

**N° 6853<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

---

## **PROJET DE LOI**

**ayant pour objet**

- 1. la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale;**
- 2. l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments pour des activités économiques;**
- 3. la modification de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet**
  - 1) le développement et la diversification économique;**
  - 2) l'amélioration de la structure générale de l'économie**

\* \* \*

### **AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**

(11.10.2016)

Par dépêche du 5 août 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et une fiche d'évaluation d'impact.

La fiche financière prévue par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État fait défaut. Sous l'intitulé „IV. Fiche financière“, les auteurs du texte déclarent que „l'impact financier de l'avant-projet de loi ne peut être estimé que vaguement étant donné qu'il est difficile de prédire combien d'entreprises solliciteront une aide à l'investissement à finalité régionale et combien de projets d'investissement satisferont aux conditions d'éligibilité“.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 15 octobre 2015 et 14 janvier 2016.

\*

## CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le projet soumis à l'examen du Conseil d'État a pour objet de moderniser le régime d'aides résultant de la loi modifiée du 15 juillet 2008 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays<sup>1</sup> afin d'adapter le droit interne luxembourgeois au processus de modernisation du droit européen des aides d'État mené depuis 2012<sup>2</sup>.

Il y a lieu de relever qu'à l'avenir seules, les petites et moyennes entreprises pourront bénéficier de l'ensemble des aides. Les grandes entreprises se trouveront en effet exclues du bénéfice des aides au développement d'activités existantes. Par ailleurs, les portions du territoire visées par le régime des aides se trouvent fortement réduites puisque, selon les critères de la Commission européenne, seules les communes de Differdange et de Dudelange seront encore éligibles.

Le Conseil d'État constate que le texte du projet de loi qui lui est soumis reprend certaines dispositions du règlement général d'exemption par catégories de la Commission européenne (règlement (UE) n° 651/2014<sup>3</sup>), ou s'en inspire de très près. En règle générale, la reproduction dans des textes nationaux, des dispositions de règlements européens est à proscrire. En effet, le règlement européen est, par nature, un acte directement applicable<sup>4</sup> et, selon la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les États membres ne sauraient adopter un acte par lequel la nature communautaire d'une règle juridique et les effets qui en découlent seraient dissimulés aux justiciables<sup>5</sup>. Le règlement européen dont il est ici question présente cependant la particularité qu'il n'institue comme tel aucun droit au profit des entreprises et résidents des États membres à obtenir des aides publiques; son objet est de déterminer des catégories d'aides qui sont dispensées de l'obligation de notification prévue par le Traité. Le Conseil d'État peut donc comprendre que les auteurs du projet de loi aient jugé opportun de s'inspirer des formulations du règlement (UE) n° 651/2014 afin de définir des aides qui sont censées rester dans le périmètre de ce que le règlement général d'exemption par catégories autorise.

Le Conseil d'État relève enfin que les auteurs du projet ont omis de diviser les articles du projet de loi, dont certains sont très longs, en paragraphes. Ceci rend la structure du texte plus difficile à appréhender et complique les renvois au texte. Afin d'y remédier, il serait indiqué de subdiviser les articles en paragraphes à instar de l'approche qui avait été suivie en 2008.

\*

1 Loi du 15 juillet 2008 ayant pour objet: 1. le développement économique de certaines régions du pays; 2. la modification – de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie; – de la loi du 22 février 2004 instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de sources renouvelables, Mém. A n° 116 du 5 août 2008, p. 1792.

2 L'article 109 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) autorise le Conseil de l'Union européenne à exempter certaines catégories d'aides publiques de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. C'est sur cette base que le Conseil a adopté en 1998 (règlement (CE) n° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du Traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales) un règlement habilitant la Commission européenne à exempter certaines catégories d'aides, parmi lesquelles figuraient les aides en faveur de la protection de l'environnement. La Commission européenne a mis en œuvre cette habilitation par un règlement adopté en 2008 (règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du Traité). En 2012, la Commission européenne a annoncé son intention de proposer une modernisation de ce régime sur la base de l'expérience acquise (communication de la Commission européenne sur la modernisation des aides d'État du 8 mai 2012, COM(2012) 209 final). En 2013, le Conseil de l'Union européenne a étendu l'habilitation accordée à la Commission européenne à de nouvelles catégories d'aides (règlement (UE) n° 733/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n° 994/98 sur l'application des articles 92 et 93 du Traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales). Ceci a conduit la Commission européenne à adopter en 2014 un nouveau règlement général d'exemption par catégories n° 651/2014 (règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité).

3 Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité. Il y a lieu de relever une erreur matérielle dans la lettre de saisine, qui se réfère à un règlement (UE) 651/04.

4 „En raison de sa nature même et de sa fonction dans le système des sources du droit communautaire, tout règlement produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger“ (C.J.C.E., 14 décembre 1971, *Politi*, aff. n° 43/71).

5 C.J.U.E., 17 mai 1972, *Leonesio*, aff. n° 93/71; 2 février 1977, *Amsterdam Bulb*, aff. n° 50/76; 31 janvier 1977, *Zerbone*, aff. n° 94/77; 15 novembre 2012, *Al-Agsa*, aff. n°<sup>05</sup> C-539/10 et C-550/10. La doctrine résume la teneur de cette jurisprudence comme suit: „une mesure législative qui reproduirait en droit interne le contenu d'un règlement serait-elle non seulement dénuée d'effet juridique, mais aussi contraire au droit de l'Union lui-même puisqu'elle méconnaîtrait la portée réelle de ce droit“ (Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2e éd., Bruxelles, Larcier, 2016, p. 401).

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi comporte dix-sept définitions qui, comme l'indique le commentaire des articles, ont majoritairement été puisées dans le règlement général d'exemption par catégories de la Commission européenne (règlement (UE) n° 651/2014).

Le Conseil d'État voudrait rappeler que, dans la tradition juridique française, les mots utilisés dans un texte de loi y gardent la signification qu'ils ont dans le langage courant. L'insertion d'une définition ne s'impose que lorsqu'un terme n'a pas un sens suffisamment clair dans la langue courante ou dans le langage juridique<sup>6</sup>, lorsque le législateur entend donner à un terme une portée plus extensive ou plus étroite que le sens commun ou lorsqu'il s'agit d'assurer la transposition d'une directive européenne qui comporte elle-même des définitions. L'insertion d'une définition peut encore se justifier par des raisons pratiques, par exemple pour éviter de devoir répéter un énoncé dans plusieurs articles du texte de loi. En règle générale cependant, il convient de faire un usage modéré de la technique consistant à insérer des définitions au début des textes de loi pour ne pas obliger le lecteur à se demander sans cesse si un mot a reçu une signification particulière dans le contexte de cette législation et aussi pour ne pas l'obliger à interrompre régulièrement sa lecture et à retourner au début du texte pour revoir la signification d'un mot.

S'il est tout à fait justifié d'utiliser le vocabulaire européen dans la mesure où la matière des aides publiques est encadrée par le droit de l'Union européenne, il est en soi superflu de reproduire ces définitions dans le texte national et les auteurs auraient pu se contenter d'un renvoi aux définitions contenues dans le règlement européen, par exemple au moyen d'une disposition conçue comme suit: „Les termes utilisés dans la présente loi ont la signification que leur donne le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité“.

Le Conseil d'État rappelle encore qu'il n'est pas opportun de définir des termes qui ne sont utilisés que dans un seul article. Il demande aux auteurs des textes d'intégrer les définitions en cause dans les articles où la notion est utilisée.

### *Définitions 1 et 2*

Les définitions des notions d'„actifs corporels“ et d'„actifs incorporels“ sont textuellement reprises du règlement (UE) n° 651/2014<sup>7</sup>. Ces notions sont utilisées dans le contexte des définitions 14 et 15 et de l'article 7.

### *Définition 3*

La définition de la notion d'„activité identique ou similaire“ s'inspire de celle qui figure dans le règlement (UE) n° 651/2014<sup>8</sup>, mais les auteurs remplacent la référence du règlement européen à la nomenclature statistique des activités économiques NACE<sup>9</sup> par une référence à la nomenclature NACELUX.

Le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. En effet, la nomenclature NACELUX, élaborée par le STATEC, n'est pas un acte normatif et le Conseil d'État ne saurait accepter que le législateur consacre un document qui n'est qu'un acte de l'administration au moyen d'un tel renvoi.

Le Conseil d'État donne à considérer qu'en visant le „code à quatre chiffres“ de la nomenclature NACELUX Rev. 2, les auteurs se réfèrent au niveau de détail jusqu'auquel la nomenclature nationale est identique à la nomenclature NACE. Le niveau de détail supplémentaire de la nomenclature NACELUX est en effet désigné par des codes à cinq chiffres. Il n'y a donc aucune raison de préférer la référence inutilement compliquée à la nomenclature „NACELUX Rev. 2 (code à quatre chiffres)“ à un simple renvoi à la nomenclature NACE.

6 „Il n'est pas nécessaire de définir les termes qui ont un sens suffisamment clair dans la langue courante comme dans la langue juridique“ (Marc BESCH, *Traité de légistique formelle*, Luxembourg, Conseil d'État, 2005, n° 127).

7 Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définitions n°s 29 et 30.

8 Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 50.

9 Cette nomenclature découle du règlement (CE) n° 1893/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 établissant la nomenclature statistique des activités économiques NACE Rév. 2 et modifiant le règlement (CEE) n° 3037/90 du Conseil ainsi que certains règlements (CE) relatifs à des domaines statistiques spécifiques.

Afin de lever l'opposition formelle et pour simplifier la rédaction du texte, il convient de faire une référence à la seule nomenclature NACE.

#### *Définition 4*

La définition de la notion d'„aide de *minimis*“ est reprise de la loi précitée du 15 juillet 2008, avec seulement une mise à jour des références aux textes européens actuellement en vigueur. Le Conseil d'État demande cependant aux auteurs d'intégrer cette définition à l'article 5, qui est la seule disposition du texte en projet qui utilise cette notion.

#### *Définition 5*

La définition de la notion d'„augmentation nette du nombre de salariés“ est textuellement reprise du règlement (UE) n° 651/2014<sup>10</sup>. Comme cette notion n'est utilisée que dans le contexte de l'article 7, le Conseil d'État demande de la définir à l'endroit de cet article.

#### *Définition 6*

La définition de la notion de „coût salarial“ est textuellement reprise du règlement (UE) n° 651/2014<sup>11</sup>.

Comme la notion de „coûts salariaux“, au pluriel, est employée uniquement à l'article 7, le Conseil d'État recommande d'insérer les éléments de la définition dans cet article, d'autant plus qu'il existe un potentiel de confusion entre la définition, qui se réfère à un „montant effectivement à charge du bénéficiaire“, et l'article 7, qui parle de „coûts salariaux estimés“.

#### *Définition 7*

Il est superflu de reprendre la définition de la notion de „date d'octroi de l'aide“ qui figure dans le règlement (UE) n° 651/2014<sup>12</sup> alors qu'aucune disposition de la loi en projet n'utilise cette notion. Le Conseil d'État demande donc la suppression de cette définition.

#### *Définition 8*

La définition de la notion de „début des travaux“ est textuellement reprise du règlement (UE) n° 651/2014<sup>13</sup>. Cette notion est utilisée dans le contexte des articles 2, 5, 7 et 11.

#### *Définition 9*

La définition de la notion d'„entreprise en difficulté“ est reprise du règlement (UE) n° 651/2014<sup>14</sup>. Le Conseil d'État estime cependant qu'il y aurait lieu de définir cette notion à l'endroit de l'article 2, qui est la seule disposition du texte en projet à l'utiliser.

#### *Définition 10*

La définition de la notion d'„établissement“ est reprise de la loi précitée du 15 juillet 2008 et ne donne, comme telle, pas lieu à observation.

Le Conseil d'État peine cependant à voir de quelle manière cette définition permettra d'atteindre l'objectif annoncé dans le commentaire des articles, où l'on lit que „la définition du terme „établissement“ qui est applicable dans le cadre du projet de loi restreint la notion d'entreprise afin de permettre au régime d'aide de cibler plus particulièrement les activités industrielles, les activités des services ayant un effet moteur sur l'économie et les activités de recherche. En effet, le Gouvernement entend soutenir des secteurs cibles qui contribuent de manière substantielle à la croissance et à la diversification de l'économie du pays“.

#### *Définition 11*

La notion de „grand projet d'investissement“ est définie par le règlement (UE) n° 651/2014<sup>15</sup>. Elle n'est utilisée que dans le contexte de l'article 4 du projet de loi, ce qui amène le Conseil d'État à

10 Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 32.

11 Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 31.

12 Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 28.

13 Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 23.

14 Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 18.

15 Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 52.

demander de reprendre l'unique élément de définition – à savoir le fait que les coûts admissibles dépassent la valeur de 50.000 euros – directement dans cet article.

#### *Définition 12*

La notion de „grande entreprise“ est utilisée aux articles 2 et 7 du projet de loi. Les auteurs du projet définissent cette notion par opposition à la définition des „petites et moyennes entreprises (définition 17), ce qui correspond à la technique utilisée également dans le texte européen<sup>16</sup>.

#### *Définition 13*

La notion d'„intensité de l'aide“ est définie par le règlement (UE) n° 651/2014<sup>17</sup>. Cette notion, qui n'est utilisée que dans le contexte de l'article 4 du projet, devrait donc être définie à cet endroit afin de faciliter la lecture de la future loi.

#### *Définition 14*

La notion d'„investissement initial“ est utilisée dans le contexte des articles 2, 3, 5, 6, 7 et 9 du texte en projet. La définition sous examen correspond à celle qui figure dans le règlement (UE) n° 651/2014.

#### *Définition 15*

La notion d'„investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique“ est définie par le règlement (UE) n° 651/2014.

Dans la mesure où cette notion est uniquement utilisée à l'article 2, le Conseil d'État demande aux auteurs d'en reprendre la teneur dans le paragraphe qui énonce la règle selon laquelle les grandes entreprises ne peuvent bénéficier de l'aide à finalité régionale que lorsqu'elles font un investissement en faveur d'une nouvelle activité économique.

#### *Définition 16*

Le Conseil d'État propose aux auteurs de renoncer à la définition des „ministres compétents“ au profit de la proposition de texte qu'il fera ci-après à l'endroit de l'article 6, et ce à l'instar de l'approche qui avait été suivie en 2008.

#### *Définition 17*

La définition des „petites et moyennes entreprises“ est reprise du règlement (UE) n° 651/2014<sup>18</sup>. Cette notion est utilisée dans le contexte de la définition 9 et des articles 4, 7 et 9.

Le Conseil d'État constate que si le projet de loi vise effectivement dans certains articles les „petites et moyennes entreprises“ ou „PME“, il comporte cependant aussi des règles différentes pour les „petites entreprises“ et les „moyennes entreprises“ (articles 4 et 10).

Il serait donc indiqué de reprendre également les définitions des „petites entreprises“ et des „moyennes entreprises“ qui figurent à l'annexe I du règlement (UE) n° 651/2014, ou alors de remplacer la définition par un renvoi aux dispositions de cette annexe.

#### *Article 2*

Le Conseil d'État constate que l'article sous examen ne se limite pas à des questions ayant trait au champ d'application de la future loi, mais traite également, dans son dernier alinéa, des informations à fournir à l'appui d'une demande d'aide. Il serait indiqué, pour des raisons de cohérence, de scinder l'article sous examen en deux et de consacrer un article distinct à ces questions procédurales.

Il serait encore judicieux de déplacer l'actuel alinéa 2 vers le début de l'article sous examen afin que cet article débute par un énoncé positif du champ d'application avant de traiter des exclusions qui, dans l'état actuel du texte, figurent aux alinéas 1<sup>er</sup> et 3.

<sup>16</sup> Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 24 et Annexe I.

<sup>17</sup> Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 26.

<sup>18</sup> Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 2 et Annexe I.

### Article 3

Si cet article ne donne pas lieu à observation sur le fond, le Conseil d'État aurait cependant préféré, que les auteurs eussent annoncé la limitation territoriale du régime d'aides, que le projet propose d'instituer, à un moment plus précoce du texte.

### Article 4

Il est rappelé que les articles 99 et 103 de la Constitution érigent les finances publiques en matière réservée à la loi. L'article 99 de la Constitution est concerné pour les aides qui grèvent le budget de l'État pendant plus d'un exercice et l'article 103 trouve application pour celles qui représentent une charge pour le Trésor. Il en découle que les prérogatives du pouvoir réglementaire dans ce domaine sont limitées.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'alinéa 1<sup>er</sup>, qui prévoit qu'„un plafond d'aide inférieur et les modalités de calcul des aides à l'investissement à finalité régionale peuvent être définis par règlement grand-ducal“.

Il est vrai que la loi précitée du 15 juillet 2008 comporte une disposition similaire, mais l'actuel article 32(3) de la Constitution a depuis lors reçu une interprétation par la Cour constitutionnelle d'après laquelle „l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités selon lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc“<sup>19</sup>.

### Article 5

L'article 5 du projet de loi aborde la question du cumul des aides prévues par le projet avec des aides prévues par d'autres législations.

Le Conseil d'État relève que la règle anti-cumul figurant au deuxième alinéa vise les „aide(s) à l'investissement à finalité régionale dans la même région“ déjà obtenues par le même projet d'investissement, alors que l'article 14, paragraphe 13, du règlement (UE) n° 651/2014 vise généralement les „aide(s) dans la même région“. Le Conseil d'État demande aux auteurs du texte de vérifier que la restriction figurant dans le texte en projet est bien conforme au droit de l'Union européenne, c'est-à-dire de confirmer que le terme „aide“ est – dès lors qu'il figure à l'article 14 du règlement européen consacré aux aides à finalité régionale –, à interpréter comme ne visant que les aides de cette nature. Il réserve sa position quant à la dispense du second vote en attendant que ce point soit clarifié.

### Article 6

L'article 6 est à reformuler pour y insérer les dispositions qui se trouvent dans la définition 16 du projet de loi. La formulation pourrait s'inspirer de près de celle de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, de l'actuelle loi.

Le Conseil d'État voudrait encore rappeler qu'il s'est interrogé, à plusieurs reprises déjà, sur l'opportunité d'attribuer une compétence conjointe à deux ministres en matière d'attribution d'aides économiques. Dans son avis du 2 mars 2004 sur le projet de loi portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes, il s'était ainsi demandé „si la raison d'être de cette double compétence, source potentielle de conflits d'intérêts et de lenteurs administratives, qui fait intervenir le responsable politique du budget à côté du ministre du ressort est encore d'actualité“ en considération notamment du contrôle financier introduit par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État<sup>20</sup>.

### Article 7

L'article 7 a pour objet de déterminer les coûts qui peuvent être pris en compte pour la détermination des aides. Il correspond, dans l'ensemble, aux paragraphes 4 à 9 de l'article 14 du règlement (UE) n° 651/2014.

La portée de l'exclusion des investissements effectués dans des actifs incorporels „n'ayant pas de contenu directement technologique“, qui figure au point 4 du second alinéa, n'est pas claire étant donné

<sup>19</sup> Cour constitutionnelle, 29 novembre 2013, arrêt n° 108/13.

<sup>20</sup> Avis du Conseil d'État du 2 mars 2004, doc. parl. n° 5148<sup>3</sup>, p. 7. La même question a été soulevée dans l'avis du 22 septembre 2009 (Avis du Conseil d'État du 22 septembre 2009, doc. parl. n° 6059<sup>2</sup>, p. 2).

qu'il n'est pas précisé ce qu'il y a lieu d'entendre par „contenu directement technologique“. De plus, ce paragraphe n'est pas correctement intégré avec l'énumération qui précède et devrait être reformulé.

La dernière phrase du quatrième point du second alinéa, qui plafonne les coûts pour des actifs incorporels des grandes entreprises à 50 pour cent des coûts d'investissements totaux devrait, aux yeux du Conseil d'État, être insérée à l'article 4, qui traite de l'intensité de l'aide.

#### *Article 8*

L'article 8 du projet de loi, qui reprend – pour l'essentiel – les dispositions de l'article 11 de la loi précitée du 15 juillet 2008 ayant trait à une commission consultative appelée à donner son avis sur les demandes d'aide introduites sur la base de la loi, ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'État relève que le commentaire des articles n'explique pas les raisons pour lesquelles le nouveau texte ne prévoit plus expressément la possibilité, pour la commission, d'entendre l'entreprise qui a introduit la demande d'aide. Il serait intéressant de savoir si les auteurs sont d'avis qu'un tel contact direct est problématique ou s'ils ont considéré cette précision comme superflète au vu de la généralité de la formule autorisant la commission consultative à „s'entourer de tous renseignements utiles“.

#### *Article 9*

L'article 9 du projet de loi reprend pour partie les dispositions de l'article 12 de la loi précitée du 15 juillet 2008.

Le Conseil d'État se demande si ce n'est pas par erreur que les auteurs ont omis le paragraphe 9 de l'article 12 de la loi précitée du 15 juillet 2008 qui exclut du bénéfice des aides les employeurs récidivistes ayant essuyé au moins deux condamnations pour travail clandestin. Cette exclusion a été insérée dans plusieurs lois ayant trait à des aides en matière économique par la loi du 21 décembre 2012<sup>21</sup> et elle est maintenue dans d'autres projets actuellement sous examen. Le Conseil d'État se demande donc s'il ne conviendrait pas de maintenir cette règle.

Le Conseil d'État voudrait aussi rappeler, sans qu'il y ait besoin d'en faire une mention explicite dans le texte de la loi en projet, que les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse et du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations de l'État et des communes sont d'application dans le cadre des procédures de restitution et autres mesures administratives prévues à l'article 9.

#### *Article 10*

L'article 10 du projet de loi, qui reprend la teneur du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 13 de la loi précitée du 15 juillet 2008, ne donne pas lieu à observation, si ce n'est que le Conseil d'État note que le défaut par une entreprise ayant précédemment bénéficié d'une des aides prévues par la loi en projet d'informer les ministres concernés en cas de cessation volontaire de ses activités n'est assorti d'aucune sanction. Il se demande si cette omission est voulue ou si elle est due à une simple inadvertance.

Pour ce qui est de la suppression du second paragraphe du texte actuel, qui prévoit la tenue d'une réunion d'information, le Conseil d'État n'y est pas opposé alors qu'il avait douté de l'utilité de cette mesure dans son avis du 4 mars 2008<sup>22</sup>.

#### *Article 11*

Pour les motifs déjà énoncés à l'endroit de l'article 4, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa final de l'article 11, aux termes duquel „des règlements grand-ducaux pourront introduire

21 Loi du 21 décembre 2012 portant modification: 1) du Code du travail; 2) du Code pénal; 3) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat; 4) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie; 5) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes; 6) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional; 7) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 8) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation; 9) de la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, Mém. A n° 296 du 31 décembre 2012, p. 4698.

22 Avis du Conseil d'État du 4 mars 2008, doc. parl. n° 5779<sup>3</sup>, page 6.

des conditions supplémentaires pour l'octroi de l'aide à l'investissement à finalité régionale et subordonner ladite aide à des investissements ou dépenses minima<sup>23</sup>.

La modification du champ d'application d'une loi par la voie d'un règlement grand-ducal dépasse les mesures d'exécution que le Grand-Duc peut prendre en vertu de l'article 36 de la Constitution. Le Conseil d'État rappelle qu'il faut reconnaître à l'attribution en question un caractère d'habilitation au sens de l'article 32(2) de la Constitution. Il s'agit en l'occurrence d'une gratification à charge du budget de l'État pour plusieurs exercices, qui relève, en vertu des articles 99 et 103 de la Constitution, des matières réservées à la loi. Une telle habilitation est donc proscrite. Aussi, le Conseil d'État ne saurait-il accorder la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien de l'alinéa final de l'article 11, dont il demande dès lors la suppression.

#### Article 12

L'article 12 du projet de loi reprend un lot de mesures qui figurent actuellement à l'article 13 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie.

L'achat de terrains et d'immeubles par l'État et par les communes en vue de leur affectation à des activités économiques est une mesure dont l'origine remonte à la loi du 28 juillet 1973 ayant pour objet de stimuler l'expansion économique<sup>23</sup>, et même à la loi du 2 juin 1962 ayant pour but d'instaurer et de coordonner des mesures en vue d'améliorer la structure générale et l'équilibre régional de l'économie nationale et d'en stimuler l'expansion<sup>24</sup>.

L'exposé des motifs et le commentaire n'indiquent pas pour quelles raisons les auteurs préfèrent abroger l'article 13 de la loi précitée du 27 juillet 1993 (article 14 du projet) et en insérer la substance dans la présente loi en projet plutôt que de modifier ponctuellement l'article 13 de la loi précitée du 27 juillet 1993 dans le sens qu'ils préconisent.

Le déplacement du texte vers le présent projet est source d'insécurité juridique. Il n'est en effet pas clair si les mesures prévues à l'article 12 sont affectées par la restriction territoriale de l'article 3.

L'article 3 du projet de loi limite le champ d'application territorial des aides à l'investissement à finalité régionale aux seuls investissements initiaux réalisés sur le territoire des communes de Dudelange et de Differdange.

Tel qu'il est rédigé, l'article 12 semble cependant destiné à trouver application sur l'ensemble du territoire.

Le Conseil d'État relève aussi qu'à l'article 13, les auteurs du texte opposent clairement l'„aide à l'investissement à finalité régionale“ et „l'accès à un terrain ou à un bâtiment“ et que l'article 15 prévoit le maintien en vigueur de l'article 12 au-delà du 31 décembre 2020, ce qui vient accréditer la thèse que les mesures prévues à l'article 12 ne sont pas, aux yeux des auteurs, des aides à finalité régionale dont le champ d'application est limité aux deux communes visées.

Cette situation est source d'insécurité juridique, ce qui amène le Conseil d'État à demander, sous peine d'opposition formelle, de voir clarifier si le champ d'application des mesures prévues aux alinéas 5 à 7 de l'article sous examen<sup>25</sup> est limité au territoire visé à l'article 3. Si les mesures prévues à cet article doivent s'appliquer sur l'ensemble du territoire, leur conformité au droit de l'Union européenne doit être examinée puisqu'elles ne bénéficieront plus alors de l'exemption dont bénéficient les aides à finalité régionale.

23 Mém. A. n° 46 du 14 août 1973, page 1080.

24 Mém. A. n° 31 du 19 juin 1962, page 492.

25 Les quatre premiers alinéas de l'article 12, qui autorisent l'État et, sous certaines conditions, les communes à acquérir et aménager des terrains ne sont *a priori* pas affectés par la limitation de l'article 3. Il ne s'agit en effet pas d'investissements initiaux effectués par les entreprises et par ailleurs ce n'est qu'au moment où les terrains concernés sont mis à la disposition des entreprises, comme le prévoient les alinéas subséquents, que la mesure est susceptible de constituer une aide. En substance, „les conditions nécessaires à l'établissement de l'existence d'une aide sont les suivantes: premièrement, il faut établir l'origine étatique de l'aide; deuxièmement, la mesure doit constituer un avantage pour l'entreprise bénéficiaire; troisièmement, la mesure doit présenter un caractère sélectif; quatrièmement, la mesure doit être susceptible de générer un impact sur les échanges entre États membres et cinquièmement, elle doit être susceptible d'entraîner une distorsion de concurrence“ (Pierre-Marie SABBADINI, *Les aides d'État*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 35).

Si la mesure doit s'appliquer sur l'ensemble du territoire, son insertion dans le présent projet ne semble pas opportune. Il conviendrait plutôt alors de modifier l'article 13 de la loi précitée du 27 juillet 1993.

Le Conseil d'État préconise encore une modification du libellé des alinéas 1<sup>er</sup>, 5 et 6 pour y voir préciser que les autorisations y données ne peuvent, en ce qui concerne l'État, dépasser le montant prévu à l'article 80, paragraphe 1<sup>er</sup>, point d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. L'article 99 de la Constitution subordonne en effet à l'autorisation de la loi spéciale les acquisitions et aliénations de biens immobiliers dont la valeur dépasse un seuil fixé par la loi, et, généralement, tout engagement financier important de l'État.

#### *Article 13*

La rédaction de l'article 13 a été modifiée par rapport à la disposition correspondante de la loi précitée du 15 juillet 2008 pour viser spécifiquement l'„aide à l'investissement à finalité régionale“ et „l'accès à un terrain ou à un bâtiment“. Aux yeux du Conseil de l'État, la formule du législateur de 2008, qui visait simplement les „avantages prévus par la présente loi“, est préférable.

La réserve concernant la restitution des subventions obtenues est à supprimer comme étant superflue. Il n'est pas de la compétence du juge pénal d'ordonner une telle restitution et le régime des restitutions découle à suffisance de l'article 9 du projet sans qu'il soit nécessaire d'en faire le rappel ici.

#### *Article 14*

Sans observation, sauf à relever que la disposition abrogatoire de l'article 14 pourrait, en fonction des réponses qui seront données aux interrogations formulées par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 12, être remplacée par une disposition modificative de l'article 13 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie.

#### *Article 15*

Le Conseil d'État propose de simplifier la rédaction de cet article en le formulant de la manière suivante:

„Les aides à finalité régionale peuvent être accordées aux conditions prévues dans la présente loi jusqu'au 31 décembre 2020.“

\*

### **OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISLATIVE**

#### *Observations générales*

Les symboles sont à proscrire dans un texte de loi. Ainsi, le symbole „%“ est à remplacer, dans l'ensemble du texte, par l'écriture en toutes lettres „pour cent“.

Dans le même sens, l'ensemble du texte est à revoir pour remplacer „EUR“ par „euros“.

Dans l'intérêt d'une lecture aisée des textes légaux également par des personnes qui ne sont pas spécialistes de la matière traitée, il y a lieu d'éviter les sigles et autres abréviations, même si ceux-ci sont couramment utilisés par les milieux directement concernés. Voilà pourquoi le Conseil d'État demande de remplacer le sigle „PME“ figurant à l'alinéa 3 du paragraphe 2 par „une petite ou une moyenne entreprise“.

#### *Article 1<sup>er</sup>*

##### *Définition 16*

Le Conseil d'État rappelle que „le but de la définition n'est pas de permettre l'emploi d'une formule abrégée. Pour autant qu'une telle formule s'avère nécessaire, il suffira d'ajouter les termes „, dénommé(e)“

ci-après „...“ ou „, désigné(e) ci-après par „le (la) ...“, à la suite de la première mention au dispositif de la notion, de l'autorité ou de l'organisme visés<sup>26</sup>.

#### *Définition 17*

À la définition n° 17, il y a lieu de se référer à l'annexe I du règlement (UE) n° 651/20 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, étant donné que les annexes de ce règlement européen sont numérotées en chiffres romains.

#### *Article 2*

Il serait indiqué de numéroter les paragraphes de cet article afin de faciliter les références ultérieures au texte.

#### *Article 7*

La rédaction de l'article 7, qui détermine les coûts qui peuvent être pris en compte pour la détermination des aides, s'inspire des paragraphes 4 à 9 de l'article 14 du règlement (UE) n° 651/2014. Les auteurs du texte y ont cependant apporté des modifications rédactionnelles qui ne sont pas de nature à faciliter la compréhension. Aussi le Conseil d'État voudrait proposer de retenir des formulations plus simples:

- À l'alinéa 1<sup>er</sup>, il y a lieu d'écrire simplement que „les coûts admissibles sont“. Il n'est pas nécessaire d'ajouter „ou bien“ puisque le caractère alternatif des trois tirets qui suivent résulte à suffisance de la conjonction „ou“.
- La phrase introductive du deuxième alinéa est à remplacer par la phrase introductive du paragraphe 8 de l'article 14 du règlement européen: „Les actifs incorporels sont admissibles pour le calcul des coûts d'investissement s'ils remplissent les conditions suivantes“.
- La phrase introductive du troisième alinéa est à remplacer par la phrase suivante: „Les coûts salariaux estimés sont admissibles s'ils remplissent les conditions suivantes“.

#### *Article 10*

Il convient de viser non pas „les ministres du Travail et de l'Économie“, mais „les ministres ayant l'Économie et le Travail dans leurs attributions“.

#### *Article 12*

À l'avant-dernière phrase de l'alinéa 5, il y a lieu de mettre „terrain“ au singulier.

#### *Article 14*

L'intitulé de cet article est à modifier pour tenir compte du fait qu'il s'agit d'une disposition non pas modificative mais abrogatoire. Par ailleurs, dans la mesure où l'abrogation vise un seul article, la formule est à mettre au singulier.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 octobre 2016.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

<sup>26</sup> Marc BESCH, *Traité de légistique formelle*, Luxembourg, Conseil d'État, 2005, n° 130

