

N° 7470²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**portant modification de la loi du 2 septembre 2011
portant réorganisation de la Chambre des Métiers
et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant
réorganisation de la Chambre de Commerce**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(10.12.2019)

Par dépêche du 15 juillet 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Classes moyennes.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'un texte coordonné de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce que le projet de loi sous rubrique vise à modifier.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 8 août et 30 octobre 2019.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objectif de reconfigurer le dispositif de calcul des cotisations que la Chambre des métiers est autorisée à percevoir auprès de ses ressortissants.

Le nouveau dispositif vise essentiellement à modifier les paramètres qui sont à la base de la fixation de la cotisation. Il est notamment destiné à alléger la charge des entreprises en début de parcours et celle des petites et moyennes structures. Par ailleurs, le nouveau système permettrait de « limiter les possibilités d'échapper au paiement de cotisations par des structurations financières ». Concernant cette dernière préoccupation qui se fait jour au niveau de l'exposé des motifs, le Conseil d'État a du mal à détecter, dans le dispositif mis en place, de nouvelles règles qui contribueraient à cet objectif.

Concernant l'orientation générale du dispositif proposé, le Conseil d'État constate qu'il s'éloigne effectivement de celui en vigueur pour la Chambre de commerce. Indépendamment du système qui sera finalement retenu, le Conseil d'État estime qu'il n'y a, *a priori*, pas de raisons qui justifieraient une approche fondamentalement différente du problème posé.

Le Conseil d'État note encore que, parallèlement au projet de loi sous avis, il est saisi d'un projet de règlement grand-ducal destiné à établir certaines modalités du calcul ainsi que le taux des cotisations.

*

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'article sous revue vise à remplacer l'article 21 (point 1° du projet de loi) et à modifier l'article 22 (point 2° du projet de loi) de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

Point 1°

L'article 21, paragraphe 1^{er}, tel que remplacé par le projet de loi sous revue, correspond au texte actuellement en vigueur.

Le texte en question ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Les paragraphes 2 à 5 de l'article 21, tels qu'ils sont remplacés par le projet de loi sous avis, ont trait à la détermination des cotisations à percevoir.

Le paragraphe 2 jette les bases du nouveau dispositif de calcul des cotisations. Il maintient le paramètre actuellement utilisé pour calculer la cotisation, à savoir le bénéfice imposable réalisé pendant l'avant-dernier exercice précédant celui pour lequel la cotisation est due, tout en ajoutant un nouveau critère, à savoir le nombre de salariés occupés par le ressortissant. Tout en renvoyant à ses considérations générales, le Conseil d'État propose de se limiter en l'occurrence à l'introduction du principe d'une double quote-part « A » et « B » et de ne pas mentionner à ce niveau la base de calcul qui de toute façon sera reprise au paragraphe 3. Il constate ensuite que pour définir l'assiette, les auteurs du projet de loi utilisent les termes « bénéfice imposable réalisé » en remplacement des notions de « bénéfice commercial imposable au sens de la loi concernant l'impôt sur le revenu » et de « revenu imposable » figurant dans la loi en vigueur. Le projet de règlement grand-ducal susvisé, dont le Conseil d'État se trouve saisi en parallèle au projet de loi sous revue, continue par ailleurs de se référer aux « montants déclarés ou arrêtés à titre de bénéfice commercial au sens de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ». Le Conseil d'État suggère d'uniformiser la terminologie utilisée et de se référer à la notion de « bénéfice commercial au sens de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu », comme cela est d'ailleurs également le cas pour ce qui concerne l'article 16 de la loi modifiée du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce.

Les paragraphes 3 et 4 précisent l'assiette de la cotisation. En ce qui concerne la quote-part « A », les auteurs du projet de loi proposent de la fixer « au taux de trois pour mille du bénéfice imposable réalisé pendant l'avant-dernier exercice précédant celui pour lequel la cotisation est due » (paragraphe 3, alinéa 1^{er}). Pour ce qui est de la quote-part « B », les auteurs du projet de loi se limitent à définir un certain nombre de principes pour la détermination de cette partie de la cotisation – principe d'une augmentation proportionnelle et dégressive, plafond pour cette partie de la cotisation – sans en fixer le taux (paragraphe 4), la fixation du taux ce faisant au niveau du projet de règlement grand-ducal précité. Le Conseil d'État estime, pour sa part, que dans l'intérêt de la cohérence du texte tant du projet de loi que du projet de règlement grand-ducal, la fixation du taux de la cotisation devrait s'effectuer en bloc par le biais du futur règlement grand-ducal, tel que cela est le cas dans la réglementation en vigueur. Le Conseil d'État note encore que le champ du futur règlement grand-ducal, tel qu'il ressort de son intitulé comprend d'ailleurs la fixation du taux des cotisations.

Le paragraphe 3, alinéa 2, reprend, sous une forme légèrement modifiée, deux principes qui se retrouvent déjà dans la loi actuelle.

Pour ce qui est du principe que les pertes reportées ne diminuent pas l'assiette, le Conseil d'État suggère, dans l'intérêt de la précision de la norme qui est mise en place, de compléter le texte proposé par une référence précise, comme cela est déjà le cas dans la législation actuellement en vigueur, aux dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu qui traitent du report des pertes.

En ce qui concerne ensuite le principe selon lequel l'assiette de la cotisation est complétée pour certains ressortissants par le salaire, évalué forfaitairement, respectivement de la personne responsable de la gestion journalière dans le texte en vigueur et du dirigeant en charge de la gestion de l'entreprise dans le texte en projet, le Conseil d'État voudrait formuler plusieurs observations :

Dans la disposition en question, la notion de « sociétés de capitaux » est remplacée par celle de « collectivités, au sens de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu », sans

que cette modification fasse l'objet d'un commentaire des auteurs du projet de loi. La notion de « collectivité » se trouve effectivement explicitée aux articles 159 et 160 de la loi précitée du 4 décembre 1967, articles auxquels le texte du projet de règlement grand-ducal, soumis au Conseil d'État parallèlement au projet de loi, fait d'ailleurs référence. Or, la notion de « collectivité » dépasse largement, de par son champ de couverture, la notion de « sociétés de capitaux ». Tout en incluant cette dernière notion, elle comprend également les sociétés coopératives et les associations agricoles, les congrégations et associations religieuses, les associations d'assurances mutuelles, les associations d'épargne-pension et les fonds de pension visés par la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances, les établissements d'utilité publique et autres fondations, les associations sans but lucratif, les autres organismes de droit privé à caractère collectif, dont le revenu n'est pas imposable directement dans le chef d'un autre contribuable, les patrimoines d'affectation et les patrimoines vacants, et enfin les entreprises de nature commerciale, industrielle ou minière, même sans but de lucre, de l'État, des communes, des syndicats de communes, des établissements publics et des autres personnes morales de droit public. Le Conseil d'État estime, pour sa part, et à moins que les auteurs du projet de loi aient effectivement voulu étendre le champ de la disposition, qu'il serait judicieux de s'en tenir à la notion de « sociétés de capitaux » tout en renvoyant à la définition de cette notion figurant à l'article 159, alinéa 1^{er}, lettre A, numéro 1 de la loi précitée du 4 décembre 1967. Le renvoi à la loi précitée du 4 décembre 1967 permettra de mieux cerner la notion de « sociétés de capitaux » et d'enlever toute ambiguïté au dispositif proposé en ce qui concerne le classement de certains types de sociétés, comme les sociétés à responsabilité limitée qui ont un caractère quelque peu hybride par rapport à la distinction entre sociétés de personnes et sociétés de capitaux.

Pour ce qui est de la notion de dirigeant introduite par le texte en projet, le Conseil d'État estime qu'ici encore, le texte devrait, dans l'intérêt de la précision de la norme, se référer à l'article 4 de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. Pour ce qui concerne la rémunération du dirigeant qui sera incluse dans l'assiette de la cotisation, le Conseil d'État constate qu'en vertu des textes actuellement en vigueur, le montant en est évalué forfaitairement par la Chambre des métiers. Les auteurs du projet de loi se limitent à préciser que « ce montant est évalué forfaitairement ». Le Conseil d'État constate que le montant afférent se retrouve effectivement dans le projet de règlement grand-ducal dont il est saisi. Il suggère par voie de conséquence de reformuler la dernière phrase du paragraphe 3, alinéa 2, de la manière suivante :

« Ce salaire fait l'objet d'une fixation forfaitaire par voie de règlement grand-ducal. »

Le paragraphe 4 fournit des précisions concernant la fixation de l'assiette par rapport à la quote-part « B » de la cotisation. Le Conseil d'État estime que la première phrase de la disposition selon laquelle « la quote-part " B " a pour principe celui d'une augmentation proportionnelle mais dégressive » n'a pas vraiment de sens en l'absence de la définition d'un paramètre par rapport auquel le respect de la condition de proportionnalité et de dégressivité de l'augmentation pourrait être vérifié. Le Conseil d'État note que le barème qui figure à l'article 3 du projet de règlement grand-ducal dont il est saisi ne reflète d'ailleurs pas clairement ces deux principes de configuration du dispositif. Le Conseil d'État observe enfin que le texte actuellement en vigueur se réfère à la seule possibilité d'une dégressivité, tout comme le fait la législation applicable à la Chambre de commerce. Le Conseil d'État suggère, pour sa part, de renoncer à la mention des deux principes de proportionnalité et de dégressivité. S'il était par contre décidé de continuer à faire référence à de tels principes au niveau de la loi, il y aurait lieu d'en préciser le contenu et d'harmoniser le dispositif afférent entre les chambres professionnelles.

Le paragraphe 4 fixe encore un montant plafond pour la quote-part « B » de la cotisation, plafond que les auteurs du projet de loi entendent faire évoluer en fonction de l'échelle mobile des salaires. Le Conseil d'État s'abstient de formuler des observations sur le principe du raccordement à l'échelle mobile des salaires et suggère de libeller la disposition comme suit :

« Elle ne peut dépasser 25 000 euros. Ce montant correspond au nombre 814,40 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 2019. Il est adapté en fonction des dispositions de l'article 3 de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. »

Le paragraphe 5 de l'article 21 dans sa nouvelle teneur prévoit qu'« il existe une cotisation annuelle minimale » et que « son maximum ne peut dépasser 500 euros ». Le Conseil d'État propose de revoir la formulation quelque peu malhabile de la disposition comme suit :

« La Chambre des Métiers est autorisée à prélever une cotisation annuelle minimale qui ne peut dépasser 500 euros. »

Le Conseil d'État note au passage que le projet de règlement grand-ducal dont il se trouve parallèlement saisi fixe une cotisation minimale de 75 euros pour chacune des quotes-parts.

Le paragraphe 6 renvoie à un règlement grand-ducal pris sur proposition de la Chambre des métiers pour apporter des précisions à l'assiette, aux modalités de calcul et aux montants des cotisations. À part quelques modifications dans la formulation de la disposition, le texte correspond à celui de l'article 21, alinéa 2, actuellement en vigueur. Dans ce contexte, le Conseil d'État se doit toutefois d'attirer l'attention des auteurs sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 mars 2013¹ d'après lequel le pouvoir que le Grand-Duc est appelé à exercer est fondé sur l'article 36 de la Constitution. La mise en œuvre de ce pouvoir est subordonnée à la seule existence préalable des actes à exécuter. En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, tel que dégagé par la Cour constitutionnelle², le législateur ne saurait ni tenir en échec, ni conditionner, ni altérer le pouvoir réglementaire d'exécution prévu à l'article 36 de la Constitution. Par conséquent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis au motif qu'elle entrave le pouvoir spontané du Grand-Duc d'exécuter les lois en faisant dépendre l'exercice de ce pouvoir de la formulation d'une proposition par une instance consultative.

Point 2°

Les modifications apportées, en son point 2, par l'article unique à l'article 22 de la loi précitée du 2 septembre 2011 ont, d'une part, pour objet de transférer le dernier alinéa de l'article 21 actuellement en vigueur vers l'article 22 où il en formera le nouvel alinéa 1^{er} et, d'autre part, de compléter l'article 22, alinéa 2, précité par la mention du Centre commun de la sécurité sociale au titre des organismes autorisés à transmettre des données nécessaires pour la tenue à jour du rôle des cotisations et la fixation et la perception des cotisations à la Chambre des métiers.

En ce qui concerne le nouvel alinéa 1^{er} de l'article 22, le Conseil d'État s'y oppose formellement pour violation de l'article 36 de la Constitution. Il renvoie à ses observations formulées ci-dessus à l'endroit du paragraphe 6 de l'article 21 de la loi précitée du 2 septembre 2011 dans la teneur qui lui est donnée par le projet de loi sous revue.

Le point 2° relatif à l'alinéa 2 de l'article 22 ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observation générale

En ce qui concerne la structure de la loi en projet sous avis, le Conseil d'État signale que lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il y a lieu de consacrer à chaque article à modifier un article distinct, comportant un chiffre arabe. Par ailleurs, il n'est pas indiqué de prévoir dans un premier liminaire l'acte à modifier et d'en préciser, dans un deuxième, la disposition visée. Mieux vaut regrouper dans un seul liminaire la disposition de l'acte à modifier et l'intitulé de celui-ci. L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi », en lieu et place de la citation de l'intitulé. Partant, le projet de loi sous avis est à restructurer comme suit :

« **Art. 1^{er}.** L'article 21 de la loi du 2 septembre 2011 portant réorganisation de la Chambre des Métiers et modifiant la loi du 26 octobre 2010 portant réorganisation de la Chambre de Commerce est remplacé comme suit :

« Art. 21. [...] »

¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 76/13 du 19 mars 2013 (Mémorial A – n° 54 du 29 mars 2013).

² Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 57/10 du 1^{er} octobre 2010 (Mémorial A – n° 180 du 11 octobre 2010).

Art. 2. L'article 22 de la même loi est modifié comme suit :

1° Un nouvel alinéa 1^{er} est inséré comme suit :

« [...] » ;

2° À l'alinéa 1^{er} devenu l'alinéa 2, les mots [...] »

Il convient, par ailleurs, d'écrire « quote-part » et non pas « quotepart » aux endroits pertinents du projet de loi sous rubrique.

Article unique (1^{er} et 2, selon le Conseil d'État)

À l'article 21, paragraphe 3, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur, pour écrire :

« au sens de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales ».

À l'article 22, point 1°, il faut écrire « un nouvel alinéa 1^{er} ».

À l'article 22, point 2°, il est suggéré d'écrire, dans un souci de clarté :

« 2° À l'alinéa 1^{er} devenu l'alinéa 2, les mots « est autorisée » sont remplacés par les mots « et le Centre commun de la sécurité sociale sont autorisés ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 10 décembre 2019.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

La Présidente,
Agy DURDU

