

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

CC/vg

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 18 mai 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 6092 Proposition de loi visant
 - à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
 - à promouvoir la modernisation de la gestion publique,et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
 - a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
 - c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)
 - Examen de la proposition de loi

2. 6105 Projet de loi portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

3. 6081 Projet de loi portant modification de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché et portant complément de transposition de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché)
 - Rapporteur : Monsieur Lucien Thiel
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

4. Divers

*

Présents : M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Lucien Lux, M. Claude Meisch, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter

Mme Isabelle Goubin, Mme Danièle Nosbusch et M. Etienne Reuter, du
Ministère des Finances
M. Jean Guill, de la Commission de Surveillance du Secteur financier

M. Jean-Paul Bever et Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Norbert Hauptert

*

Présidence : M. Michel Wolter, Président de la Commission

*

1. 6092 Proposition de loi visant

- à renforcer le pouvoir budgétaire de la Chambre des députés,
- à promouvoir la modernisation de la gestion publique,
et portant modification de la loi modifiée du 8 juin 1999
- a) sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
- b) portant modification de la loi du 10 mars 1969 portant institution d'une inspection générale des finances ;
- c) portant modification de la loi modifiée du 16 août 1966 portant organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics (telle qu'elle a été modifiée)

Les membres de la Commission décident de poursuivre l'examen de la proposition de loi sous rubrique.

Dès lors, conformément à l'article 60 du Règlement de la Chambre des Députés, la proposition de loi devra être discutée en séance publique quant à la poursuite de la procédure législative dans un délai de 6 mois après le dépôt. Ce vote devra intervenir le 9 juin au plus tard, étant donné que la proposition a été déposée le 9 décembre 2009.

2. 6105 Projet de loi portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission désignent à l'unanimité M. Gilles Roth comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Présentation du projet de loi

Le projet de loi, tel que décrit en détail par l'exposé des motifs du document parlementaire afférent, a principalement pour objet de transposer en droit national la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) (ci-après la „Directive“).

L'objectif de la Directive est d'établir une infrastructure d'information géographique dans l'Union européenne, aux fins des politiques environnementales européennes et des politiques ou des activités de l'Union susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.

Le rapporteur précise que le projet de loi concerne l'Administration du cadastre et de la topographie. Or étant donné que l'Administration du cadastre et de la topographie relève de la compétence du Ministre des Finances, le projet de loi a été renvoyé à la Commission des Finances et du Budget.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Le rapporteur, M. Gilles Roth, présente l'avis du Conseil d'Etat, émis le 23 mars 2010, composé d'une part de considérations générales et d'autre part de l'examen des articles.

Dans son avis, pour le détail duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent, le Conseil d'Etat rappelle l'agenda de la mise en œuvre pour les Etats membres qui prévoit le printemps 2008 pour créer et tenir à jour des métadonnées pour toutes leurs données géographiques. L'article 6 de la Directive dispose que celles-ci doivent être disponibles aux autres Etats membres au plus tard pour le 15 mai 2010 pour les annexes I et II et pour le 15 mai 2013 pour les données de l'annexe III.

Le Conseil d'Etat marque son accord au projet de loi sous réserve des observations qui suivent.

Article 1^{er}. Objectifs

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction des deux premiers alinéas de l'article 1^{er}, en notant que son contenu est dépourvu de toute portée normative.

La Commission approuve la remarque du Conseil d'Etat. Elle estime toutefois que ces deux alinéas contribuent à améliorer la lisibilité du texte. Partant elle décide de ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat.

Article 2. Définitions

L'article 2, qui transpose l'article 3 de la Directive, énumère différentes définitions.

Le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu de compléter l'énumération figurant à l'article 2 par la définition relative à l'"objet géographique" donnée par l'article 3, point 5 de la Directive 2007/2/CE.

Cette définition est libellée comme suit : "objet géographique", une représentation abstraite d'un phénomène réel lié à un lieu ou à une zone géographique spécifique.

La Commission décide de suivre l'avis du Conseil d'Etat en complétant l'énumération précitée par l'introduction d'un nouveau point 5. Cet ajout entraîne un changement au niveau de la numérotation des points subséquents.

Article 3. Champ d'application

Pour des raisons de lisibilité et de compréhension du texte, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article 3 par analogie à la formulation telle que retenue à la Directive.

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Article 4. Etats limitrophes

Cet article ne soulève pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 5. Métadonnées

L'article 5, qui transpose l'article 5 de la Directive concernant les métadonnées, se réfère à trois annexes (I, II et III).

Le Conseil d'Etat propose de regrouper les trois annexes en deux annexes. Ainsi désormais il y aurait l'annexe I (anciennement I et II) et l'annexe II (anciennement III). Par ailleurs il propose de donner des intitulés aux annexes.

La Commission estime toutefois qu'un tel regroupement pourrait porter à confusion, et rappelle que cette subdivision a été opérée par la directive 2007/2/CE. Partant elle décide de maintenir la teneur initiale de l'article.

Article 6. Réseau de services

L'article 6 concerne le réseau de services utilisé pour la mise à disposition des données géographiques.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes „des services web“ par les termes „des services internet“.

La Commission est d'avis qu'il y a une différence entre les 2 termes, le web étant un service accessible via Internet ou une des *utilisations* d'internet. Par conséquent la Commission décide de maintenir les termes „des services web“.

Articles 7 (Interopérabilité) et 8 (Accessibilité)

Les articles 7 et 8 ne soulèvent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 9. Coordination

L'article 9 du projet de loi prévoyait d'instituer auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie un comité de coordination de l'infrastructure luxembourgeoise de données géographiques (ILDG).

Or d'après le Conseil d'Etat il est inconcevable d'adjoindre un comité à une administration, notamment pour des problèmes susceptibles de se poser au regard de l'autorité hiérarchique. Partant le Conseil d'Etat propose de reformuler l'article afin de placer le comité de coordination auprès du ministre ayant l'Administration du cadastre et de la topographie dans ses attributions.

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Article 10. Principes de tarification

Le Conseil d'Etat suggère de compléter l'alinéa 5 de l'article sous avis en précisant les conditions des droits à percevoir.

La Commission décide de reprendre la formulation de texte proposée par le Conseil d'Etat.

Article 11. Restrictions

L'article 11 n'appelle pas d'observation particulière du Conseil d'Etat.

Article 12. Partage de données

Le Conseil d'Etat propose de préciser au premier alinéa de l'article 12 qu'il s'agit de l'Union européenne.

La Commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Article 13. Modification des annexes

Cet article habilite le Gouvernement à changer les annexes par le biais d'un règlement grand-ducal.

D'après l'article 3 du projet de loi, le champ d'application de la loi en projet est défini par les domaines énoncés à ses annexes. Dès lors, l'habilitation donnée au Gouvernement de modifier les annexes par voie de règlement grand-ducal lui permettra de modifier le champ d'application de la loi.

Le Conseil d'Etat exprime ses plus vives réserves quant à une telle façon de procéder et propose de faire abstraction de l'article.

La Commission suit l'avis du Conseil d'Etat. Partant, les modifications des annexes devront se faire par voie législative.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- L'Administration du cadastre et de la topographie a récemment mis en ligne son nouveau site Web accessible à l'adresse www.act.public.lu (ou www.cadastre.lu), sur lequel elle publie toutes les informations utiles relatives au cadastre et à la cartographie officielle du Grand-Duché de Luxembourg.
- Parallèlement, l'Administration du cadastre et de la topographie a lancé son nouveau guichet cartographique dans le cadre de la mise en place de l'infrastructure luxembourgeoise de données géographiques (ILDG). Ce guichet est accessible au grand public à l'adresse map.geoportail.lu et fait partie du géoportail du Grand-Duché de Luxembourg (www.geoportail.lu), sur lequel il est possible de consulter et de commander les principales données géographiques officielles au Luxembourg. Les données consultables sont régulièrement complétées afin de regrouper sur un seul portail toutes les données géographiques à caractère officiel au Grand-Duché de Luxembourg. Il est précisé que le portail ne permet pas d'accéder aux données nominatives du propriétaire d'une parcelle.
- Le projet de loi ne vise pas à collecter de nouvelles données, mais à regrouper des données déjà existantes et collectées par différents services et administrations (Administration des ponts et chaussées, Ministère du Développement durable et des Infrastructures, Administration de l'Environnement, Administration de la gestion de l'eau, Administration des services techniques de l'agriculture, Musée National d'Histoire Naturelle...). Le projet de loi ne crée pas de nouvelles obligations, mais entend créer une infrastructure nationale de données géographiques.
- Au sujet des règlements d'exécution, en ce qui concerne la tarification, l'Administration du cadastre et de la topographie dispose d'ores et déjà d'une tarification pour les extraits. Les autres administrations visées par le texte en projet n'ont pas de politique en matière de tarification. Les règlements auxquels les articles 5, 9, 10 et 12 renvoient, n'ont, à ce jour, pas été finalisés.
- Il est convenu que les représentants du Ministère des Finances fourniront à la Commission une note circonstanciée détaillant notamment les modalités pratiques liées à la mise en œuvre de l'infrastructure précitée ainsi que des précisions concernant la définition d'"autorité publique".
- Le rapporteur du projet de loi sous examen préparera un projet de rapport sur base de la note précitée.

3. 6081 Projet de loi portant modification de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché et portant complément de transposition de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché)

Il est rappelé que le projet de loi sous rubrique a pour objet de modifier la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché (la "Loi") afin de parachever la transposition en droit luxembourgeois de deux dispositions (articles 12 et 14) de la Directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (la "Directive").

Pour les détails relatifs au projet de loi il est renvoyé à l'exposé des motifs du document parlementaire afférent ainsi qu'au procès-verbal de la réunion du 8 décembre 2009 durant laquelle la représentante du Ministère des Finances a fourni des explications supplémentaires aux membres de la Commission.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 4 mai 2010, pour le détail duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent, le Conseil d'Etat formule des observations à l'égard des articles 1, 3 et 4 du projet de loi.

Article 1^{er}

L'article 1er a comme objectif d'adapter l'étendue théorique des compétences de coopération de la Commission de surveillance du secteur financier (la "CSSF") en matière de reconnaissance de la réglementation équivalente de marchés agréés avec des pays tiers qui ne sont pas membres de l'Union européenne. En effet, l'intention du législateur avait été, en 2006, d'aller plus loin que la Directive en permettant la reconnaissance du caractère équivalent de la réglementation applicable à des marchés agréés même dans des pays tiers. Or, l'expérience semble montrer que cette équivalence est en pratique très difficile à établir. La démarche consiste à réduire le domaine d'application de la loi, et donc le champ de compétence de la CSSF, à ce qui est actuellement faisable. Le Conseil d'Etat donne cependant à considérer que, s'agissant d'une pure faculté pour la CSSF et non pas d'une obligation, il n'est pas exclu qu'elle pourrait prendre vie et couleur si les circonstances de la coopération internationale et de la transparence des acteurs ressortissants des pays tiers s'amélioraient. Dès lors, il se demande pourquoi renoncer définitivement à cette opportunité en en supprimant la base légale.

Article 2

L'article 2 ne soulève pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 3

La Commission européenne conteste que, dans le cadre actuellement tracé par la Loi, les compétences de la CSSF en matière d'inspections sur place se limitent aux personnes soumises à sa surveillance prudentielle. D'après la Commission européenne, la CSSF doit pouvoir investiguer sur place auprès de toute personne morale ou physique visée par la Loi. Le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet entendaient instituer une double compétence d'investigation sur place tant de la CSSF que des autorités judiciaires. Or, d'après le Conseil d'Etat ce parallélisme n'est plus nécessaire, la CSSF devenant seule compétente pour des inspections sur place. Partant, le Conseil d'Etat propose de libeller l'article 29bis de manière à donner à la CSSF, pour les besoins de l'application de la loi en projet, une compétence générale d'inspection sur place, en s'inspirant des compétences accordées à l'Inspection du travail et des mines par la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réforme de l'Inspection du travail et des mines.

Le Conseil d'Etat entend cependant souligner que ce type de compétence de police générale à l'égard de non-professionnels ne relevant pas de la compétence *ratione materiae* des établissements publics et administrations doit rester l'exception absolue, sous peine de morceler le droit pénal général, le cas échéant, au détriment de la sécurité juridique et de la cohérence du système.

Article 4

L'article 33 de la Loi ne permet actuellement pas à la CSSF de prononcer des amendes administratives à l'encontre de toutes les personnes visées par la Directive. En effet, en l'état actuel, la CSSF ne peut prononcer des amendes administratives à l'encontre des non-professionnels qui commettraient des manquements d'initiés ou des manipulations de cours. Or cette limitation, qui était la conséquence de l'opposition formelle du Conseil d'Etat dans son avis du 15 novembre 2005, n'est pas conforme à l'article 14 de la Directive. Aussi la Commission européenne exige-t-elle que le pouvoir de sanction administratif de la CSSF s'étende à toutes les personnes relevant *ratione personae* du domaine d'application de la loi. Dans son avis du 7 mars 2006, le Conseil d'Etat avait grevé le libellé proposé à l'époque pour l'article 33 de deux oppositions formelles, l'une fondée sur le principe du *ne bis in idem*, l'autre sur le court-circuitage potentiel de l'action publique.

D'après les observations du Conseil d'Etat formulées dans son avis du 4 mai 2010, la première phrase de l'article 14 de la Directive peut être lue comme exigeant sans faute des mesures ou sanctions administratives, mais comme ne rendant le cumul de sanctions pénales en sus que facultatif. Cette lecture permet de conclure que les violations des obligations découlant de la Directive, et donc de la loi, sont suffisamment sanctionnées par un dispositif complet de sanctions administratives applicables à toutes les personnes relevant de son champ. Le problème du *ne bis in idem* peut dès lors dans le cas d'espèce être résolu en renonçant tout simplement au dispositif pénal. Partant, le Conseil d'Etat propose d'abroger l'article 32 actuel de la Loi, et de renuméroter les articles suivants.

Le Conseil d'Etat exprime toutefois son désaccord avec le texte de l'article 33, paragraphe 1er du projet de loi qui sanctionne de manière générale les infractions aux dispositions de la loi ou des mesures prises en son exécution sans préciser les comportements incriminés. D'après la Haute Corporation, ce texte viole le principe de la légalité des incriminations qui a cours en matière pénale et en matière administrative.

Le texte devra, sous peine d'encourir l'opposition formelle du Conseil d'Etat, citer précisément et limitativement les infractions ou du moins les articles de la loi qui sont punis par des sanctions administratives.

En outre, le Conseil d'Etat propose de supprimer les paragraphes 4 et 5 de l'article 33 de la Loi tels que proposés par l'article 4 du projet de loi.

En ce qui concerne la proposition de renoncer au dispositif pénal, la Commission ne partage pas l'avis du Conseil d'Etat. En effet, la Commission estime que l'imposition de sanctions pénales dans le contexte des abus de marché est nécessaire pour plusieurs raisons. D'abord, il découle de la lettre et de l'esprit de la Directive 2003/6/CE que l'imposition de sanctions pénales est favorisée. Par ailleurs, selon l'exposé des motifs de la Directive, il est inacceptable que dans un marché financier intégré, la même conduite constitutive d'abus soit sanctionnée différemment d'un Etat à l'autre. Ainsi, les Etats membres ont convergé vers le principe visant à imposer des sanctions pénales outre les sanctions administratives.

En raison de ces considérations, la Commission propose d'amender le projet de loi initial afin de concilier les obligations communautaires telles que définies par la Directive et le respect de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme. Elle suggère de maintenir le principe d'une incrimination pénale de certains manquements en introduisant une distinction. Désormais la sanction pénale sera conditionnée par la preuve de l'existence d'un

dol spécial, à savoir la volonté de procurer, à soi-même ou à autrui à l'aide de tout moyen frauduleux, un bénéfice illicite même indirect. En revanche, la CSSF poursuivra les manquements commis intentionnellement ou sciemment (dol général), et les manquements non intentionnels, qui sont commis en raison d'imprudences, de négligences ou de maladresses.

L'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg, dans son avis du 14 mai 2010, a formulé un certain nombre d'observations, dont le rapporteur propose de tenir compte dans les amendements.

Ces amendements seront présentés prochainement aux membres de la Commission en vue de leur adoption.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- M. Xavier Bettel conteste ce qu'il qualifie d'"extrajudiciarisation" ou de déjudiciarisation opérée par ce projet de loi, en rappelant que le délit d'initié est un fait pénal.
- Le projet de loi sous rubrique soulève la question générale de l'efficacité des sanctions. Ainsi, dans certains domaines (notamment dans le domaine économique), on pourrait considérer qu'une sanction administrative puisse être prononcée plus rapidement et de façon plus ciblée. Toutefois l'abandon du volet pénal au profit du volet administratif, même limité au domaine économique, risque de banaliser la criminalité économique.
- Les sanctions, qu'elles soient pénales ou administratives, ont une fonction essentiellement répressive. Au-delà elles peuvent avoir une fonction de dissuasion et de prévention.

4. Divers

- La réunion jointe entre la Commission des Finances et du Budget et la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, initialement prévue le 21 mai 2010 est reportée au 11 juin 2010 à 14h30. Lors de cette réunion seront présentés les chiffres au 30 avril et au 31 mai 2010. Dès lors, la réunion prévue le 18 juin pourra être annulée.
- Le vendredi 21 mai 2010 une réunion sera convoquée à 14h30 avec l'ordre du jour suivant :
 1. 6117 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - Rapporteur : Monsieur Norbert Hauptert
 - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
 2. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 13, 20, 23 et 27 avril et du 12 mai 2010
 3. Divers
- Le mardi 1^{er} juin 2010 la Commission se réunira à 9 heures avec l'ordre du jour suivant :

6081 Projet de loi portant modification de la loi du 9 mai 2006 relative aux abus de marché et portant complément de transposition de la directive 2003/6/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché (abus de marché)

- Rapporteur : Monsieur Lucien Thiel
- Présentation et adoption d'une série d'amendements

- Le mardi 8 juin 2010 à 9 heures une réunion sera convoquée avec l'ordre du jour suivant :
 - 6105 Projet de loi portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national
 - Rapporteur : Monsieur Gilles Roth
 - Présentation d'un projet de rapport

A l'avenir, les membres de la Commission seront informés par courrier électronique, en cas de convocation d'une réunion à brève échéance.

Luxembourg, le 18 mai 2010

La secrétaire,
Carole Closener

Le Président,
Michel Wolter