

Objet : Projet de loi n°7408 relatif à l'Office du Ducroire Luxembourg. (5243MEM)

*Saisine : Ministre des Finances
(15 février 2019)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet d'élargir les activités de l'Office du Ducroire du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après, « l'ODL ») et de le doter d'une nouvelle structure interne ainsi que d'un nouveau fonctionnement, afin de les adapter aux besoins actuels et futurs des entreprises luxembourgeoises se développant à l'international.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis suit l'évolution et l'adaptation permanentes auxquelles l'ODL a été soumis depuis sa création. Ledit projet constitue la seconde **refonte complète¹ du cadre légal applicable à l'ODL**, constitué à ce jour de la loi du 24 juillet 1995 régissant l'Office du Ducroire et ses deux règlements d'exécution². Le projet de loi sous avis entend ainsi réunir dans un seul texte de loi l'ensemble des dispositions légales et réglementaires relatives à l'ODL.

L'objet de l'ODL est ainsi : « (...) *de favoriser les relations économiques et financières internationales dans l'intérêt du Luxembourg, principalement par l'acceptation de risques dans le domaine de l'exportation, de l'importation et des investissements internationaux³.* »

Pour réaliser cet objet, l'ODL offre aux entreprises luxembourgeoises des assurances destinées à couvrir les risques liés, notamment, aux exportations ou aux investissements à l'étranger des entreprises luxembourgeoises⁴.

En outre, dans le cadre d'une convention signée avec le Gouvernement le 29 avril 2002, l'ODL, avec l'appui du Comité pour la promotion des exportations luxembourgeoises (ci-après, « COPEL »)⁵, gère l'octroi d'aides financières ayant vocation à soutenir les sociétés luxembourgeoises dans leurs efforts de prospection à l'international⁶.

¹ L'ODL a été créé par la loi du 25 novembre 1961. Une première refonte complète du régime légal applicable à l'ODL a été réalisée par la loi du 24 juillet 1995 régissant l'Office du Ducroire.

² Il s'agit du règlement grand-ducal du 27 juillet 1997 portant exécution des articles 12 et 19 de la loi du 24 juillet 1995 régissant l'Office du Ducroire et du règlement grand-ducal du 11 novembre 2008 portant exécution des articles 5 et 19 de la loi du 24 juillet 1995 régissant l'Office du Ducroire, qu'il conviendrait selon la compréhension de la Chambre de Commerce d'abroger (cf. exposé des motifs, p.3).

³ article 1^{er} paragraphe 2) premier alinéa de la loi du 24 juillet 1995 régissant l'Office du Ducroire

⁴ L'article 1^{er} paragraphe 2) second alinéa de la loi du 24 juillet 1995 régissant l'Office du Ducroire prévoit la liste des activités que peut exercer l'ODL.

⁵ La mise en œuvre de la convention du 29 avril 2002 est prévue par la loi du 4 décembre 1981 autorisant le Gouvernement à consentir des prêts à des Etats ou organismes étrangers.

⁶ dans le respect du Règlement (UE) N° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

Le projet de loi sous avis prévoit d'abord **l'élargissement du mandat de l'ODL**, donnant de nouveaux contours aux risques couverts par l'ODL jusqu'à présent et incluant l'octroi d'aides financières⁷ comme activité à part entière de l'office⁸. En conséquence, ledit projet de loi intègre le COPEL dans l'organisation de l'ODL⁹.

La distinction existant à ce jour entre les activités exercées par l'ODL, pour le compte de l'Etat, pour son propre compte avec la garantie de l'Etat, ou pour son propre compte sans la garantie de l'Etat¹⁰ est maintenue par le projet de loi sous avis¹¹. Toutefois, ledit projet y superpose une division¹², entre activités non-concurrentielles et activités concurrentielles exercées par l'ODL¹³.

A cet égard, la Chambre relève que les dispositions en matière d'aides d'Etat, à savoir en l'occurrence, le Règlement (UE) N° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* et la Communication provenant des institutions, organes et organismes de l'Union européenne, sont expressément visées dans le commentaire des articles.

Selon le projet de loi sous avis, lorsque l'ODL agit sur le marché concurrentiel, il offre ses activités pour son propre compte sans la garantie de l'Etat. Alors que, lorsqu'il preste dans le cadre de ses activités non-concurrentielles, tel l'octroi d'aides financières ou la couverture de risques dont la gravité et la durée dépassent les possibilités techniques de l'ODL, ce dernier exerce ses activités pour le compte de l'Etat. Les autres prestations du domaine non-concurrentiel ont vocation à être exercées pour le compte de l'ODL avec la garantie de l'Etat.

Ledit projet répercute cette division entre activités concurrentielles et non-concurrentielles sur la tenue des comptes de l'ODL, puisqu'il prévoit que l'office établisse une comptabilité distincte pour chaque domaine d'activités¹⁴.

Le projet de loi sous avis propose ensuite, **une profonde modification de la structure organisationnelle de l'ODL entraînant une modification de son fonctionnement.**

L'ODL est à ce jour, entièrement dirigé par le Comité du Ducroire¹⁵ se réunissant mensuellement. Le Comité du Ducroire est assisté dans sa tâche par le secrétariat dirigé par un secrétaire général et un secrétaire général adjoint. Le personnel du secrétariat ne fait pour l'heure pas partie de l'ODL, mais est mis à disposition de celui-ci.

Le fonctionnement actuel de l'ODL peut schématiquement être représenté comme suit :

⁷ article 8, paragraphe (3) du projet de loi sous avis.

⁸ L'article 8, paragraphe (2) du projet de loi sous avis prévoit également que l'ODL puisse « réaliser des actions et opérations sur le taux d'intérêt. ».

⁹ Un fonds spécial d'aides financières à l'exportation est également créé afin de permettre à l'ODL d'assumer sa nouvelle activité à part entière.

¹⁰ cf. article 2 de la loi du 24 juillet 1995 régissant l'Office du Ducroire.

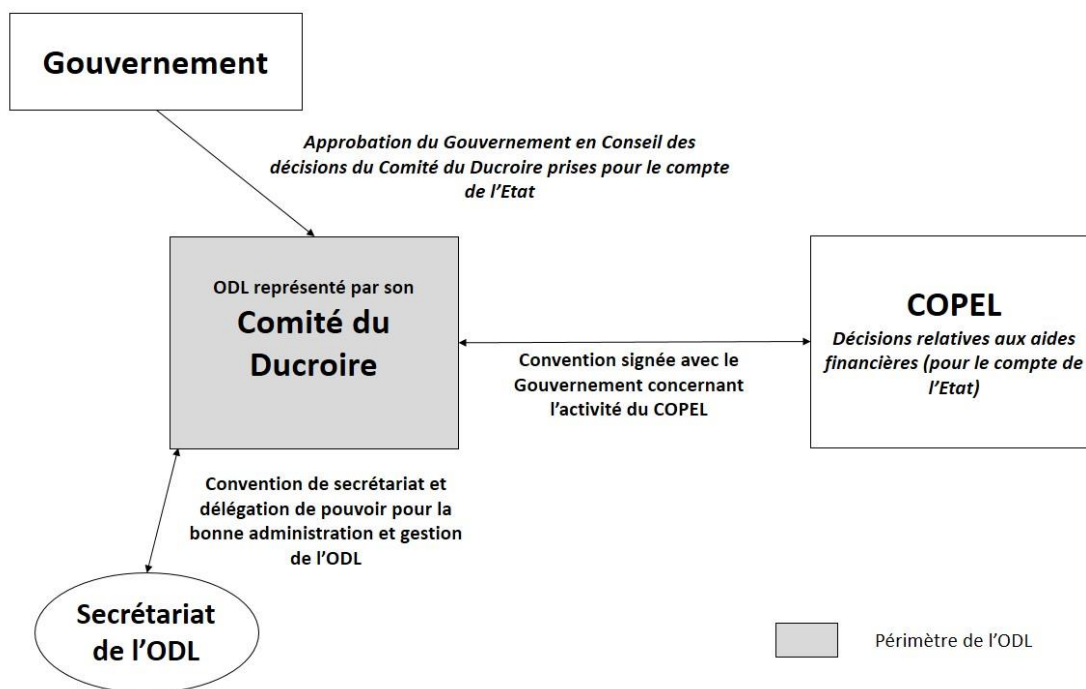
¹¹ cf. articles 9 et 11 de la loi du 24 juillet 1995 régissant l'Office du Ducroire.

¹² existant actuellement en pratique.

¹³ distinction introduite à l'article 9 du projet de loi sous avis.

¹⁴ articles 29 à 34 du projet de loi sous avis.

¹⁵ en charge de la prise de toutes les décisions de l'ODL, même concernant la gestion journalière.



Dans un contexte commercial international où la rapidité et la réactivité sont de mise, la centralisation des pouvoirs de direction au sein d'un organe collégial, comme le Comité du Ducroire, s'avère ne pas être optimale. Aussi, le projet de loi sous avis, a-t-il pour ambition de revoir la structure organisationnelle de l'office, afin de rendre son fonctionnement plus efficace et de décentraliser certaines tâches.

Ledit projet propose ainsi de doter l'ODL :

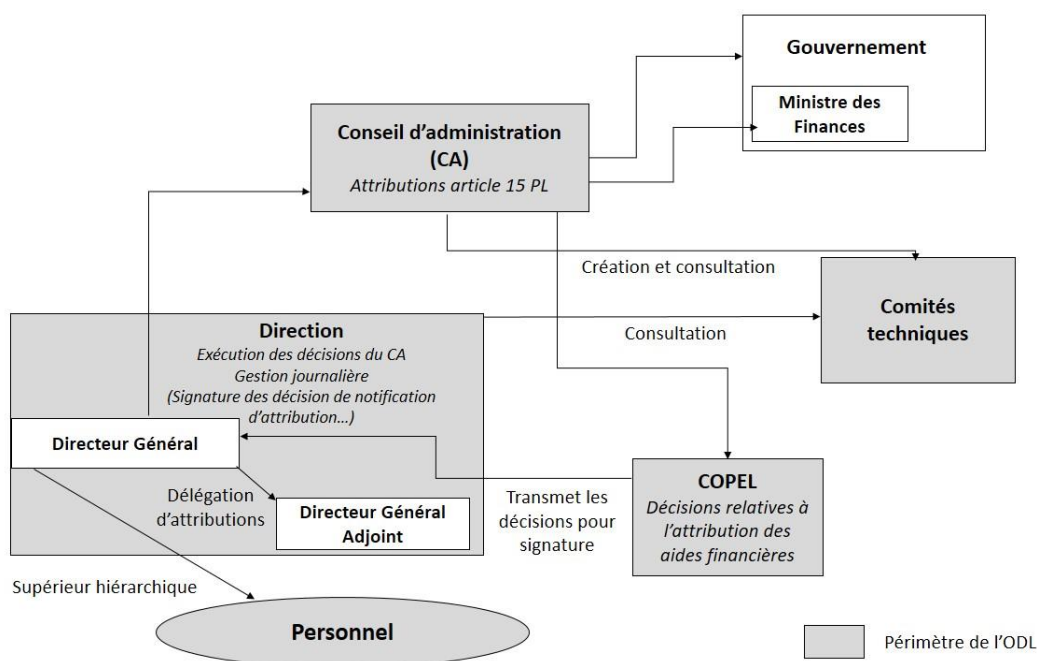
- d'un **conseil d'administration**, remplaçant le comité du ducroire, ayant de nouvelles attributions limitativement énumérées par le projet de loi sous avis et vocation à se réunir trimestriellement ;
- d'une **direction**, composée d'un directeur général (pouvant déléguer des attributions au directeur général adjoint) en charge de l'exécution des décisions du conseil d'administration et de la gestion journalière de l'ODL ;
- de **comités techniques** à vocation consultative, destinés notamment à assister le conseil d'administration dans des matières techniques ; et
- d'un **personnel propre**, reprenant le personnel du secrétariat actuellement mis à disposition de l'ODL¹⁶.

Il répartit la prise de décision quant aux activités de l'ODL jusqu'ici entièrement réservée au Comité du Ducroire, entre le Conseil d'administration, le directeur général et le COPEL (décisions d'attribution des aides financières aux entreprises)¹⁷.

Le projet de loi sous avis propose dès lors une nouvelle structure opérationnelle de l'ODL fonctionnant de la manière suivante :

¹⁶ en application de l'article 11 paragraphes (1) et (2) du règlement grand-ducal du 27 juillet 1997 portant exécution des articles 12 et 19 de la loi du 24 juillet 1995 régissant l'Office du Ducroire.

¹⁷ prévues à l'article 8 paragraphe (3).



La Chambre de Commerce se félicite dans l'ensemble des réformes proposées par le projet de loi sous avis. Ces modifications ont pour finalité de soutenir la compétitivité des entreprises à l'international leur permettant notamment de bénéficier au Luxembourg de prestations similaires à celles offertes par les homologues de l'ODL en dehors des frontières luxembourgeoises.

La Chambre de Commerce accueille favorablement le projet de loi sous avis qui appelle néanmoins deux remarques principales de sa part.

La Chambre de Commerce s'interroge ainsi d'abord quant à la nouvelle structure organisationnelle de l'ODL et notamment quant à la place et au rôle du COPEL. Selon l'exposé des motifs « *Contrairement aux comités techniques susmentionnés¹⁸, le COPEL [Comité pour la promotion des exportations luxembourgeoises] n'est pas un nouveau comité* », le projet de loi sous avis, visant « *à intégrer le COPEL comme organe décisionnel à part entière de l'ODL.* ». Le COPEL ne semble pour autant pas, en l'état actuel du projet, être un comité technique, alors que ceux-ci relèvent d'un seul article dans le chapitre 1^{er} du Titre II dédiés aux organes de gestion¹⁹, le COPEL faisant quant à lui l'objet d'un chapitre 2 entier, le commentaire de l'article 22 le qualifiant finalement également de « sous-comité ». Le COPEL ne devrait par ailleurs pas plus être considéré comme organe de l'ODL (dès lors avec pouvoir de représentation), la Chambre de Commerce constatant en effet, que dans le cadre du mécanisme décisionnel relatif à l'attribution des aides financières, le COPEL est en charge des décisions relatives à l'attribution desdites aides²⁰, mais qu'il revient pourtant au directeur général de signer et notifier les décisions²¹ relatives à ces aides²². La Chambre de Commerce est dès lors d'avis que le statut du COPEL devrait être clarifié pour des raisons de sécurité juridique.

¹⁸ Il s'agit des comités techniques susmentionnés que le conseil d'administration peut instituer.

¹⁹ Il s'agit de l'article 16 du projet de loi.

²⁰ article 22 du projet de loi sous avis.

²¹ article 25 quatrième alinéa.

²² La Chambre de Commerce observe encore à ce sujet que ce processus est pour le moins étonnant dans la mesure où le directeur général répond de sa gestion devant le conseil d'administration, mais qu'aucun mécanisme similaire n'est prévu concernant le COPEL.

La Chambre de Commerce relève ensuite que l'ensemble des membres du conseil d'administration sont nommés par le Gouvernement²³ en Conseil sur propositions ministérielles. L'article 12, paragraphe 5 du projet de loi sous avis prévoit notamment la nomination au sein du conseil d'administration de trois membres indépendants issus du secteur privé sur proposition du Ministre des Finances. La Chambre de Commerce, dont la loi organique compte parmi ses missions phares le soutien à et la promotion de l'internationalisation des entreprises du pays, souhaiterait pouvoir proposer un de ces membres et suggère de préciser la disposition en ce sens. Elle y reviendra au sujet de l'article 12.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er} et article 5

Dans la mesure où les commentaires de l'article 1^{er} impactent la rédaction de l'article 5 et vice versa, la Chambre de Commerce formulera ses commentaires concernant ces deux paragraphes dans une même partie.

Concernant l'objet de l'ODL

La Chambre de Commerce constate d'abord que l'objet de l'ODL défini au paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} du projet de loi sous avis est partiellement repris au premier paragraphe de l'article 5 concernant les missions de l'ODL.

En effet, l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er} du projet de loi sous avis dispose que :

« L'office du Ducroire a pour objet de favoriser les relations économiques et financières internationales des entreprises²⁴ par l'acceptation de risques de perte économique liée à l'activité d'importation ou d'exportation de biens, à la prestation de services ou à des investissements des opérateurs économiques en dehors de leurs pays d'établissement. »

alors que, le paragraphe 1^{er} de l'article 5 prévoit que :

« L'ODL a pour mission de favoriser, dans l'intérêt du Grand-Duché de Luxembourg, les relations économiques et financières internationales des entreprises²⁵ ainsi que le développement à l'international des entreprises. »

La Chambre de Commerce constate dès lors que l'énoncé de l'article 5, paragraphe 1^{er}, s'apparente davantage à la description de l'objet de l'ODL plutôt qu'à ses missions. La Chambre de Commerce propose par conséquent d'insérer l'article 5, paragraphe 1^{er} dans l'article 1^{er} relatif à l'objet de l'ODL.

Concernant les missions de l'ODL

Sans préjudice de ses commentaires relatifs au premier paragraphe de l'article 5, la Chambre de Commerce constate que le second paragraphe de l'article 5 constitue une disposition destinée à couvrir toutes autres missions qui pourraient être confiées à l'ODL²⁶.

²³ hormis le président du COPEL membre de droit du conseil d'administration.

²⁴ souligné par la Chambre de Commerce.

²⁵ souligné par la Chambre de Commerce.

Aussi, la Chambre de Commerce se pose-t-elle la question de savoir si l'article 5 ne devrait pas être complété par une description des principales missions de l'ODL au terme du projet de loi sous avis.

Concernant l'ordre des paragraphes dans l'article 1^{er}

La Chambre de Commerce relève enfin que l'article 1^{er} intitulé « Objet, institution et dénomination » décrit l'objet de l'ODL, dans son premier paragraphe, avant de définir l'institution dans le second paragraphe. Dans un esprit de cohérence et afin d'améliorer la lisibilité de l'article 1^{er}, la Chambre de Commerce propose d'intervertir le 1^{er} et le second paragraphe de façon à ce que la description de l'institution intervienne avant la définition de son objet et d'amender le titre en fonction.

Concernant l'article 4

La Chambre de Commerce relève que le troisième paragraphe de l'article 4 fait référence à « l'objet social » de l'ODL. La Chambre de Commerce propose de supprimer l'adjectif « social » qui s'apparente davantage à une société qu'à un établissement public.

La Chambre de Commerce observe par ailleurs que désormais la représentation de l'ODL est attribuée au directeur général pour certains actes, voire à ceux qui ont pouvoir d'agir au nom de la direction. Pour les actes ne relevant pas de la direction ou de mandataires spéciaux, le pouvoir de représentation est attribué à l' « ODL ». La Chambre de Commerce s'interroge si pour des raisons pratiques, il ne conviendrait pas de maintenir néanmoins la représentation de l'ODL par son président comme c'est le cas actuellement²⁷.

Concernant l'article 9, paragraphe (1), point 2°

La Chambre de Commerce constate un problème de syntaxe dans la rédaction de l'article 9, paragraphe (1), point 2° qui dispose que :

« L'ODL exerce pour le compte de l'Etat (...) 2° les prestations mentionnées à l'article 8 paragraphe 1^{er} qui comportent des risques dont la gravité et la durée dépassent ses possibilités techniques, mais que le Gouvernement en Conseil constate leur opportunité²⁸. »

La rédaction de cet article doit par conséquent être corrigée.

Concernant l'article 12

Concernant les paragraphes 1 à 6 de l'article 12

L'article 12, paragraphe 1^{er} prévoit que : « *le conseil d'administration est composé d'au moins huit membres nommés et révoqués par le Gouvernement en conseil* ».

La Chambre de Commerce fait valoir à cet égard qu'en additionnant le nombre de membres nommés conformément aux paragraphes 2 à 6²⁹, le nombre de membres du

²⁶ L'article, paragraphe (2), dispose en effet que : « L'ODL peut accomplir par ailleurs toutes autres missions dont il est chargé par des lois ou des règlements ou qui lui sont confiées par décision du Gouvernement en conseil. Ces dernières missions font l'objet de conventions à conclure entre le Gouvernement et l'ODL, négociées et signées par la Direction. Elles sont à approuver par le conseil d'administration. ».

²⁷ article 7 (2) du règlement grand-ducal du 27 juillet 1997 précité.

²⁸ souligné par la Chambre de Commerce.

conseil d'administration s'élève à neuf, en incluant le président du COPEL (nommé quant à lui par le Ministre ayant l'Economie dans ses attributions) en tant que membre de plein droit. Aussi, le nombre minimum de membres du conseil d'administration correspond-t-il à neuf membres minimum, dont huit nommés et révoqués par le Gouvernement en Conseil. Dès lors, la Chambre de Commerce propose de modifier l'article 12, paragraphe 1^{er} comme suit :

*« Le conseil d'administration est composé d'au moins **huit neuf** membres, **dont huit sont** nommés et révoqués par le Gouvernement en conseil ».*

Concernant le paragraphe 5 de l'article 12

La Chambre de Commerce propose de compléter le paragraphe 5 comme suit :

*« Trois membres indépendants issus du secteur privé sont nommés sur proposition du ministre, **dont un lui est proposé par la Chambre de Commerce.** »*

Concernant l'article 13 paragraphe 5

Le président étant membre du conseil d'administration, il y a lieu de relibeller le paragraphe comme suit : *« ~~Le président et les membres du conseil d'administration ne contractent aucune obligation personnelle relativement aux engagements de l'ODL. Ils ne sont responsables que de l'exécution de leur mandat.~~ »*

Concernant l'article 15, point 10

Le point 10 de l'article 15 prévoit que le conseil d'administration de l'ODL « (...) *approuve les conventions à conclure pour la réalisation de l'objet de l'ODL prévu à l'article 5, paragraphe 1^{er} (...)* ». Or, sans préjudice des commentaires formulés au sujet de l'article 1^{er} et de l'article 5, ce dernier décrit la mission de l'ODL et non son objet, celui-ci étant décrit à l'article 1^{er}.

Concernant l'article 17

Concernant le paragraphe 3 de l'article 17

Le paragraphe (3) prévoit que : *« Les réunions se tiennent au siège de l'ODL. Elles peuvent être tenues par voie de communications électroniques. Le conseil d'administration définit dans le règlement d'ordre intérieur visé à l'article 15, point 3° ses règles internes de fonctionnement. »*

Afin de tenir compte des moyens de communication modernes, la Chambre de Commerce préconise de modifier l'article comme suit : *« Les réunions se tiennent au siège de l'ODL. Tout membre du conseil d'administration peut participer à la réunion par conférence téléphonique, vidéo conférence, ou tout autre moyen de communication similaire permettant son identification. Ces moyens doivent satisfaire à des caractéristiques techniques garantissant la participation effective à la réunion, dont les délibérations sont retransmises de façon continue. La participation à une réunion tenue par un tel moyen de communication équivaldra à une participation en personne à ladite réunion.*

²⁹ trois membres nommés conformément au paragraphe 2, un membre nommé conformément au paragraphe 3, un membre nommé conformément au paragraphe 4, trois membres nommés conformément au paragraphe 5 et le président du COPEL membre de droit conformément au paragraphe 6 de l'article 12.

Nonobstant l'alinéa qui précède, une résolution du conseil d'administration par consentement unanime peut également être prise par écrit. Une telle résolution doit consister en un seul ou plusieurs documents contenant les résolutions signées par chaque administrateur manuellement ou électroniquement par une signature électronique conforme aux exigences de la loi luxembourgeoise. La date d'une telle résolution est la date de la dernière signature. Les décisions prises selon cette procédure sont réputées être prises au lieu du siège de l'ODL.

Le conseil d'administration définit dans le règlement d'ordre intérieur visé à l'article 15, point 3° ses règles internes de fonctionnement. »

Concernant les paragraphes 5, 6 et 9 de l'article 17

Le paragraphe (6) de l'article 17 prévoit que les décisions du conseil d'administration relatives aux activités concurrentielles « *sont prises à la majorité qualifiée des membres présents ou représentés (...)* » sans précision concernant la majorité qualifiée à appliquer. La Chambre de Commerce relève dès lors qu'afin de pouvoir appliquer les dispositions de ce paragraphe en pratique, il convient de prévoir une fraction correspondant à la majorité qualifiée en cause. Il ne prévoit par ailleurs pas de quorum de présence.

Le paragraphe 9 de l'article 17, qui semble poser de manière générale le principe de quorum, dispose quant à lui que : « *Le conseil ne peut valablement siéger que si quatre membres au moins sont présents, dont au moins deux représentent le Gouvernement.* », ce qui est en contradiction avec le paragraphe 5 selon lequel, pour les activités non-concurrentielles, la majorité des membres doit être présent ou représenté.

Dans un souci de lisibilité et de cohérence, la Chambre de Commerce propose de supprimer le paragraphe 9 et de revoir les conditions de quorum de présence dans les paragraphes 5 et 6.

Concernant l'article 18

Suivant le commentaire au sujet de l'article 17, le renvoi à son paragraphe 9 est le cas échéant à amender et à remplacer par : « *Par exception à l'article 17, paragraphes 5 et 6, ...* ».

Concernant l'article 23, paragraphes 4 et 6

La Chambre de Commerce constate que le contenu du quatrième et du sixième paragraphe de l'article 23, concernant la durée du mandat du président et des membres du COPEL, est strictement identique. Elle suggère de supprimer la répétition de ce paragraphe. Elle renvoie pour le surplus aux observations formulées dans les considérations générales.

Concernant l'article 25

La Chambre de Commerce observe que le directeur et le directeur général adjoint forment selon le commentaire de l'article un « organe collégial », ceci n'étant pas repris dans la disposition elle-même.

*

*

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses commentaires.

MEM/DJI