



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

TO/PR

Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

Procès-verbal de la réunion du 12 avril 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 22 février 2010 et du 4 mars 2010
2. 5939 Projet de loi portant réorganisation de la Chambre de Commerce
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
3. 6022 Projet de loi relative aux services dans le marché intérieur
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
4. Divers (Tripartite – volet compétitivité)

*

Présents : M. Eugène Berger remplaçant M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Félix Eischen, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Jacques-Yves Henckes, M. Henri Kox, M. Marc Lies, M. Marc Spautz, M. Robert Weber

M. Pierre Rauchs, du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

Mme Monique Faber, M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Meisch, Mme Lydia Mutsch

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 22 février 2010 et du 4 mars 2010**

Les projets de procès-verbaux sous objet sont approuvés.

2. 5939 Projet de loi portant réorganisation de la Chambre de Commerce

- Désignation d'un rapporteur

M. le Président Alex Bodry est désigné rapporteur.

- Présentation du projet de loi

Le représentant du Ministère présente l'objet du projet de loi 5939 en suivant largement son exposé des motifs.

Débat :

Statut juridique des chambres professionnelles (article 1^{er})

M. le Président-Rapporteur souhaite que le représentant du Ministère fasse parvenir les extraits de la doctrine évoqués à la commission, suivant lesquels les corporations professionnelles auraient la nature juridique d'un **établissement public**, de sorte que le projet de loi sous examen ne ferait que préciser un état de fait.

Renvoyant à la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective, plusieurs députés critiquent le fait de vouloir sortir la Chambre de Commerce de ce régime général afin de lui donner un statut particulier. Ils s'interrogent s'il ne serait pas plus pertinent de réformer ladite loi au profit de toutes les chambres professionnelles. Le représentant du Ministère réplique que cette **unicité** n'existe plus depuis longtemps. Toutes les dispositions spécifiques de la loi précitée organisant la Chambre des Métiers ont été abrogées par l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945. La manière de procéder proposée correspond donc à celle en ce qui concerne la Chambre des Métiers.

M. le Président-Rapporteur rappelle le contexte idéologique à l'époque, imprégné de la philosophie politique du corporatisme, ayant présidé à la création des chambres professionnelles. Ces chambres n'ont, pourtant, pas été ancrées au niveau de la Constitution, à la différence des établissements publics. L'orateur note qu'une des quatre oppositions formelles du Conseil d'Etat vise précisément le statut d'établissement public que les auteurs proposent de donner à la Chambre de Commerce. Compte tenu du **caractère spécifique** des chambres professionnelles, l'orateur doute que ce statut soit adapté à ces institutions qui participent activement au processus législatif dès que les intérêts de leurs membres sont en cause, et ceci jusqu'au pouvoir de proposer des lois au Gouvernement, que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des Députés. Dans ce contexte, une étude comparée de la doctrine et de la législation d'Etats à paysage institutionnel semblable serait hautement utile. Par ailleurs, il serait douteux que cette loi en projet ne changera pas le statut juridique de la Chambre de Commerce, de sorte que la question quant à la raison d'être de cette différence de traitement reste posée.

La commission estime utile que le choix d'opter pour la forme juridique d'un établissement public soit davantage argumenté afin de faire ressortir clairement la valeur ajoutée de cette précision. En effet, certains de ses membres jugent l'affirmation, que le projet de loi ne ferait que « clarifier » le statut juridique de la Chambre de Commerce, en **contradiction** avec l'argumentation que ce nouveau statut permettrait de renforcer l'autonomie de cette chambre professionnelle par rapport au Gouvernement.

M. le Président-Rapporteur cite les considérations générales du Conseil d'Etat dans lesquelles celui-ci invalide comme suit l'argument de l'**autonomie** renforcée : « *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.* ». Pour le Conseil d'Etat, cette contradiction semble s'expliquer par des motifs sous-jacents : « *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* » (commentaire de l'article 1^{er}). Partant, le Conseil d'Etat plaide pour le maintien du statut juridique actuel. En tant que « personnalité juridique de droit public », la Chambre de Commerce « dispose de l'autonomie la plus large imaginable, sauf si celle-ci est réduite par la loi. ».

Le représentant du Ministère réplique que si la Chambre de Commerce est un établissement public, c'est un établissement public très spécifique **sui generis**. Son personnel est engagé sous le régime du droit privé et continuera à être engagé sur base contractuelle. De plus, les chambres professionnelles ne tombent pas dans le champ d'application de la loi sur les marchés publics.

Au vu de ces précisions, certains membres de la commission considèrent que la qualification de cette chambre professionnelle comme établissement public prête à confusion.

Suivant l'importance du subventionnement obtenu par cette chambre professionnelle, un intervenant estime qu'en tant qu'établissement public celle-ci devrait dorénavant tomber sous le contrôle de la Chambre des Députés (Cour des comptes). Même en l'absence d'un régime général applicable aux établissements publics, ceux-ci se caractérisent par le fait qu'ils sont placés sous l'autorité de tutelle du Ministre compétent, raison pour laquelle d'autres intervenants considèrent ce statut juridique d'un établissement public comme inadapté aux missions d'une chambre professionnelle.

Conclusion :

M. le Président-Rapporteur constate qu'à ce stade la commission ne semble pas convaincue majoritairement de la plus-value apportée par le premier article du projet de loi 5939. Il clôt ce débat en rappelant le besoin d'une documentation supplémentaire (doctrine, jurisprudences).

Définition des ressortissants de la Chambre de Commerce (article 4)

Un intervenant souligne qu'il importe de prime abord que la commission discute plus en profondeur la définition des ressortissants de la Chambre de Commerce apportée par l'article 4. Ainsi, toute personne morale ayant adopté la forme d'une société commerciale n'exerce pas nécessairement une activité commerciale, tandis qu'il existe des associations sans but lucratif qui ont une activité commerciale régulière. Dans ce contexte, la question de la délimitation du cercle des ressortissants de plein droit par rapport à ceux de la Chambre des Métiers est soulevée. Un intervenant évoquant l'existence d'affiliations doubles, un autre juge utile que la commission réfléchisse également sur l'opportunité de prévoir une fusion entre la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers.

M. le Président-Rapporteur clôt cette discussion en renvoyant à l'avis du Conseil d'Etat, qui s'interroge également si le moment d'une révision généralisée des critères définissant

l'ensemble des personnes représentées par les différentes chambres professionnelles n'était pas venu et se demande même si la création d'une seule chambre patronale n'était pas opportune.

Création d'une catégorie d'affiliés volontaires (article 5)

M. le Président-Rapporteur remarque que l'idée de permettre des affiliations volontaires se heurte également à l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

Recouvrement des cotisations dues (article 17, avant-dernier alinéa)

Il est précisé que l'opposition formelle à l'encontre de l'article 17 vise le privilège accordé à la Chambre de Commerce de pouvoir recouvrer ses cotisations non payées par l'intermédiaire de l'Administration des contributions directes comme en matière d'impôts directs. Le pouvoir de fixer de manière autonome ses cotisations annuelles n'est pas visé par cette opposition formelle.

Un député souligne qu'il partage la critique du Conseil d'Etat et plaide pour un même mode de recouvrement forcé de cotisations dues, valable pour toutes les chambres professionnelles. D'autres membres regrettent que le commentaire de cet article ne soit pas plus explicite sur ce point. Il serait utile de disposer d'informations supplémentaires sur les modalités pratiques de la collecte des cotisations des chambres professionnelles en général, de même que sur le recouvrement forcé tel qu'il est actuellement pratiqué par les chambres professionnelles.

Litiges actuels

La commission s'interroge sur l'enjeu des litiges évoqués en matière des cotisations à verser par les sociétés de participations financières (SOPAFI). Il est précisé que le nombre de ces sociétés se compte par quelque milliers et qu'actuellement ces cotisations sont fixées par la Chambre de Commerce elle-même en fonction du bénéfice réalisé par ses ressortissants.

Au lieu de la cotisation forfaitaire proposée par le projet de loi, un intervenant suggère de fixer cette cotisation en fonction du capital des SOPAFI.

La commission juge utile de pouvoir disposer des jurisprudences concernant la Chambre de Commerce (affiliation, qualité de membre, procédure de perception des cotisations), et plus particulièrement des plus récentes en ce qui concerne les litiges évoqués.

Conclusion :

Lors de sa prochaine réunion, la commission entamera l'examen des articles du projet de loi 5939 à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat. Par la suite, un échange de vues avec des représentants de la Chambre de Commerce pourrait s'avérer utile afin de trancher les questions restées ouvertes.

3. 6022 Projet de loi relative aux services dans le marché intérieur

- Désignation d'un rapporteur

M. le Président Alex Bodry est désigné rapporteur.

- Présentation du projet de loi

Pour cette présentation, il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi 6022 dont le représentant du Ministère livre un résumé. Pour le surplus, il y a lieu de retenir que :

- la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur (ci-après la directive) aurait *dû être transposée pour le 28 décembre 2009* au plus tard ;
- le 16 mars 2007, le Gouvernement a chargé deux coordinateurs pour les travaux de transposition de la directive, l'un représentant le Ministère d'Etat et l'autre, l'orateur lui-même, le Ministère de l'Economie. Le projet de loi afférent a été adopté le 20 février 2009 par le Gouvernement en conseil et a été déposé le 30 mars 2009 à la Chambre des Députés. Depuis le début de l'année 2010, le Gouvernement est confronté à une *mise en demeure* par la Commission européenne, comme d'ailleurs pratiquement tous les autres Etats membres. Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 23 mars 2010 ;
- compte tenu de la complexité et de l'approche horizontale de cette directive, sa transposition a requis la création d'un *comité interministériel*. Un préalable nécessaire à ces travaux fut un « screening » de toute la législation luxembourgeoise (lois et règlements) en vue des procédures d'autorisation y prévues. Ces procédures ont ensuite été examinées sous deux aspects : la directive leur est-elle applicable et, dans l'affirmative, sont-elles conformes aux dispositions de la directive ? Une demi-douzaine de procédures d'autorisation ont échoué à cet examen et nécessitent l'intervention du législateur. Les procédures d'autorisations conformes, et que le Gouvernement souhaite maintenir, doivent être notifiées à la Commission européenne et justifiées pour des raisons impérieuses d'intérêt général. La plupart de ces procédures à notifier sont parfaitement justifiables. Des adaptations législatives s'imposeront surtout au niveau de la loi modifiée du 28 décembre 1988 sur le droit d'établissement. Le Ministère des Classes moyennes finalisera sous peu ses travaux afférents ;
- la présente loi en projet, qualifiée par l'orateur de « loi-cadre », se *limite à la transposition des dispositions transversales de la directive* généralement applicables et évite ainsi de devoir modifier individuellement toutes les lois sectorielles concernées en précisant, par exemple, à chaque fois les informations précontractuelles à fournir par le prestataire de service. Cette loi servira de référence à l'adaptation des lois sectorielles connexes. Il incombe désormais aux différents Ministères de mettre les législations relevant de leur domaine de compétence en conformité avec la directive. Cette méthode législative devrait permettre une transposition plus rapide de la directive, également par les autres départements ministériels. Cette façon de procéder a l'avantage de mettre en relief les principes nouveaux qui seront introduits dans la pratique administrative luxembourgeoise et elle souligne l'importance politique de cette directive ;
- la directive fixe également certains *aspects pratiques*, parfois difficiles à mettre en œuvre. Ainsi, toutes les procédures d'autorisation qui continueront à exister devront pouvoir s'effectuer électroniquement. Cette exigence s'est avérée impossible à remplir intégralement. En effet, certaines procédures d'autorisations très spécifiques et/ou rarement demandées résistent à une digitalisation ou leur complète informatisation serait économiquement insensée ;
- la *coopération administrative transfrontalière*, également prévue par la directive, s'appuiera sur un système informatique d'échange d'informations IMI (*Internal Market Information System*). Au Luxembourg, le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative est compétent pour ce système d'échange.

Le représentant du Ministère enchaîne en présentant la structure du projet de loi qui se divise en cinq chapitres : *Dispositions générales* (art.1et 2), *Simplification des procédures et formalités applicables aux prestataires* (art.3 à 6), *Libre prestation des services* (art.7 à 9),

Droits des destinataires de services (art.10 à 14), *Coopération administrative transfrontalière* (art.15 et 16). L'orateur poursuit en résumant l'objet des différents articles.¹

Débat :

Autorisations tacites (article 4)

Le principe de l'autorisation tacite prévu par l'article 4 provoque une série d'interrogations, de mises en garde et de précisions :

- Quid de la procédure de **Commodo-Incommodo**, qui porte non seulement sur des aspects environnementaux, mais également sur des aspects de sécurité au travail ?
- Quid, de manière générale, de la protection des **intérêts de tierces personnes** ? Comment ces personnes sont-elles informées qu'une autorisation tacite est acquise ?
- Quid du système normatif luxembourgeois qui, ne connaissant peu ou **pas de normes préétablies** au niveau national, fixe ces normes environnementales ou technologiques qu'au moment de l'autorisation avec la définition des conditions d'exploitation ? L'Allemagne avec son vaste système de « *Grenz-* » et « *Richtwerte* » est citée comme alternative.
- Quid de la maîtrise des **délais d'autorisation** dans des dossiers complexes, l'autorisation d'une nouvelle usine sidérurgique étant citée en exemple ? Quand ces délais commencent-ils à courir, dès le début de l'enquête publique ou seulement à partir de sa fin ?
- La **durée du délai** dans lequel une demande d'autorisation doit être traitée ne sera pas nécessairement identique à celle du délai connu pour son application par les juridictions de l'ordre administratif. Celles-ci considèrent l'absence d'une décision administrative endéans un délai de trois mois comme une décision de refus implicite.² Ce principe général en matière administrative reste en vigueur pour les activités qui sont hors du champ d'application du présent projet de loi, qui prévoit le principe contraire : l'autorisation implicite.
- La préoccupation centrale de l'article 4 sous examen est d'améliorer la **sécurité juridique**, la transparence et la prévisibilité pour les entreprises. Par conséquent, cette disposition ne fixe pas un délai d'instruction déterminé, mais seulement l'obligation de répondre à chaque demande d'autorisation par un accusé de réception indiquant le délai d'instruction applicable (paragraphe (4)). Endéans ce délai, une seule prolongation pour une durée limitée, dûment motivée, peut être notifiée au demandeur.

Le postulat d'une meilleure sécurité juridique, dans un système basé sur le principe des autorisations implicites, est contesté : suivant quelles normes l'entreprise construira le cas échéant – normes en théorie inexistantes dans cette situation ? En cas de contestation de cette « autorisation » et en l'absence de normes, sur base de quels textes les juridictions trancheront ?

¹ Voir le commentaire des articles du projet de loi 6022

² L'article 4 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif dispose que : « ... dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le tribunal administratif que sous forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le tribunal administratif... ».

- **Comment fixer un délai** d'instruction raisonnable ? Comment l'administration peut-elle correctement apprécier, au moment de l'envoi de l'accusé de réception, la réelle ampleur et complexité d'un dossier introduit?
- Deux **exceptions** au principe de l'autorisation tacite ont été introduites par les amendements gouvernementaux du 2 décembre 2009 : 1) les activités de services portant en tout ou en partie sur la fabrication et le commerce d'armes, 2) la législation portant sur la protection de l'environnement.

Il est donné à considérer que cette dernière exception n'est pas acceptée par le Conseil d'Etat, d'une part en raison des retards « devenus trop longs » dans les procédures engagées devant les autorités œuvrant dans le domaine de la protection de l'environnement et, d'autre part, en raison d'une transposition non conforme aux principes de la directive, laquelle n'admet point l'exclusion de pans entiers de la législation du principe de l'autorisation tacite, mais des activités déterminées.

- La directive elle-même prévoit **maintes exceptions** à son champ d'application, reprises telles quelles dans le dispositif sous examen (article 2 de la directive / article 1^{er} du projet de loi) et exclut ainsi maintes activités de l'application du système des autorisations tacites. La directive vise tant les demandes de prestataires de services souhaitant s'établir comme celles sollicitant uniquement l'autorisation d'exercer une prestation de service.
- L'idée d'introduire le principe des autorisations tacites dans la pratique administrative luxembourgeoise n'est **pas nouvelle** et fût même l'objet d'une proposition de loi.³
- Certains soulignent leur appui à l'**intention louable** qui serait à la base du revirement projeté : accélérer les procédures d'autorisations,⁴ assurer une information rapide de l'administré, améliorer la transparence et la prévisibilité pour les demandeurs d'autorisations.

Observations générales :

- Face à la relativisation de l'impact de cette directive, et compte tenu de son champ d'application en fin de compte très restreint, il est rappelé que cette définition assez arbitraire du champ d'application résulte de la pression de l'opinion publique provoquée par la version initiale de cette directive dite « Bolkestein ». ⁵ Toutefois, du moment que cette directive sera transposée, il va de soi que les revendications d'étendre ce mode de fonctionnement à d'autres activités et secteurs ne se tairont plus, bien au contraire.
- Le dispositif sous examen a frôlé dans son ensemble l'opposition formelle du Conseil d'Etat, du fait de sa **transposition lacunaire** de la directive et notamment du volet concernant la loi modifiée du 28 décembre 1988 sur le droit d'établissement.

Conclusion :

³ Proposition de loi ayant pour objet le silence de l'Administration (doc. parl. n°3699), déposée par M. Henri Grethen le 24 novembre 1992.

⁴ Des exemples de lenteurs administratives sont cités à profusion, exemples qui vont jusqu'à affirmer qu'un directeur d'ArcelorMittal se serait ainsi trouvé en situation illégale sur le territoire national.

⁵ Proposition de directive adoptée par la Commission européenne le 13 janvier 2004

La commission

- exprime le souhait que les auteurs du projet lui fassent parvenir un **tableau de concordance** (projet de loi 6022 / directive) et qu'elle soit dotée d'un texte coordonné du dispositif intégrant les amendements gouvernementaux introduits. Ensuite, la confection d'un **tableau synoptique** juxtaposant ce texte coordonné et celui de la directive devrait permettre un déroulement plus efficace des travaux en commission ;
- juge utile de prendre connaissance de la transposition du principe de l'autorisation tacite par d'**autres Etats membres** de l'Union européenne ;
- souhaite obtenir le **résultat dudit « screening »** interministériel, c'est-à-dire la liste des procédures d'autorisation exigeant l'intervention du législateur et celles à notifier et à justifier devant la Commission européenne ;
- considère utile d'être informée sur l'état d'avancement des travaux de transposition des aspects de la directive « Services » concernant le **droit d'établissement** (Ministère des Classes moyennes). Dans ce contexte, une réunion jointe avec la commission parlementaire compétente serait opportune.

4. Divers (Tripartite – volet compétitivité)

M. le Président informe l'assistance qu'il a convenu une date avec M. le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, lors de laquelle celui-ci pourra présenter les propositions en matière de compétitivité qu'il entend soumettre aux partenaires sociaux dans le cadre des négociations tripartite.

* * *

Les prochaines réunions sont fixées au vendredi 16 avril 2010, à 14 heures 30, et au jeudi 22 avril 2010, à 9 heures.

Luxembourg, le 20 avril 2010

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Alex Bodyr