aux exigences constitutionnelles en inscrivant, notamment, un montant minimum et un montant maximum dans cette disposition.

Article 13

Le treizième article traite du retrait de l'agrément.

Débat :

- **Respect des obligations internationales.** En ce qui concerne le rappel, exprimé par le Conseil d'Etat à l'encontre du premier paragraphe de cet article, que le respect des obligations internationales du Luxembourg devra être imposé à l'exploitant, les représentants du Ministère renvoient à l'article 2 tel que modifié : si l'exploitant ne respecte pas ces obligations, l'agrément lui sera retiré conformément à l'article 13, paragraphe 1^{er} ;
- **Terminologie.** Il est expliqué que la formulation « fait usage de l'agrément », au paragraphe 2, a été reprise de l'article 11, paragraphe 2 de la loi modifiée du 5 avril 1993 citée dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Face à une question afférente, les représentants du Ministère rappellent que la mission envisagée sera décrite de manière détaillée par l'exploitant à agréer. L'appréciation de l'usage fait de l'agrément, une fois accordé, se fera sur base de cette description fournie par l'exploitant ;

- **Recours en réformation.** Un député critique que la proposition du Conseil d'Etat prévoyant un recours en réformation contre les décisions de retrait d'agrément n'a pas été retenue.

Les représentants du Ministère remarquent qu'à cet endroit leur position est identique à celle prise à l'endroit de l'article 9.

Renvoyant à un récent arrêt « Berlioz » de la Cour de justice de l'Union européenne, deux députés doutent que cette position du Gouvernement soit conforme à l'arrêt cité et insistent à ce que ce nouvel aspect soit examiné. Tout au moins devrait-il être précisé qu'un recours en annulation est possible.

D'autres intervenants répliquent qu'un recours en annulation est toujours possible et qu'il est superfétatoire de rappeler des dispositions de droit commun. Une discussion prolongée sur l'utilité d'une telle disposition s'ensuit.

Conclusion :

La Commission de l'Economie constate qu'aucun amendement ne s'impose au niveau de l'article 13. Les conséquences éventuelles dudit arrêt sur les travaux du législateur seront cependant examinées par les services du Ministère de l'Economie.

Article 14

Le quatorzième article charge les ministres compétents de la surveillance continue des missions autorisées.

La Commission de l'Economie fait siennes les propositions d'amendement des représentants du Ministère.

Article 15

Le quinzième article traite de la responsabilité de l'exploitant lors de la mission et des travaux préparatifs.

La Commission de l'Economie ne suit pas la proposition des représentants du Ministère faisant droit à l'avis du Conseil d'Etat qui considère cet article comme superfétatoire. En effet, suite à une intervention de Monsieur le Président-Rapporteur, la commission juge utile de rappeler que l'exploitant agréé « est pleinement responsable des dommages causés à l'occasion de la mission (...) ».

Débat :

- **Conformité au droit international.** Un député propose de compléter cet article par l'ajout d'un renvoi aux obligations découlant du droit international. Il est répliqué que le droit international reste muet sur ce point précis, une telle précision serait donc, au mieux, superfétatoire ;
- **Clause de non-responsabilité.** Monsieur le Président-Rapporteur ajoute qu'il entend, en plus, souligner, dans son rapport, que l'Etat n'a jamais qu'une obligation de moyens en ce qui concerne l'agrément et la surveillance exercée et ne pourra pas être responsabilisé de dommages résultant d'un échec commercial d'une mission pouvant, par exemple,

résulter d'une mauvaise gestion de l'exploitant agréé. L'orateur rappelle que la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier prévoit de manière explicite une telle clause.

Partant, un député propose d'inscrire une disposition similaire dans le dispositif en projet.

Les représentants du Ministère mettent en garde devant un tel amendement. Ce genre de clause pourrait être mal perçu au niveau international et susciter des questions non nécessaires sur la prise de responsabilité de l'Etat luxembourgeois dans ce domaine. Même si une telle disposition pouvait être expliquée, elle porterait à confusion et provoquerait sans nécessité aucune des discussions inutiles. Il irait de soi que l'Etat ne pourrait être responsabilisé de l'échec d'un plan commercial ou de la mauvaise gestion d'une entreprise privée.

Conclusion :

Il est proposé qu'une telle précision soit donnée dans le rapport écrit, par exemple, en ajoutant un tel alinéa explicatif au niveau de l'exposé des motifs.

Article 16

Le seizième article précise que l'octroi d'un agrément pour une mission ne dispense pas l'exploitant agréé d'obtenir d'autres agréments ou autorisations qui seraient requis – est notamment visée l'autorisation d'établissement.

Dans son avis, le Conseil d'Etat remet en question l'utilité de cet article.

Compte tenu des explications des représentants du Ministère, la Commission de l'Economie a jugé utile de maintenir cet article. Les sociétés concernées peuvent avoir d'autres activités que les missions visées par le dispositif en projet et, aux termes de la future loi, l'agrément est limité à la mission qu'il autorise.

Article 17

Le dix-septième article prévoit le régime répressif d'application.

Au sujet de cet article, une nouvelle proposition d'amendement a été distribuée lors de la précédente réunion à l'assistance, tableau synoptique qui se trouve joint au présent procès-verbal.

La Commission de l'Economie fait sienne cette proposition d'amendement.

Retour à l'article 1^{er}

Les représentants du Ministère demandent à revenir sur la décision de maintenir inchangé l'article 1^{er} du texte gouvernemental.⁴ Suite à de plus amples discussions à ce sujet, ils sont parvenus à la conclusion qu'il serait plus conforme aux réflexions quand même pertinentes proposées par le Conseil d'Etat de supprimer la précision

⁴ Voir procès-verbal de la réunion du 11 mai 2017.

« en conformité avec le droit international », jugée par le Conseil d'Etat comme superfétatoire et comme vidant cet article de substance. Ceci d'autant plus que le dispositif a été complété, au niveau de l'article suivant et tel que proposé par le Conseil d'Etat, par la précision que l'exploitant doit exercer son activité en conformité avec les obligations internationales du Luxembourg.

Débat :

- **Accord international.** Le groupe CSV tient à rappeler qu'il considère crucial que dans ce domaine un accord multilatéral soit obtenu qui règle les principales questions juridiques ouvertes et qu'il ne considère pas que l'ONU soit le cadre institutionnel approprié pour parvenir à un tel accord dans un délai raisonnable ;
- **Risques.** Les représentants du Ministère informent qu'ils ont contacté l'ESA en vue d'une collaboration en ce qui concerne l'évaluation de risques qui pourraient se présenter lors d'une des missions visées par le présent projet de loi. D'ores et déjà, l'ESA réalise des évaluations de risques très poussées dans le domaine spatial. Ceci au moyen de « show cases » virtuels. La réalisation d'une telle analyse détaillée prendra une année. Cette initiative est saluée par le groupe CSV qui rappelle toutefois ses questions en ce qui concerne la couverture de ces risques par des compagnies d'assurance.⁵

Conclusion :

La Commission de l'Economie fait sienne la proposition de supprimer la précision « en conformité avec le droit international ».

Le groupe parlementaire CSV insiste pour obtenir lecture du texte coordonné amendé du projet de loi avant de donner son aval à la transmission d'une lettre d'amendement pour avis complémentaire au Conseil d'Etat. Ceci d'autant plus que le libellé précis concernant la redevance à percevoir, qui sera quand même inscrite dans la future loi, n'a pas encore été fixé.

Il est rappelé qu'une certaine pression existe à voir ce dispositif adopté bien avant les vacances parlementaires d'été.

Partant, la Commission de l'Economie décide de convoquer pour le lendemain une réunion consacrée à l'examen du texte coordonné amendé.

La prochaine réunion est fixée au vendredi 19 mai 2017 à 14.00 heures.

Luxembourg, le 30 mai 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie,
Franz Fayot

Annexe :

- Tableau synoptique « PROJET DE LOI N° 7093 (...) Article 17 », 2 pp..

⁵ Voir procès-verbal de la réunion du 11 mai 2017.

PROJET DE LOI N° 7093

PROJET DE LOI SUR L'EXPORTATION EXPLORATION ET L'UTILISATION DES RESSOURCES DE L'ESPACE

Article 17

| TEXTE INITIAL (Dépôt : le 15.11.2016) | AMENDEMENTS | COMMENTAIRES/EXPLICATIONS |
|---|---|---|
| <p>Art. 17. (1) Est puni d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 5.000 à 1.250.000 euros ou d'une de ces peines seulement celui qui a contrevenu ou tenté de contrevenir à l'article 2.</p> | <p>Art. 1716. (1) Est puni d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 5.000 à 1.250.000 euros ou d'une de ces peines seulement celui qui a contrevenu ou tenté de contrevenir à l'article 2.</p> | |
| <p>Art. 17. (2) Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 1.250 à 500.000 euros ou d'une de ces peines seulement celui qui conduit ou participe à une mission d'exploitation des ressources de l'espace en contravention des dispositions des articles 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11 ou en contravention des termes de l'agrément.</p> | <p>Art. 1716. (2) Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 1.250 à 500.000 euros ou d'une de ces peines seulement celui qui a <u>contrevenu ou tenté de contrevenir</u> conduit ou participe à une mission d'exploitation des ressources de l'espace en <u>contravention</u> des <u>aux</u> dispositions <u>respectivement</u> des articles 4, 5, 7, 8, 9 <u>paragraphe 3, 10, 11</u> <u>paragraphe 1^{er} ou 2</u> ou en <u>contravention des</u> termes de l'agrément.</p> | <p>Le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, d'être plus précis ici quant aux articles de la loi qui sont repris au titre des infractions pénales, alors que, selon le Conseil d'Etat, les articles de la loi repris dans la version initiale « ne prévoient pas tous des obligations dont la violation pourrait être sanctionnée pénalement ». Une sélection plus rigoureuse des articles visés a été effectuée sur cette base.</p> <p>Le texte a encore été reformulé pour tenir compte du fait que le Conseil d'Etat a estimé que l'emploi des termes « celui qui conduit ou participe à une mission d'exploitation » n'est pas des plus judicieux.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| <p>Art. 17. (3) Le présent article s'applique sans préjudice des peines édictées par le Code pénal ou par d'autres lois particulières.</p> | <p>Art. 17. (3) Le présent article s'applique sans préjudice des peines édictées par le Code pénal ou par d'autres lois particulières.</p> | <p>Le Conseil d'Etat demande à voir omettre ce paragraphe. C'est fait.</p> |
| <p>Art. 17. (4) Sans préjudice des paragraphes (1) à (3), la juridiction saisie peut prononcer la cessation de l'exploitation contraire aux dispositions de la présente loi sous peine d'astreinte dont le maximum est fixé par ladite juridiction.</p> | <p>Art. 17. (4)(3) Sans préjudice des paragraphes (1) à et (3)2, la juridiction saisie peut prononcer la cessation de l'exploitation contraire aux dispositions de la présente loi sous peine d'astreinte dont le maximum est fixé par ladite juridiction ne peut excéder un million d'euros (1.000.000,- €) par jour d'infraction constatée.</p> | <p>Cette modification est la suite logique de la suppression du dernier paragraphe ci-dessus.</p> <p>Le Conseil d'Etat demande encore, sous peine d'opposition formelle, de préciser le montant de l'astreinte, ce qui est fait par la seconde modification visée ici.</p> |

Note bene : Les modification d'ordre légistique suggérées par le Conseil d'Etat ont également été intégrées dans les différents articles.