

N° 6853⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI**ayant pour objet la mise en place d'un régime
d'aide à l'investissement à finalité régionale**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE

(29.6.2017)

La Commission se compose de: M. Franz FAYOT, Président; M. Fränk ARNDT, Rapporteur; Mme Diane ADEHM, MM. Gérard ANZIA, André BAULER, Mme Simone BEISSEL, M. Félix EISCHEN, Mme Joëlle ELVINGER, MM. Léon GLODEN, Claude HAAGEN, Mme Françoise HETTO-GAASCH, MM. Laurent MOSAR et Roy REDING, Membres.

*

1) ANTECEDENTS

Le 12 août 2015, le projet de loi n° 6853 a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Economie. Au dispositif déposé étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact.

Les corporations ont publié leurs avis comme suit:

- la Chambre de Commerce le 6 octobre 2015;
- la Chambre des Métiers le 7 janvier 2016.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 11 octobre 2016.

Lors de sa réunion du 16 février 2017, la Commission de l'Economie a désigné son membre Monsieur Fränk Arndt comme rapporteur du projet de loi. Au cours de cette même réunion, la commission a procédé à l'examen conjoint du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat et a décidé d'adresser une lettre d'amendement pour avis complémentaire au Conseil d'Etat.

Le 25 avril 2017, la Chambre de Commerce a publié un avis complémentaire.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire le 13 juin 2017, examiné par la Commission de l'Economie le 22 juin 2017.

Le 29 juin 2017, la Commission de l'Economie a adopté le présent rapport.

*

2) OBJET DU PROJET DE LOI

L'objet du projet de loi est la mise en place d'un régime d'aides à l'investissement à finalité régionale destiné à remplacer le régime d'aide régional régi par la loi modifiée du 15 juillet 2008 relative au développement économique qui est arrivé à échéance en date du 30 juin 2014.

Au niveau de la législation communautaire, les aides à finalité régionale reposent sur l'article 107, paragraphe 3, points a) et c) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui stipule que la Commission peut considérer que les aides d'Etat destinées à favoriser le développement économique de certaines zones défavorisées de l'Union européenne sont compatibles avec le marché intérieur.

Dans les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020 publiées au Journal officiel de l'Union européenne le 23 juillet 2013, la Commission détermine les critères de délimitation des zones qui remplissent les conditions de l'article 107, paragraphe 3, points a) et c) du traité.

Le 14 avril 2014, il a été procédé à la notification formelle de la nouvelle carte de couverture des aides régionales, comme le prévoient les lignes directrices. Sur cette carte, les régions qu'il est prévu de retenir comme éligibles au titre du régime régional sont identifiées.

Dans sa décision du 11 juin 2014, la Commission européenne a confirmé que la carte des régions soumise par le Luxembourg respectait les conditions fixées dans les lignes directrices et qu'elle approuvait donc la carte des aides à finalité régionale du Luxembourg pour la période comprise entre le 1^{er} juillet 2014 et le 31 décembre 2020. Cette décision tout comme la carte ont été publiées au Journal officiel de l'Union européenne.

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 fixe les conditions selon lesquelles certaines aides individuelles, relevant d'un régime d'aide ou étant des aides ad hoc, peuvent être attribuées sans nécessité de notifier le régime ou l'aide individuelle à la Commission. C'est en cohérence avec le règlement d'exemption par catégories dont un chapitre est consacré aux aides à finalité régionale que ce projet de loi a été élaboré.

Puisque le régime d'aide régional prévu par ce projet de loi respecte les critères qui sont fixés pour les aides à l'investissement à finalité régionale dans le règlement d'exemption par catégories et puisque le régime d'aide sera applicable uniquement dans les régions retenues sur la carte des aides à finalité régionale notifiée, le régime en soi ne devra pas faire l'objet d'une notification à la Commission, il suffira d'informer la Commission de la mise en place du régime une fois qu'il sera entré en vigueur.

L'objectif des aides à l'investissement à finalité régionale est de soutenir les sociétés qui réalisent des investissements dans les régions défavorisées concernées par le régime et de les inciter à s'y implanter et à accroître l'activité dans ces régions économiquement moins développées que le reste du pays. Ces aides doivent permettre de compenser, du moins en partie, les désavantages qu'une entreprise peut avoir à s'implanter dans ces régions. Les aides à finalité régionale doivent contribuer au développement des régions défavorisées à travers la réalisation d'investissements et la création d'emplois par les entreprises soutenues.

Au niveau national, les aides régionales sont un instrument de la politique de développement et de diversification économique. Elles se situent dans la continuité d'une politique industrielle volontariste et à caractère structurel menée depuis de longues années afin d'améliorer la structure générale de l'économie.

Les aides régionales sont un instrument appliqué pour renforcer le tissu économique, pour favoriser l'équilibre régional et assurer une croissance économique à long terme sur tout le territoire du pays. En outre, elles visent à atteindre un niveau d'emploi plus élevé dans les régions concernées grâce à l'implantation de nouvelles entreprises ainsi qu'à la diversification des activités exercées. Les emplois ainsi créés, notamment dans le secteur de l'industrie, requièrent souvent du personnel peu qualifié, catégorie de travailleurs parmi lesquels le taux de chômage est particulièrement élevé au Luxembourg.

Au cours des dernières années, plusieurs projets d'investissement d'envergure ont pu être soutenus dans leur réalisation grâce au précédent régime d'aide à finalité régionale. Suivant les données du dernier rapport annuel de la commission aides d'Etat chargée d'aviser les dossiers relevant de différents régimes d'aides, 22 aides régionales ont été attribuées en 2013 sur base de la loi modifiée de développement économique régional du 15 juillet 2008.

Ces aides soutiennent la réalisation par les entreprises concernées de projets représentant un investissement total de plus de 260 millions d'euros et entraînant jusqu'à 630 créations d'emplois.

Les régions éligibles pour le nouveau régime régional ne sont plus les mêmes que celles reprises dans la loi modifiée du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional. Le nombre de régions est bien plus restreint étant donné que les critères prévus par les lignes directrices concernant l'éligibilité des régions et la couverture de population maximale ont été fortement durcis. Le nouveau régime se limite à deux des anciennes régions éligibles, dont une pour laquelle la superficie sera moins importante qu'auparavant.

Les critères de sélection des régions éligibles fixés dans les lignes directrices et qui peuvent s'appliquer pour le Luxembourg sont désormais les zones subissant des changements structurels majeurs ou

connaissant un grave déclin relatif et ayant une population d'au moins 10.000 habitants pour chaque région identifiée.

L'élaboration de scénarios en vue du choix des régions a permis de constater qu'il n'y a que peu de possibilités qui permettent le respect de tous les critères retenus et notamment la limite de population qui peut être couverte. Sur base de simulations et de contraintes purement statistiques il a été décidé de retenir les régions suivantes en vue de l'application du nouveau régime régional.

Pour la région Sud-Ouest, la commune de Differdange et, pour la région Sud-Est, la commune de Dudelange ont été retenues.

A noter que le projet de loi comporte des dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat, mais l'impact financier réel du 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.

Puisque le nouveau régime régional d'aides à l'investissement sera plus restrictif que le régime antérieur, aussi bien au niveau du territoire couvert que des projets éligibles, l'impact financier sera sans doute bien inférieur à celui du régime précédent et l'hypothèse d'environ un à deux projets par an peut être émise, ce qui, selon l'ampleur des projets, pourrait représenter l'attribution d'aides à hauteur d'environ 2.500.000 euros par an.

*

3) AVIS

3.1) Avis de la Chambre de Commerce

Dans son premier avis du 6 octobre 2015, la Chambre de Commerce a quelques observations à formuler.

Selon la Chambre de Commerce, le projet de loi comprend de nombreux aspects favorables au développement économique du Luxembourg et elle estime que le nouveau régime d'aides régionales aura un impact positif en matière de création d'emplois.

La Chambre de Commerce s'interroge, par contre, sur l'exclusion des grandes entreprises pour des projets d'extension, notamment parce que, par le passé, les aides régionales ont le plus souvent été octroyées dans ce cadre. Cependant, elle ne s'oppose en rien à une poursuite du soutien aux petites ou moyennes entreprises (PME).

Au contraire, elle apprécie la volonté affichée de continuer à favoriser le développement des PME par une facilitation de l'accès au financement qui constitue encore trop souvent une entrave pour ces dernières. Pour ce qui est des secteurs concernés par le régime d'aides régionales, la Chambre de Commerce salue le fait que les services financiers et bancaires ainsi que le commerce du détail et des professions libérales peuvent désormais bénéficier d'une aide régionale.

Si la Chambre de Commerce peut globalement approuver le nouveau régime d'aides régionales parce qu'elle estime que les autorités luxembourgeoises ont utilisé au maximum la marge de manœuvre restreinte tracée par les autorités communautaires dans le règlement n° 651/2014 précité, elle juge utile de se poser certaines questions.

Ainsi, elle se demande si une commune qui n'est pas éligible aux aides régionales, mais qui est à cheval avec une commune éligible, pourrait néanmoins profiter d'une aide.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce constate que les aides régionales ne revêtent plus qu'un caractère complémentaire, les régimes des aides à la recherche et au développement et à la protection de l'environnement représentant les nouvelles priorités.

Dans ce contexte, il sera important, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'assurer que ces deux régimes soient les plus incitateurs possibles afin d'aboutir à un développement économique durable.

Dans son avis complémentaire du 25 avril 2017, la Chambre de Commerce n'a pas de commentaires particuliers à formuler à l'égard des modifications. Elle ne peut que souscrire à une suppression de la faculté de fixer un plafond d'aide inférieur, cette disposition ayant d'ailleurs fait l'objet d'une opposition formelle du Conseil d'Etat et elle reconnaît également la nécessité de prévoir une disposition permettant de réserver les aides aux entreprises respectant les règles applicables en droit du travail,

dans un souci de promotion d'une concurrence saine entre les opérateurs de l'économie luxembourgeoise.

Concernant la suppression de l'ancien article 12, la Chambre de Commerce ne peut qu'approuver l'approche suggérée par le Conseil d'Etat, qui consiste à renoncer à l'abrogation de l'article 13 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 pour l'insérer dans ce projet de loi.

L'abrogation et l'insertion dans le nouveau projet de loi présenterait, selon le Conseil d'Etat, une source d'insécurité juridique notamment parce que le champ d'application de ce projet de loi se limite aux seuls investissements initiaux réalisés sur le territoire des deux régions „défavorisées“ tandis que son article 12 ne fait pas référence à cette délimitation des régions.

Or, au lieu de modifier la loi modifiée du 27 juillet 1993 précitée, comme l'avait suggéré le Conseil d'Etat, les auteurs des amendements indiquent, dans leur commentaire accompagnant les amendements proposés, qu'ils procéderont à l'élaboration d'un nouveau texte plutôt que de modifier la loi actuellement en vigueur, il s'agit d'une démarche que la Chambre de Commerce peut approuver.

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

3.2) Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 7 janvier 2016, la Chambre des Métiers a quelques observations à formuler.

Ainsi, la Chambre des Métiers note que seules les PME pourront bénéficier d'aides régionales attribuées dans le cadre du „développement des activités existantes“ et approuve explicitement les majorations prévues de 10 points de pourcentage pour les moyennes entreprises et de 20 points de pourcentage pour les petites entreprises par rapport au taux de base de 10 pour cent des investissements éligibles maintenu au même niveau qu'au cours des années passées.

De plus, la Chambre des Métiers fait appel aux autorités compétentes de promouvoir à l'avenir le nouveau régime d'aide régional en direction des entreprises appartenant aux secteurs traditionnels („classes moyennes“), et notamment en direction des petites ou moyennes entreprises de l'artisanat.

Pour des raisons de cohérence et de transparence, la Chambre des Métiers propose d'adapter l'intitulé de l'article 12 concerné et d'inclure dans la disposition en question les références aux textes légaux, notamment à la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, concernés par les mesures de compensation, dont l'application est soumise à l'autorité du ministère ayant l'environnement dans ses attributions.

Finalement, la Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations formulées.

3.3) Avis du Conseil d'Etat

Dans son premier avis du 11 octobre 2016, le Conseil d'Etat constate d'abord que le texte du projet de loi reprend certaines dispositions du règlement général d'exemption par catégories de la Commission européenne, ou s'en inspire de très près.

En règle générale, la reproduction dans des textes nationaux, des dispositions de règlements européens est à proscrire, car le règlement européen est, par nature, un acte directement applicable.

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 Etats 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'Etat 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'Etat émet plusieurs oppositions formelles ayant principalement trait à des insécurités juridiques et au non-respect de la hiérarchie des normes.

Le Conseil d'Etat exprime encore des observations d'ordre légistique.

Suite au premier avis du Conseil d'Etat, les articles 12 et 14 du projet de loi initial ont été supprimés.

Dans son avis complémentaire du 13 juin 2017, le Conseil d'Etat peut lever toutes ses oppositions formelles. Il propose néanmoins un intitulé modifié qui tient compte de la suppression des articles 12 et 14, il convient d'adapter l'intitulé du projet de loi.

Pour davantage de détails, il est renvoyé au commentaire des articles ci-dessous.

*

4) COMMENTAIRE DES ARTICLES

De manière générale, la Commission de l'Economie a fait siennes toutes les observations exprimées par le Conseil d'Etat, de sorte que ces modifications au dispositif qui s'expliquent par une reprise littérale d'une proposition formulée par le Conseil d'Etat ne seront pas nécessairement commentées.

Intitulé

L'intitulé initial a été adapté afin de tenir compte de la suppression des anciens articles 12 et 14 (voir infra). Il se limite désormais à l'ancien premier point de l'énumération.

Article 1^{er}

Le premier article regroupe, par ordre alphabétique, les définitions de notions clefs nécessaires à une compréhension correcte du dispositif légal.

La Commission de l'Economie a fait siennes toutes les observations du Conseil d'Etat exprimées à l'encontre du présent article, consistant notamment à demander le transfert de définitions de notions à occurrence unique, vers l'article respectif.

En ce qui concerne l'ancienne définition 17 (8 nouveau), le Conseil d'Etat signale que le dispositif emploie par endroits (articles 4 et 10) de manière spécifique la notion de „moyennes entreprises“ et celle de „petites entreprises“.

Par conséquent, la commission a supprimé l'abréviation prévue („PME“, petite et moyenne entreprise) qui, selon le texte gouvernemental, devrait également être couverte par cette définition.

Dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat, cet article ne suscite plus d'observation, si ce n'est la remarque qu'il est en mesure de lever son opposition formelle prononcée à l'encontre de la définition 3.

Article 2

Le second article délimite le champ d'application du dispositif légal.

Tel que suggéré par le Conseil d'Etat, la Commission de l'Economie a réagencé l'article 2 du texte gouvernemental, l'a subdivisé en paragraphes et a transféré l'ancienne définition 9 au point 1 du nouveau paragraphe 3 du présent article.

Au paragraphe 4, la Commission de l'Economie a intégré, tel que suggéré par le Conseil d'Etat, l'ancienne définition 15.

Tel que suggéré par le Conseil d'Etat, la Commission de l'Economie a consacré un article à part (voir infra, article 3 nouveau) aux questions procédurales réglées par l'ancien dernier alinéa de l'article 2 du texte gouvernemental.

Amendé, cet article n'a plus suscité d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 3 (nouveau)

Le troisième article précise le minimum d'informations à joindre à la demande d'aide, aide qui doit avoir un effet incitatif, effet définit au premier paragraphe.

Ce nouvel article correspond à l'ancien dernier alinéa du précédent article. Son insertion a donné lieu à une renumérotation des articles subséquents.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Article 4 (ancien article 3)

Le quatrième article détermine les régions dans lesquelles le régime d'aide à l'investissement à finalité régionale est applicable.

La Commission de l'Economie prend acte de l'observation du Conseil d'Etat qui aurait préféré que cette limitation territoriale du régime d'aide eût été annoncée plus tôt dans le dispositif.

Article 5 (ancien article 4)

Le cinquième article précise l'étendue des aides à l'investissement à finalité régionale (plafonds, montants maxima, majoration).

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à l'ancien premier alinéa de cet article en soulignant le principe constitutionnel que dans les matières réservées au législateur, l'essentiel du cadrage normatif doit être fixé dans la loi et non pas par voie réglementaire.

Pourtant, la Commission de l'Economie a amendé le présent article afin de faire droit aux exigences du Conseil d'Etat.

La Commission de l'Economie a ainsi subdivisé le présent article en paragraphes, a remplacé l'abréviation EUR, a transféré la dernière phrase du quatrième point de l'ancien deuxième alinéa de l'article 7 du texte gouvernemental en tant que nouveau paragraphe 5 au présent article et a, notamment, supprimé la faculté accordée par le premier alinéa à l'exécutif de fixer un plafond d'aide inférieur.

La Commission de l'Economie a encore inséré les anciennes définitions 11 et 13 au présent article.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se limite à signaler qu'il peut lever l'opposition formelle exprimée dans son avis du 11 octobre 2016.

Article 6 (ancien article 5)

Le sixième article traite du cumul des aides prévues par ce dispositif avec des aides prévues par d'autres législations.

Dans son avis, le Conseil d'Etat attire l'attention de la Commission de l'Economie sur une divergence entre le texte gouvernemental et le texte du règlement européen. Ayant obtenu confirmation de la pertinence de cette observation, la commission a rayé, au premier paragraphe, la restriction „à l'investissement à finalité régionale“. Le texte européen vise, en effet, généralement les aides obtenues dans la même région.

Par l'ajout d'un quatrième paragraphe, la Commission de l'Economie a inséré l'ancienne définition 4 au présent article.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Article 7 (ancien article 6)

Le septième article traite de l'octroi de la subvention en capital.

La Commission de l'Economie a fait siennes la proposition du Conseil d'Etat d'insérer l'ancienne définition 16 dans le libellé de cet article.

Quant à la critique du Conseil d'Etat à la compétence commune attribuée à deux ministres en ce qui concerne l'octroi de ces aides économiques, la Commission de l'Economie donne à considérer que cette formule n'est pas nouvelle et tient compte de la réalité administrative, le Ministère des Finances étant fortement impliqué dans la commission consultative chargée d'analyser ces demandes d'aide. La Commission de l'Economie a donc maintenu inchangé le libellé sur ce point.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Article 8 (ancien article 7)

Le huitième article détaille les coûts qui peuvent être pris en compte pour la détermination des aides.

Par ses modifications et amendements au niveau de l'ancien article 7, la Commission de l'Economie a intégralement suivi l'avis du Conseil d'Etat. Au premier paragraphe, point 3, elle a, en plus, corrigé le renvoi fait aux deux points précédents de l'énumération.

Par l'insertion d'un paragraphe 2, la Commission de l'Economie a repris l'ancienne définition 6 dans le présent article.

Au paragraphe 3, la commission a amendé le quatrième point. D'une part, en transférant son ancien dernier alinéa à l'article 5 (ancien article 4) et, d'autre part, en reformulant l'ancien second alinéa de ce point pour en faire la nouvelle lettre e) de l'énumération présentée par ce paragraphe. Elle répond ainsi à la critique du Conseil d'Etat qui fait observer à juste titre que la „portée de l'exclusion des

investissements effectués dans des actifs incorporels „n’ayant pas de contenu directement technologique“ (...) n’est pas claire étant donné 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.“

Au paragraphe 4, la Commission de l’Economie n’a pas seulement repris la phrase introductive proposée par le Conseil d’Etat, mais a également intégré, au premier point de son énumération, l’ancienne définition 5.

Sans observation dans l’avis complémentaire du Conseil d’Etat.

Article 9 (ancien article 8)

Le neuvième article institue la commission consultative chargée d’examiner les demandes d’aide à l’investissement et à vérifier leur conformité à la législation.

A l’encontre de l’article 8 du texte gouvernemental, le Conseil d’Etat s’interroge sur „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.“. A ce sujet, les auteurs du projet de loi ont expliqué à la Commission de l’Economie que cette disposition de l’ancienne loi n’a plus été retenue puisque, dans la pratique, elle n’a jamais trouvé application. Par ailleurs, avec la formulation actuelle de cet article, cette option reste possible, comme l’a également observé le Conseil d’Etat.

Sans observation dans l’avis complémentaire du Conseil d’Etat.

Article 10 (ancien article 9)

Le dixième article fixe la durée minimale du maintien dans la région de l’investissement initial et des emplois créés. Il correspond à l’article 12 de la loi modifiée du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional et prévoit des sanctions administratives afférentes.

Dans son avis, le Conseil d’Etat signale l’omission du „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 et elle est maintenue dans d’autres projets actuellement sous examen.“

Cette omission a été redressée par la Commission de l’Economie qui a ajouté ladite disposition en tant que paragraphe 4 au présent article.

Sans observation dans l’avis complémentaire du Conseil d’Etat.

Article 11 (ancien article 10)

Le onzième article traite de la cessation des affaires d’une entreprise dans les dix ans à partir de l’octroi de l’aide.

La Commission de l’Economie a corrigé la formule rédactionnelle renvoyant aux deux ministres compétents. Elle a pris acte de l’observation du Conseil d’Etat qui note que le défaut d’une entreprise bénéficiaire d’une aide à l’investissement à informer les ministres en cas de cessation volontaire de ses activités n’est assorti d’aucune sanction.

Sans observation dans l’avis complémentaire du Conseil d’Etat.

Article 12 (ancien article 11)

Le douzième article comporte des dispositions diverses. La première précise que la demande d’aide doit être introduite avant le début des travaux, la deuxième que l’aide est accordée dans la limite du crédit budgétaire disponible.

Par la suppression de la troisième de ces dispositions (l’alinéa final de l’article 11 du texte gouvernemental), la Commission de l’Economie fait droit à l’opposition formelle du Conseil d’Etat à un libellé permettant à des règlements grand-ducaux d’introduire des conditions supplémentaires pour l’octroi de l’aide et de la subordonner à des investissements ou dépenses minima.

Cette disposition visait à accorder une certaine flexibilité au Gouvernement en cas d’une modification de l’encadrement réglementaire communautaire nécessitant une mesure de transposition.

Sans observation dans l’avis complémentaire du Conseil d’Etat.

Ancien article 12 (supprimé)

L'article 12 du texte gouvernemental traitait de l'achat de terrains et d'immeubles par l'Etat et par les communes en vue de leur affectation à des activités économiques.

Compte tenu de l'avis du Conseil d'Etat, la Commission de l'Economie a supprimé cet article.

Le Conseil d'Etat donne, en effet, à considérer qu'il serait plus opportun de modifier 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 l'équilibre régional de l'économie et d'en stimuler l'expansion.

Toutefois, cette loi, modifiée à plusieurs reprises, ne comporte plus que très peu de dispositions outre celle qu'il était initialement proposé de reprendre et d'adapter dans le présent article. Les autres dispositions qui subsistent dans la loi précitée sont celles relatives aux aides à l'investissement des petites et moyennes entreprises. Or, ces aides feront prochainement également l'objet d'une nouvelle loi conforme au règlement général d'exemption par catégories de la Commission européenne (règlement (UE) n° 651/2014). Il a donc semblé pertinent de ne pas procéder à une modification de la loi actuellement en vigueur, mais de prévoir un nouveau texte.

Les dispositions relatives aux terrains ne relèvent pas du règlement général d'exemption par catégories, de sorte qu'il a semblé utile de reprendre ces dispositions dans un autre projet de loi.

Compte tenu de la suppression de l'article 12 du texte gouvernemental, également son article 14, prévoyant l'abrogation de l'article 13 de la loi modifiée du 27 juillet 1993 précitée, n'a plus de raison d'être.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat note qu'il peut lever l'opposition formelle exprimée dans son avis du 11 octobre 2016 et signale que, suite à la suppression des articles 12 et 14, l'intitulé de la future loi est à adapter et se lira comme suit: „Projet de loi ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale“. La Commission de l'Economie a fait sienne cette proposition.

Article 13

Le treizième article prévoit la sanction applicable en cas de tromperie ou d'escroquerie.

Le libellé a été modifié afin de faire droit à l'avis du Conseil d'Etat qui, d'une part, remarque que „(...) la formule du législateur de 2008, qui visait simplement les „avantages prévus par la présente loi“, est préférable.“ et, d'autre part, que la „(...) réserve concernant la restitution des subventions obtenues est à supprimer comme étant superfétatoire. (...) le régime des restitutions découle à suffisance de l'article 9 du projet sans qu'il soit nécessaire d'en faire le rappel ici.“.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Ancien article 14 (supprimé)

L'article 14 du texte gouvernemental abrogeait 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.

L'abandon de cet article a résulté de la suppression de l'article 12 du texte gouvernemental et il est renvoyé à ce sujet au commentaire de l'ancien article 12 ci-avant.

Article 14 (ancien article 15)

Le quatorzième article limite la durée d'application du régime d'aide à l'investissement à finalité régionale jusqu'au 31 décembre 2020.

La Commission de l'Economie a repris la formule rédactionnelle plus simple proposée par le Conseil d'Etat.

Sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

5) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Economie recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 6853 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale

Art. 1^{er}. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par:

1. Actifs corporels: les actifs consistant en des terrains, des bâtiments, des machines et des équipements.
2. Actifs incorporels: les actifs n'ayant aucune forme physique ni financière tels que les brevets, les licences, le savoir-faire ou d'autres types de propriété intellectuelle.
3. Activité identique ou similaire: toute activité relevant de la même catégorie de la nomenclature statistique des activités économiques NACE.
4. Début des travaux: soit le début des travaux de construction liés à l'investissement, soit le premier engagement juridiquement contraignant de commande d'équipement ou tout autre engagement rendant l'investissement irréversible, selon l'évènement qui se produit en premier. L'achat de terrains et les préparatifs tels que l'obtention d'autorisations et la réalisation d'études de faisabilité ne sont pas considérés comme le début des travaux. Dans le cas des rachats, il s'agit du moment de l'acquisition des actifs directement liés à l'établissement acquis.
5. Etablissement: toute entreprise:
 - a) de production ou de transformation de biens ou;
 - b) de prestation de services relevant d'une branche d'activité reconnue comme ayant une influence motrice sur le développement économique ou;
 - c) ayant des activités de recherche.
6. Grande entreprise: toute entreprise ne remplissant pas les critères d'une petite ou moyenne entreprise.
7. Investissement initial:
 - a) tout investissement dans des actifs corporels et incorporels se rapportant:
 - à la création d'un établissement ou;
 - à l'extension des capacités d'un établissement existant ou;
 - à la diversification de la production d'un établissement vers des produits qu'il ne produisait pas auparavant ou;
 - à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant;
 - b) toute acquisition d'actifs appartenant à un établissement qui a fermé, ou aurait fermé sans cette acquisition, et qui est racheté par un investisseur non lié au vendeur. La simple acquisition des parts d'une entreprise n'est pas considérée comme un investissement initial.
8. Petite ou moyenne entreprise: toute entreprise remplissant les critères énoncés 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.

Art. 2. Champ d'application

(1) L'Etat peut accorder à un établissement une aide à l'investissement à finalité régionale en faveur d'un investissement initial à réaliser dans l'une des régions citées à l'article 3 et qui:

1. présente un intérêt régional spécifique, ou;

2. a une influence motrice sur le développement économique de la région dans laquelle il est mis en œuvre, ou;
3. contribue à une meilleure répartition géographique des activités économiques.

(2) Le régime d'aides à l'investissement à finalité régionale mis en place par la présente loi n'est pas applicable aux établissements relevant:

1. du secteur de la sidérurgie;
2. du secteur du charbon;
3. du secteur des fibres synthétiques;
4. du secteur de la construction navale;
5. des transports et des infrastructures correspondantes;
6. du secteur de la production et de la distribution d'énergie et des infrastructures énergétiques;
7. du secteur de la pêche et de l'aquaculture;
8. du secteur de l'agriculture.

(3) Ne peuvent pas bénéficier des aides à l'investissement à finalité régionale:

1. les entreprises en difficulté. Une entreprise en difficulté est une entreprise remplissant au moins une des conditions suivantes:
 - a) s'il s'agit d'une société anonyme, d'une société à responsabilité limitée ou d'une société en commandite par actions, autre qu'une PME en existence depuis moins de trois ans, lorsque plus de la moitié de son capital social souscrit a disparu en raison des pertes accumulées. Tel est le cas lorsque la déduction des pertes accumulées des réserves (et de tous les autres éléments généralement considérés comme relevant des fonds propres de la société) conduit à un montant cumulé négatif qui excède la moitié du capital social souscrit. Le capital social comprend, le cas échéant, les primes d'émission;
 - b) s'il s'agit d'une société en nom collectif ou d'une société en commandite simple, autre qu'une PME en existence depuis moins de trois ans, lorsque plus de la moitié des fonds propres, tels qu'ils sont inscrits dans les comptes de la société, a disparu en raison des pertes accumulées;
 - c) lorsque l'entreprise fait l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité ou remplit les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité à la demande de ses créanciers;
 - d) lorsque l'entreprise a bénéficié d'une aide au sauvetage et n'a pas encore remboursé le prêt ou mis fin à la garantie, ou a bénéficié d'une aide à la restructuration et est toujours soumise à un plan de restructuration;
 - e) dans le cas d'une entreprise autre qu'une PME, lorsque depuis les deux exercices précédents le ratio emprunts/capitaux propres de l'entreprise est supérieur à 7,5 et le ratio de couverture des intérêts de l'entreprise, calculé sur la base de l'EBITDA, est inférieur à 1,0;
2. les entreprises faisant l'objet d'une injonction de récupération non exécutée, émise dans une décision antérieure de la Commission déclarant des aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur;
3. les bénéficiaires ayant cessé une activité identique ou similaire dans l'Espace économique européen dans les deux ans qui précèdent la demande d'aide à l'investissement à finalité régionale ou qui, au moment de la demande d'aide à l'investissement à finalité régionale, envisagent concrètement de cesser une telle activité dans les deux ans suivant l'achèvement de l'investissement initial pour lequel l'aide est demandée.

(4) Les grandes entreprises ne peuvent bénéficier des aides à l'investissement à finalité régionale que pour un investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique dans la région concernée.

Un investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique se définit comme:

1. tout investissement dans des actifs corporels et incorporels se rapportant à la création d'un établissement ou à la diversification de l'activité d'un établissement, à la condition que la nouvelle activité ne soit pas identique ni similaire à celle exercée précédemment au sein de l'établissement;
2. l'acquisition des actifs appartenant à un établissement qui a fermé, ou aurait fermé sans cette acquisition, et qui est racheté par un investisseur non lié au vendeur, à la condition que la nouvelle activité

exercée grâce aux actifs acquis ne soit pas identique ni similaire à celle exercée au sein de l'établissement avant l'acquisition.

Art. 3. Procédure de la demande d'aide

(1) L'aide à l'investissement à finalité régionale doit avoir un effet incitatif. Une aide est réputée avoir un effet incitatif si le bénéficiaire a présenté une demande d'aide écrite au ministre ayant l'Economie dans ses attributions avant le début des travaux liés au projet en question.

(2) La demande d'aide doit contenir au moins les informations suivantes:

1. nom et taille de l'entreprise;
2. description du projet, y compris date de début et de fin;
3. localisation du projet;
4. liste des coûts du projet;
5. subvention publique nécessaire pour le projet.

Art. 4. Délimitation des régions

Afin de pouvoir bénéficier d'une aide à l'investissement à finalité régionale, l'investissement initial doit être réalisé sur le territoire d'une des régions suivantes:

1. la région „Sud-Est“ comprenant la commune de Dudelange;
2. la région „Sud-Ouest“ comprenant la commune de Differdange.

Art. 5. Intensité de l'aide à l'investissement à finalité régionale

(1) Le plafond de l'aide à l'investissement à finalité régionale est de 10 pour cent des coûts admissibles définis à l'article 8.

(2) L'intensité d'aide maximale peut être augmentée de 20 points de pourcentage au maximum pour les petites entreprises et de 10 points de pourcentage au maximum pour les moyennes entreprises. L'intensité de l'aide correspond au montant brut de l'aide exprimé en pourcentage des coûts admissibles, avant impôts ou autres prélèvements.

(3) Les intensités d'aide majorées en faveur des petites ou moyennes entreprises ne sont pas applicables aux grands projets d'investissement dont les coûts admissibles sont supérieurs à 50.000.000 euros.

(4) Pour les grands projets d'investissement, l'aide à l'investissement à finalité régionale ne peut pas dépasser un montant maximal ajusté calculé selon la formule:

$$R \times (A + 0,50 \times B + 0 \times C)$$

où: R est l'intensité d'aide maximale applicable;

A est la première tranche des coûts admissibles de 50.000.000 euros,

B est la tranche des coûts admissibles comprise entre 50.000.000 euros et 100.000.000 euros et

C est la part des coûts admissibles supérieure à 100.000.000 euros.

(5) Pour les grandes entreprises, les coûts des actifs incorporels ne sont admissibles que jusqu'à concurrence de 50 pour cent des coûts d'investissement totaux admissibles pour l'investissement initial.

(6) L'aide à l'investissement à finalité régionale attribuée pour un projet d'investissement ne peut pas dépasser 7.500.000 euros.

Art. 6. Règles de cumul

(1) Le plafond de l'aide établi à l'article 5 s'applique à la totalité des aides accordées pour un même projet d'investissement initial. Tout investissement initial engagé par le même bénéficiaire, au niveau

d'un groupe, au cours d'une période de trois ans à partir de la date de début des travaux réalisés dans le cadre d'un autre investissement ayant bénéficié d'une aide dans la même région est considéré comme faisant partie d'un projet d'investissement unique.

(2) Lorsque les dépenses pouvant bénéficier d'aides à l'investissement à finalité régionale sont totalement ou partiellement admissibles au bénéfice d'aides à d'autres finalités, la partie commune est soumise au plafond le plus favorable résultant des règles applicables.

(3) Les aides à l'investissement à finalité régionale ne sont pas cumulables avec des aides de minimis concernant les mêmes coûts admissibles.

(4) On entend par aide de minimis une aide conforme au règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

Art. 7. Subvention en capital

Après avoir demandé l'avis de la commission consultative prévue à l'article 9, les ministres ayant dans leurs attributions respectives l'Economie et les Finances, ci-après dénommés les ministres compétents, peuvent accorder à un établissement une aide à l'investissement à finalité régionale sous forme d'une subvention en capital couvrant une partie des coûts liés à l'investissement initial.

Art. 8. Coûts admissibles

(1) Les coûts admissibles sont:

1. le coût des investissements en actifs corporels et en actifs incorporels relatifs à l'investissement initial, ou;
2. les coûts salariaux estimés liés à la création d'emplois à la suite de l'investissement initial, calculés sur une période de deux ans, ou;
3. une combinaison des coûts visés aux points 1. et 2., pour autant que le montant cumulé n'excède pas le montant le plus élevé des deux.

(2) On entend par coûts salariaux les montants totaux effectivement à la charge du bénéficiaire de l'aide à l'investissement à finalité régionale pour l'emploi considéré, comprenant, sur une période de temps définie, le salaire brut et les cotisations obligatoires telles que les cotisations de sécurité sociale.

(3) Les conditions dans le cas des coûts éligibles calculés sur base des coûts d'investissement en actifs corporels et en actifs incorporels sont les suivantes:

1. les actifs acquis doivent être neufs, excepté lorsqu'ils sont acquis par une petite ou moyenne entreprise ou lorsqu'il s'agit de l'acquisition d'un établissement existant;
2. en cas d'acquisition des actifs d'un établissement, seuls les coûts d'acquisition des actifs n'ayant pas déjà bénéficié d'une aide et acquis aux conditions de marché auprès d'un tiers non lié à l'acheteur sont pris en considération;
3. les coûts liés à l'acquisition d'actifs corporels sous forme de crédit-bail sont pris en compte à condition que le contrat de crédit-bail prévoie l'obligation pour le bénéficiaire de l'aide d'acheter le bien à l'expiration du contrat de bail;
4. les actifs incorporels doivent remplir les conditions suivantes:
 - a) être exploités uniquement dans l'établissement bénéficiaire de l'aide;
 - b) être amortissables;
 - c) être acquis au prix du marché auprès d'un tiers non lié à l'acheteur;
 - d) être inclus dans les actifs du bénéficiaire et rester associés au projet pour lequel l'aide est octroyée pendant au moins cinq ans, ou trois ans pour les petites ou moyennes entreprises;
 - e) avoir un contenu directement technologique. Des actifs incorporels tels que marques, modèles ou „goodwill“ qui n'ont pas de contenu directement technologique sont exclus des coûts admissibles.
5. les investissements de simple remplacement et les dépenses de fonctionnement ne sont pas des coûts admissibles;

6. dans le cas des aides à l'investissement à finalité régionale accordées pour un changement fondamental dans le processus de production, les coûts admissibles doivent excéder l'amortissement cumulé au cours des trois exercices précédents pour les actifs liés à l'activité à moderniser;
7. dans le cas des aides à l'investissement à finalité régionale accordées en vue de la diversification des activités d'un établissement existant, les coûts admissibles doivent excéder d'au moins 200 pour cent la valeur comptable des actifs réutilisés, telle qu'enregistrée au cours de l'exercice précédant le début des travaux.

(4) Les coûts salariaux estimés sont admissibles s'ils remplissent les conditions suivantes:

1. le projet d'investissement initial doit conduire à une augmentation nette du nombre de salariés dans l'établissement. On entend par augmentation nette du nombre de salariés toute augmentation nette du nombre de salariés dans l'établissement concerné par rapport à la moyenne au cours d'une période de douze mois. Tout poste supprimé au cours de cette période est à déduire et le nombre de personnes employées à temps plein, à temps partiel et sous contrat saisonnier est à prendre en compte selon les fractions d'unités de travail annuel;
2. chaque poste est pourvu dans un délai de trois ans à compter de l'achèvement des travaux;
3. chaque emploi créé grâce à l'investissement est maintenu dans la région concernée pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date à laquelle le poste a été pourvu pour la première fois, ou pendant une période de trois ans dans le cas de petites ou moyennes entreprises.

Art. 9. Commission consultative

(1) Il est institué une commission consultative qui a pour mission de donner, sur base des critères établis par la présente loi et les règlements grand-ducaux pris en son exécution, un avis sur les demandes d'aide à l'investissement à finalité régionale présentées aux ministres compétents.

(2) Elle peut s'entourer de tous renseignements utiles, et se faire assister par des experts.

(3) Sa composition et son fonctionnement sont déterminés par règlement grand-ducal.

Art. 10. Restitution des aides perçues et sanctions administratives

(1) L'investissement initial doit être maintenu dans la région concernée pour une période de cinq ans au moins après son achèvement. Dans le cas d'une petite ou moyenne entreprise cette période est ramenée à un minimum de trois ans. Cette condition n'empêche pas le remplacement d'une installation ou d'un équipement devenu obsolète ou endommagé au cours de cette période, pour autant que l'activité économique soit maintenue dans la région considérée pendant la période minimale applicable.

(2) Chacun des emplois créés grâce à l'investissement doit être maintenu dans la région considérée pour une période de cinq ans à compter de la date à laquelle l'emploi a été pourvu pour la première fois. Dans le cas d'une petite ou moyenne entreprise, cette période est ramenée à un minimum de trois ans.

(3) Le bénéficiaire de l'aide à l'investissement à finalité régionale perd l'avantage lui consenti s'il ne respecte pas les conditions des deux paragraphes précédents. Le bénéficiaire doit rembourser les subventions en capital afférentes aux investissements aliénés, qu'il n'utilise pas ou qu'il cesse d'utiliser aux fins et conditions prévues et celles touchées au titre des emplois non maintenus, qui ont été perçues depuis moins de cinq ans, ou depuis moins de trois ans pour les petites ou moyennes entreprises.

(4) Les employeurs qui ont été condamnés à au moins deux reprises pour contravention aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, au cours des quatre dernières années précédant le jugement de la juridiction compétente, sont exclus du bénéfice de la présente loi pendant une durée de trois années à compter de la date de ce jugement.

Art. 11. Obligations en cas de cessation d'affaires

Lorsqu'un établissement bénéficiaire d'une aide à l'investissement à finalité régionale cesse volontairement les affaires au cours d'une période de dix ans à partir de l'octroi de l'aide à l'investissement

à finalité régionale, que la cession soit totale ou partielle, il doit en informer incessamment les ministres ayant l'Economie et le Travail dans leurs attributions, les délégations du personnel et la commune intéressée.

Art. 12. Dispositions diverses

(1) Sous peine de forclusion, les demandes d'aide à l'investissement à finalité régionale doivent être introduites avant le début des travaux et le ministre ayant dans ses attributions l'Economie doit confirmer par écrit avant le début des travaux si, sous réserve de vérifications plus détaillées, le projet remplit en principe les conditions d'admissibilité.

(2) L'aide à l'investissement à finalité régionale est accordée dans les limites des crédits budgétaires.

Art. 13. Dispositions pénales

Les personnes qui ont obtenu un des avantages prévus par la présente loi sur base de renseignements sciemment inexacts ou incomplets sont passibles des peines prévues à l'article 496 du code pénal.

Art. 14. Durée d'application

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

Luxembourg, le 29 juin 2017

Le Rapporteur,
Fränk ARNDT

Le Président,
Franz FAYOT

