

N° 7595⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**relative à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre
des instruments mis en place au niveau de l'Union
européenne pour atténuer les conséquences socio-
économiques du COVID-19**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(12.6.2020)

La Commission se compose de : M. André BAULER, Président-Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, Gilles BAUM, François BENOY, Dan BIANCALANA, Sven CLEMENT, Georges ENGEL, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Mme Martine HANSEN, Mme Josée LORSCHÉ, MM. Laurent MOSAR, Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi n°7595 a été déposé par le Ministre des Finances le 22 mai 2020.

Le projet de loi a été présenté à la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) au cours de la réunion du 3 juin 2020. M. André Bauler a été désigné rapporteur du projet de loi au cours de cette même réunion.

L'avis de la Chambre des métiers date du 25 mai 2020, celui de la Chambre de commerce du 29 mai 2020 et celui de la Chambre des salariés du 2 juin 2020.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 9 juin 2020.

La COFIBU a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 12 juin 2020. Le projet de rapport a été adopté au cours de cette même réunion.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser le Gouvernement à accorder une garantie de l'État dans le cadre des instruments mis en place au niveau de l'Union européenne pour atténuer les conséquences socio-économiques du COVID-19.

Considérations générales

Par sa nature, le choc provoqué par la pandémie du COVID-19 représente un défi inédit pour l'économie mondiale et européenne. Les États membres de l'Union européenne ont été touchés de manière symétrique par la crise, mais avec un impact socio-économique divergeant selon les pays. Cette hétérogénéité reflète la différence en ce qui concerne les capacités financières des États membres pour mettre en place des dispositifs de soutien conséquents.

Afin de préserver la cohésion du marché unique et dans le but de permettre la lutte efficace de tous les États membres contre les conséquences socio-économiques de la crise actuelle, l'Eurogroupe s'est

mis d'accord sur un plan d'urgence avec trois filets de sécurité pour un volume global de 540 milliards d'euros.

L'instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence, connu sous sa dénomination « SURE », vise à aider les États membres à faire face aux dépenses liées à la préservation de l'emploi notamment par le biais du chômage partiel. Cet instrument est doté de 100 milliards d'euros et il sera garanti par les États membres pour un volume de 25 milliards d'euros, dont environ 77 millions d'euros seront garantis par le Luxembourg.

Un Fonds de garantie européen COVID-19 sera établi auprès de la Banque européenne d'investissement. Ce fonds sera garanti à hauteur de 25 milliards d'euros de la part des États membres et aura pour objectif de contribuer au financement des entreprises européennes pour un volume total de 200 milliards d'euros. La contribution du Luxembourg au fonds précité s'élève à environ 33 millions d'euros.

Le troisième filet de sécurité relève du Mécanisme européen de stabilité (MES) qui permettra aux États membres de solliciter des lignes de crédits jusqu'à concurrence de 2% du PIB de la zone euro, soit 240 milliards d'euros. Ces lignes de crédits seront accordées sans conditionnalité macroéconomique, outre la nécessité d'affecter les fonds empruntés à des dépenses liées directement ou indirectement à la crise sanitaire.

Par le présent projet de loi, il est proposé d'autoriser l'octroi de la garantie de l'État en faveur de la Commission européenne pour l'instrument « SURE », ainsi qu'en faveur de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour le Fonds de garantie européen COVID-19. Le montant global de la contribution du Luxembourg se chiffre à environ 110 millions d'euros et le montant à autoriser à travers les articles 1er et 2 du présent projet de loi s'élève à 150 millions d'euros afin d'accorder au gouvernement la flexibilité nécessaire pour un éventuel accroissement de la force de frappe des instruments en question.

*

3. LES AVIS

Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis son avis le 9 juin 2020.

La Haute corporation ne peut pas approuver que les deux garanties soient fusionnées alors qu'elles comportent des caractéristiques bien distinctes et représentent des risques différents.

Elle note que la portée des engagements ne ressort pas du projet de loi et que la fusion des deux garanties en un seul montant soulignerait l'incertitude sur le montant des engagements qui seront pris par rapport aux deux garanties.

En sus, pour des raisons de transparence et afin de permettre le contrôle de la Chambre des députés, le Conseil d'État demande que l'objet des deux garanties soit précisé.

En dernier lieu, et sous peine d'opposition formelle, la Haute Corporation exige que chaque garantie fasse l'objet d'un article dédié, ce qui permettra de respecter l'article 99, quatrième phrase, de la Constitution relative à l'exigence d'une loi spéciale pour tout engagement de l'État supérieur à 40 millions d'euros.

Le Conseil d'État fait une proposition de texte qui répond aux exigences développées ci-dessus.

Avis de la Chambre des métiers

La Chambre des métiers a émis son avis le 25 mai 2020. Elle accueille favorablement le projet de loi en question.

Avis de la Chambre de commerce

La Chambre de commerce a émis son avis le 29 mai 2020. Elle se félicite de la mise en œuvre du plan d'urgence européen visant à contrer les conséquences de la crise économique du COVID-19 pour les entreprises.

Toutefois, la Chambre de commerce estime que l'ampleur des mesures décidées n'est pas suffisante afin de répondre aux besoins de liquidité des entreprises.

Elle tient également à demander un traitement et déboursement rapide et sans contraintes administratives des différentes mesures de soutien.

Concernant la mesure SURE, la Chambre de commerce salue que cet instrument apporte une aide aux indépendants impactés par une baisse de revenu et d'activité. Elle apprécierait de voir des mesures comparables au niveau national.

Avis de la Chambre des salariés

Dans son avis du 2 juin 2020, la Chambre des salariés salue le présent projet de loi.

*

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Le Conseil d'État recommande d'écrire « Projet de loi relative à l'octroi [...] ».

La Commission des Finances et du Budget modifie l'intitulé dans ce sens.

Article unique initial – articles 1^{er} et 2

L'article unique initial prévoit l'autorisation pour le Gouvernement d'accorder la garantie de l'État à la Commission européenne ainsi qu'à la Banque européenne d'investissement dans le cadre des instruments mis en place auprès des deux institutions dans la lutte contre les conséquences socio-économiques de la pandémie du COVID-19.

Comme le volume global de l'assistance financière accordée par l'instrument SURE de la Commission européenne est de 100 milliards d'euros, le système de garanties étatiques qui y est adossé est fixé à 25% de ce volume, soit 25 milliards d'euros. La contribution de chaque pays est fixée en fonction de la part de chaque État membre dans le revenu national brut de l'UE. La part du Luxembourg s'élève à 0,307427% suivant la clé de répartition indiquée au budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2020, de sorte que le Luxembourg est appelé à contribuer la garantie de l'État à hauteur de 76.856.750 euros.

Le Fonds de garantie européen COVID-19 auprès de la Banque européenne d'investissement est doté de 25 milliards d'euros afin de mobiliser un appui aux entreprises européennes de l'ordre de 200 milliards d'euros. La contribution de chaque pays au Fonds de garantie est fixée en fonction de sa part dans le capital souscrit de la BEI. Comme la part du Grand-Duché s'élève à 0,131786%, la garantie de l'État que le Luxembourg est appelé à contribuer est de 32.946.554 euros.

Le montant total de la garantie que le Luxembourg est appelé à accorder à la Commission européenne ainsi qu'à la Banque européenne d'investissement dans le cadre des instruments mis en place auprès des deux institutions dans la lutte contre les conséquences socio-économiques du COVID-19 s'élève à 109.803.304 euros. Ce montant est arrondi vers le haut à 150 millions d'euros afin de permettre au Gouvernement de réagir avec la rapidité nécessaire en cas d'une éventuelle révision à la hausse de la force de frappe des instruments en question.

L'article unique donne lieu, de la part du Conseil d'État, aux observations suivantes :

Comme le Conseil d'État l'a déjà relevé au niveau de ses considérations générales, le législateur est appelé à intervenir sur une matière qui lui est réservée. Ces matières réclament l'intervention de la Chambre des députés, représentative de la volonté populaire, et une discussion publique permettant le contrôle du corps électoral¹. C'est dans cette perspective que le Conseil d'État a du mal à s'accommoder de la façon de procéder des auteurs du projet de loi qui fusionne les deux garanties alors qu'a priori, elles sont structurées de façon différente et couvrent des risques d'une intensité inégale. La portée des engagements que le législateur autorise le Gouvernement à prendre par rapport aux deux instruments

¹ M. Besch, « Normes et légistique en droit public luxembourgeois », éd. Promoculture-Larcier, 2019, p. 33, qui se réfère à l'avis du Conseil d'État du 8 février 1946 sur le projet de loi concernant l'abrogation des lois de compétence de 1938 et 1939 et l'octroi de nouveaux pouvoirs spéciaux au Gouvernement (doc. parl. n°11¹, p. 3).

européens mis en place pour combattre les répercussions socio-économiques du Covid-19, portée qui constitue un élément essentiel de la matière traitée, ne ressort ainsi pas clairement du texte tel qu'il est proposé.

Le Conseil d'État se trouve encore conforté dans son analyse par le fait que les auteurs du projet de loi ont ensuite choisi d'arrondir le montant global proposé au titre des deux garanties à 150 millions d'euros, montant qui dépasse de 36,6 pour cent le total des deux garanties qu'il est demandé à l'État luxembourgeois de fournir. L'argument mis en avant et consistant à dire que le Gouvernement doit pouvoir « réagir avec la rapidité nécessaire en cas d'une éventuelle révision à la hausse de la force de frappe des instruments en question » n'est par ailleurs pas de nature à convaincre le Conseil d'État. Si cette façon de procéder relève en elle-même d'un choix politique, elle ajoute en l'occurrence, en raison de la fusion des deux garanties dans un seul montant, un élément supplémentaire d'indétermination en ce qui concerne le montant des engagements qui seront pris par rapport aux deux garanties.

Enfin, le Conseil d'État estime qu'il serait indiqué de mieux circonscrire l'objet des deux garanties.

En conclusion aux développements qui précèdent et pour permettre au législateur de respecter les principes que le Conseil d'État vient de rappeler concernant le degré de précision avec lequel il convient de formuler l'autorisation, ainsi que pour des raisons de transparence et afin d'assurer le contrôle de la Chambre des députés sur le processus qui vient d'être enclenché, le Conseil d'État propose de reformuler l'article unique du projet de loi afin d'en rendre le libellé plus précis.

Par ailleurs, le Conseil d'État doit, **sous peine d'opposition formelle**, et en se référant aux dispositions de l'article 99, quatrième phrase, de la Constitution, dont il découle que les engagements de l'État dépassant un certain montant doivent faire l'objet d'une loi spéciale, insister pour qu'une distinction nette soit opérée entre les deux garanties qui ont des bénéficiaires distincts, sont structurées de façon différente et comportent des risques d'une intensité inégale, chacune des deux garanties devant dès lors faire l'objet d'un article dédié du projet de loi.

Dans la perspective développée par le Conseil d'État, le texte du projet de loi se lirait comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Le Gouvernement est autorisé à accorder la garantie de l'État à la Commission européenne, au titre du règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19, pour un montant maximal de 76,9 millions d'euros.

Art. 2. Le Gouvernement est autorisé à accorder la garantie de l'État à la Banque européenne d'investissement, au titre du Fonds de garantie européen COVID-19 mis en place par la banque, pour un montant maximal de 33 millions d'euros. »

Le Conseil d'État marque par ailleurs, d'ores et déjà, son accord avec un texte qui augmenterait les montants des deux garanties d'un pourcentage correspondant à celui envisagé par les auteurs du projet de loi pour le montant global qu'ils ont proposé.

La Commission des Finances et du Budget reprend le libellé proposé par le Conseil d'État tout en procédant à une augmentation des montants des deux garanties dans les proportions envisagées au projet de loi initial afin de maintenir le montant global de 150 millions d'euros. Le montant de 76,9 millions d'euros (SURE) passe ainsi à 105 millions d'euros et celui de 33 millions d'euros (BEI) à 45 millions d'euros. Les montants révisés vers le haut permettront au Gouvernement de réagir avec la rapidité nécessaire et dans les limites prévues aux articles 1^{er} et 2 en cas d'une éventuelle augmentation du volume des instruments de soutien socio-économique mis en place au niveau de l'Union européenne.

*

5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7595 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI
relative à l'octroi de la garantie de l'Etat dans le cadre
des instruments mis en place au niveau de l'Union
européenne pour atténuer les conséquences socio-
économiques du COVID-19

Art. 1^{er}. Le Gouvernement est autorisé à accorder la garantie de l'État à la Commission européenne, au titre du règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19, pour un montant maximal de 105 millions d'euros.

Art. 2. Le Gouvernement est autorisé à accorder la garantie de l'État à la Banque européenne d'investissement, au titre du Fonds de garantie européen COVID-19 mis en place par la banque, pour un montant maximal de 45 millions d'euros.

Luxembourg, le 12 juin 2020

Le Président-Rapporteur;
André BAULER

