



Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 22 mai 2013

Ordre du jour :

1. 6446 Proposition de loi relative à la modification de l'article 6 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire
- Présentation générale
2. 6376 Projet de loi portant réforme de la Commission des normes comptables et modification de diverses dispositions relatives à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises ainsi qu'aux comptes consolidés de certaines formes de sociétés et modifiant:
(1) le titre II du livre Ier du Code de commerce
(2) le titre II de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises
(3) la section XVI de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales
- Rapporteur: Monsieur Léon Gloden
- Présentation et adoption d'une série d'amendements parlementaires
3. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 10, 17 et 24 avril 2013 et du 8 mai 2013
4. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Eugène Berger en remplacement de M. Xavier Bettel, M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Léon Gloden, M. Jacques-Yves Henckes, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Lucien Weiler

Mme Octavie Modert, Ministre de la Justice

M. Yves Huberty, M. Daniel Ruppert, du Ministère de la Justice

M. Robert Biever, Procureur général d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Xavier Bettel

*

Présidence : M. Gilles Roth, Président de la Commission

*

1. 6446 Proposition de loi relative à la modification de l'article 6 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

L'auteur de la proposition de loi, M. Félix Braz présente la proposition de loi, pour les détails de laquelle il est prié de se référer au document parlementaire afférent.

A l'occasion de l'examen du projet de loi 6304B sur les attachés de justice, portant modification, entre autres, de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et suite aux observations du Groupement des Magistrats Luxembourgeois, la commission juridique de la Chambre des Députés, réunie le 11 mai 2012, s'est engagée à introduire la condition de l'acceptation de la délégation ultérieurement dans le libellé de l'article 6 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Par ailleurs, à l'occasion du vote du projet de loi précité, le 15 mai 2012, une motion a été déposée invitant le Gouvernement notamment à proposer à la Chambre des Députés une solution uniforme pour les délégations des juges auprès des différentes juridictions, solution qui tient compte du principe de l'inamovibilité des juges.

Il est rappelé que les articles 6 et 13 de ladite loi sur l'organisation judiciaire, qui concernent les délégations de juges, ont, dans leur teneur actuelle, des libellés différents, notamment en ce qui concerne les conditions dans lesquelles une délégation peut être ordonnée. Tandis qu'une délégation de juge d'un tribunal d'arrondissement vers un autre ne peut être ordonnée qu'avec l'accord du juge concerné (article 13), aucun accord n'est requis pour une délégation de juge d'une justice de paix ou d'un tribunal d'arrondissement vers une justice de paix (article 6).

La proposition de loi vise, par conséquent, à aligner l'article 6 sur l'article 13 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Selon M. Félix Braz, l'avis du Procureur général d'Etat du 15 novembre 2013 (pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire afférent), n'est pas contraire, mais complémentaire à la proposition de loi.

Le Procureur général d'Etat, dans son avis précité, indique que « *La proposition de loi est donc à la fois superflue (il ne s'agit pas d'une nomination mais d'une délégation) et insuffisante (d'autres dérogations au principe de l'inamovibilité figurant dans la loi).* »

Selon le Procureur général d'Etat, on ne saurait soutenir que la mesure visée tombe dans le champ d'application du principe d'inamovibilité étant donné qu'il ne s'agit pas d'une nomination mais d'une simple délégation ayant un caractère temporaire. Aussi les cas dans lesquels il peut y avoir des délégations sont-ils limitativement énumérés et visent uniquement des situations où il y a une absence temporaire d'un juge de paix. La délégation ne saurait dès lors consister dans un acte arbitraire ou sanctionnateur du président, mais elle est nécessairement temporaire et motivée par les besoins du service.

Par ailleurs, une interprétation aussi stricte que celle retenue par la proposition de loi du principe de l'inamovibilité des juges impliquerait de modifier les autres dispositions de la loi sur l'organisation judiciaire prévoyant des hypothèses dans lesquelles un juge peut être délégué à un autre poste sans que son accord ne soit demandé (notamment les articles 15 et 16). Il en est de même en cas d'application de l'article 24 de la loi sur l'organisation judiciaire. En combinaison des articles 39 et 135 le Président de la Cour Supérieure de Justice peut également déléguer un magistrat d'un tribunal ou d'une autre Justice de Paix pour compléter la Cour. Dans ces cas aucun accord du magistrat délégué n'est requis.

En outre, il est précisé que la mise en place du Conseil national de la Justice de la Cour suprême devra s'accompagner de toute façon d'une réforme de l'organisation judiciaire. Les adaptations précitées pourraient dès lors être réalisées dans ce contexte.

Si la Chambre des Députés devait néanmoins adopter la proposition de loi, la seule solution viable serait, selon le Procureur général d'Etat, de compléter la loi du 7 juin 2012 sur les attachés de justice par un bout de phrase ajouté à la fin de l'article 13 (2) ... *„et pour exercer les fonctions de juge de paix“*, ceci afin d'éviter un éventuel vide au niveau des justices de paix.

Une solution alternative, consisterait à modifier l'article 9, alinéa 2, de la loi sur les attachés de justice afin de permettre la délégation des attachés en service provisoire depuis une période supérieure ou égale à 12 mois à compter de la nomination provisoire pour remplacer un juge de paix.

Le Procureur général d'Etat conclut qu' *« afin de permettre une bonne administration de la justice il est indispensable, soit de renoncer à la consécration de la nécessité de l'accord du juge en cas de délégation, soit de modifier la loi sur les attachés de justice dans le sens préconisé. Tout poste dans la magistrature doit être pourvu de manière permanente. Or, il ne faut pas perdre de vue qu'en moyenne 5% des magistrats bénéficient d'un congé de maternité, d'un congé parental à mi-temps ou à plein temps, congés sans solde ou détachement à des organisations internationales ou d'administrations (articles 149-1 et 149-2 de la loi) ceci en dehors des absences de postes temporaires du chef de maladie.*

Pour cette raison au cas où le législateur devait considérer qu'il y a lieu de donner à la notion d'inamovibilité des juges une interprétation très stricte il serait peu responsable de ne pas prévoir une solution à une vacance de poste temporaire. »

Echange de vues

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

- Il ne faut pas perdre de vue que l'inamovibilité du juge vise à préserver l'intérêt de la justice (et a fortiori du justiciable) et non pas l'intérêt particulier du juge. Partant, il semble indiqué de dissocier la discussion autour de la délégation du principe de l'inamovibilité.
- Une solution alternative visant à garantir la permanence de la justice consisterait à instaurer des magistrats de remplacement ou des juges de complément, comme il en existe en France ou en Belgique, et que le président d'une cour d'appel peut affecter temporairement, en cas de besoin, à l'une des juridictions du ressort de la cour d'appel.
- Si la volonté est de généraliser la condition de l'accord du magistrat concerné par la délégation, il convient d'examiner le texte entier et d'adapter toutes les dispositions ayant trait à la délégation.

- Certes la Commission juridique s'est engagée à modifier l'article 6 pour y introduire la condition de l'acceptation de la délégation. Cependant, dans la mesure où les dispositions actuelles ne semblent pas donner lieu à des difficultés en pratique, on peut considérer qu'il n'y a pas urgence à procéder aux adaptations envisagées par la proposition de loi.
- En tout état de cause, la décision concernant la délégation est une décision administrative, susceptible de faire l'objet d'un recours.
- L'auteur de la proposition de loi propose de procéder aux adaptations, conformément à l'engagement de la Commission, puis de réexaminer l'ensemble des dispositions dans le contexte de la réforme globale.

*

Il est précisé que la proposition de loi n'a, jusqu'à présent, pas été avisé par le Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'avis du Gouvernement, il est renvoyé à la dépêche de la Ministre aux relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés du 28 janvier 2013¹. Il ressort en effet de ce courrier que « *Monsieur le Ministre (de la Justice) aimerait ajouter l'information qu'il se rallie à cet avis² tout en précisant qu'il compte reprendre la proposition de Monsieur le Procureur Général d'Etat dans le cadre du projet de loi portant modification de la loi sur l'organisation judiciaire qu'il soumettra au Conseil de Gouvernement après l'approbation par ce dernier des projets portant institution d'un Conseil national de la Justice et création d'une Cour suprême.* »

On peut en déduire qu'il n'y aura pas de prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi.

Il est en outre précisé que la proposition de loi ne sera pas avisée par la Cour Supérieure de Justice.

Partant, afin de pouvoir progresser utilement en ses travaux, la Commission décide d'adresser un courrier au Conseil d'Etat pour lui faire part du souhait de disposer, dans un délai rapproché, de l'avis afférent à la proposition de loi.

2. 6376 Projet de loi portant réforme de la Commission des normes comptables et modification de diverses dispositions relatives à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises ainsi qu'aux comptes consolidés de certaines formes de sociétés et modifiant:

(1) le titre II du livre Ier du Code de commerce

(2) le titre II de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises

(3) la section XVI de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales

Présentation et adoption d'une série d'amendements

Le rapporteur du projet de loi présente aux membres de la Commission une série d'amendements pour le détail desquels il est prié de se référer au document annexé au présent procès-verbal.

¹ Doc. parl. 6446 ¹

² Avis du Procureur général d'Etat (15.11.2012)

Les amendements sont adoptés à l'unanimité.

3. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 10, 17 et 24 avril 2013 et du 8 mai 2013

Les projets de procès-verbal des réunions des 10, 17 et 24 avril 2013 et du 8 mai 2013 sont approuvés.

4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 22 mai 2013

La secrétaire,
Carole Cloener

Le Président,
Gilles Roth

Annexe :

Projet de loi 6376 : propositions d'amendements

Proposition d'amendements

Remarque préliminaire

La Commission juridique fait siennes les observations du Conseil d'Etat quant à la forme juridique proposée pour la Commission des normes comptables et reprend par conséquent les amendements gouvernementaux en y apportant les modifications nécessaires pour y prévoir une Commission des normes comptables constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt économique.

Amendement

L'article 2, paragraphe 34 du projet de loi est modifié comme suit.

« Chapitre III. De la Commission des normes comptables

Art. 73. – Le Gouvernement donne mission à un groupement d'intérêt économique dénommé « Commission des normes comptables » de :

- a) donner tout avis au Gouvernement à la demande de celui-ci ou d'initiative en matière de comptabilité applicable aux entreprises visées par la présente loi et touchant notamment à la tenue de la comptabilité, aux comptes annuels et aux comptes consolidés ;
- b) contribuer au développement d'une doctrine comptable, le cas échéant, par la voie d'avis ou de recommandations à caractère général ;
- c) participer aux débats touchant à la matière comptable au sein des instances européennes et internationales ;
- d) assumer toute mission à elle confiée par la loi.

Art. 74.– Les membres de la Commission des normes comptables et de son organe d'administration comprennent une représentation des parties prenantes, publiques et privées, intéressées au premier plan à l'information comptable des entreprises.

Art. 74bis.– (1) Sans préjudice des dispositions de l'article 23, tout dépôt de comptes annuels et de comptes consolidés est assujéti en outre à une taxe administrative dont le montant ne peut être inférieur à 5 euros ni supérieur à 10 euros.

(2) Un règlement grand-ducal détermine le montant de cette taxe qui est perçue pour compte de l'Etat par le registre de commerce et des sociétés en même temps que les frais de dépôt des comptes annuels ou des comptes consolidés. »

Commentaire

Comme retenu dans les amendements gouvernementaux, il est proposé de procéder à une refonte complète du chapitre III du titre II de la loi modifiée du 19 décembre 2002 en incluant

toutefois les modifications nécessaires pour substituer la forme du GIE à celle de la fondation.

Il résulte de cette refonte du chapitre III que les articles 73 à 73quinquies et 74 à 74octies tels que proposés dans le projet de loi 6376 dans sa version initiale sont supprimés et sont remplacés par les articles 73, 74 et 74bis.

-Le nouvel article 73 a pour objet d'identifier l'organisme de doctrine comptable que sera la future CNC en précisant qu'il s'agira d'un groupement d'intérêt économique et en spécifiant les missions qui lui seront confiées.

-Le nouvel article 74 vise à poser le principe d'une CNC partenariale tant au niveau des membres du GIE qu'au sein de l'organe d'administration dont la composition sera représentative des parties prenantes, publiques et privées, intéressées au premier plan à l'information comptable des entreprises. Il est entendu que les statuts du futur groupement d'intérêt économique préciseront la composition et les modalités de nomination des membres de l'organe d'administration, les membres étant a priori l'Etat, la Commission de Surveillance du Secteur Financier, le Commissariat aux Assurances, la Chambre de Commerce, l'Institut des Réviseurs d'entreprises et l'Ordre des experts comptables. La formulation proposée pour les membres est volontairement plus générale pour permettre des adaptations futures en fonction de l'évolution du droit comptable et de son champ d'application.

-L'article 74bis traite de la question du financement de la future CNC en instituant une taxe prélevée par le RCS pour compte de l'Etat sur les dépôts de comptes annuels et de comptes consolidés et qui permettra à l'Etat de financer le coût de la subvention annuelle qu'il accordera à la future CNC afin que celle-ci puisse exercer les missions qui lui sont confiées par la loi. La taxe administrative en question est distincte des frais administratifs perçus par le RCS pour son propre compte et qui ont été introduits par le règlement grand-ducal du 23 janvier 2003 pris en application de l'article 23 de la loi modifiée du 19 décembre 2002. Les subventions annuelles destinées à couvrir les investissements et frais générés par les activités assumées par la CNC seront supportées à charge du budget de l'Etat. Pour autant et dans la mesure où les principaux bénéficiaires des activités exercées par la CNC sont les entreprises, la taxe frappant les dépôts de comptes annuels et de comptes consolidés sera à charge des entreprises et prélevée par le Registre de commerce et des sociétés (RCS) lors des formalités de dépôt et son montant sera compris entre 5 et 10 euros, de sorte qu'elle n'augmentera pas le coût global du dépôt pour les entreprises qui est actuellement de l'ordre de 30 euros. D'un point de vue économique, les subventions annuelles versées par l'Etat à la CNC seront en conséquence globalement financées par les entreprises. Pour autant et en application du principe d'universalité budgétaire régissant la comptabilité publique, il ne saurait y avoir d'affectation directe entre une recette spécifique (p.ex. : taxe prélevée sur les dépôts des comptes) et une dépense particulière (p.ex. : subvention annuelle à la CNC). Par ailleurs, il convient de noter que la CNC pourrait mobiliser d'autres sources de financement mixte qui pourraient s'ajouter – sur base volontaire – en provenance d'autres parties prenantes et qui pourraient prendre la forme de mise à disposition de ressources humaines ou financières dans le cadre de la réalisation de projets ponctuels spécifiques. Enfin, à titre accessoire, la CNC pourrait également partiellement s'autofinancer à travers les recettes provenant de publications ou de l'organisation de conférences.