

**N° 7563<sup>7</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

**PROJET DE LOI****modifiant la loi du 4 décembre 2019  
relative à l'Office du Ducroire Luxembourg**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET**

(3.6.2020)

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°7563 a été déposé par le Ministre des Finances le 18 avril 2020.

Le projet de loi a été présenté à la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) au cours de la réunion du 4 mai 2020. M. André Bauler a été désigné rapporteur du projet de loi au cours de cette même réunion.

L'avis de Chambre de commerce date du 21 avril 2020, celui de la Chambre des métiers du 22 avril 2020 et celui de la Chambre des salariés du 23 avril 2020.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 5 mai 2020.

La COFIBU a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du mai 2020. Elle a adopté un amendement parlementaire au cours de cette même réunion.

Le Conseil d'Etat a émis son avis complémentaire le 26 mai 2020.

La COFIBU a procédé à l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 3 juin 2020. Le projet de rapport a été adopté au cours de cette même réunion.

\*

**2. OBJET DU PROJET DE LOI**

En raison de la situation sanitaire liée à la pandémie du COVID-19 et de l'état de crise tel que constaté par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, le présent projet de loi entend modifier l'article 38 de la loi du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg, afin de répondre aux besoins d'engagements à prendre de la part de l'Office du Ducroire (ci-après : « l'ODL ») pour le compte de l'Etat.

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

Créé en 1961, l'ODL est un établissement public placé sous l'autorité du ministre ayant le département du Trésor dans ses attributions.

Il a pour objet de favoriser les relations économiques et financières internationales dans l'intérêt du Luxembourg, principalement par la couverture de risques dans le domaine de l'exportation, de l'importation et des investissements à l'étranger.

En sus, l'ODL peut accepter des risques propres afin de faciliter l'accès des entreprises exportatrices ou importatrices ou de leurs partenaires commerciaux à des financements bancaires.

L'ODL agit également en tant qu'assureur pour les risques de résiliation et de non-paiement (politique et commercial) pour des transactions à l'exportation court terme et moyen long terme, ainsi qu'en tant qu'assureur de contrats à l'importation et des risques liés aux investissements des entreprises luxembourgeoises à l'étranger.

Comme énoncé ci-dessus, le présent projet de loi pour objet de modifier la loi du 4 décembre 2019 relative à l'ODL. L'article 38, paragraphe (1), section 3 de la loi en question limite le plafond des engagements que l'ODL peut prendre pour le compte de l'État à vingt fois les fonds propres affectés à cette activité ou à vingt pour cent du montant global des engagements de l'ODL assumés pour son compte avec la garantie de l'État.

La situation sanitaire liée à la pandémie du Covid-19 et à l'état d'urgence sanitaire décrété par le Gouvernement se sont accompagnés de mesures économiques d'aides en faveur des entreprises luxembourgeoises. C'est dans ce contexte qu'il est forcé de constater que le plafond fixé à l'article 38, paragraphe (1) susmentionné ne répond pas aux besoins actuels.

Partant, le projet de loi entend augmenter, pour l'année 2020, le plafond des engagements pris par l'ODL pour le compte de l'État à cinquante fois les fonds propres affectés à cette activité et supprime le plafond applicable aux engagements pris par l'ODL pour le compte de l'État par rapport au montant global des engagements assumés pour son compte avec la garantie de l'État.

\*

### 3. LES AVIS

#### Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'État a émis son avis le 5 mai 2020.

La Haute Corporation doit d'emblée constater que la fiche financière annexée au projet de loi mentionne que ce dernier « n'est pas susceptible de grever le budget de l'État ». Or, le Conseil d'État se questionne si l'augmentation du plafond pour les engagements pris pour le compte de l'État visée ne se résultera pas par des dépenses affectant le budget de l'État.

En sus, le Conseil d'État doit formellement s'opposer à l'article 1 du projet de loi initial, qui soulève de nombreuses questions quant à la définition et l'appréciation d'une « situation économique exceptionnelle ».

A l'article 2 initial, le Conseil d'État ne peut pas approuver la formulation retenue relative à l'entrée en vigueur de la loi. La Haute Corporation demande d'y remédier par l'une des trois options proposées.

Dans son avis complémentaire du 26 mai 2020, le Conseil d'État lève son opposition formelle relative à l'article 1 initial.

Toutefois, il précise que le Luxembourg se trouve dans un « état de crise » et non pas dans un « état d'urgence sanitaire ». Finalement, la Haute Corporation tient à noter que l'état de crise n'a pas été « décrété » par le Gouvernement, mais est basé sur le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

#### Avis de la Chambre de commerce

Dans son avis du 21 avril 2020, la Chambre de commerce salue le projet de loi, qui permet à l'ODL de renforcer son aide apportée aux entreprises luxembourgeoises dans des situations exceptionnelles, telle que la crise du COVID-19.

Toutefois, la Chambre de commerce se questionne sur comment le Gouvernement entend déterminer si une situation relève d'une « situation économique exceptionnelle » et comment ce dernier entendrait en fixer la durée.

En dernier lieu, à l'instar du Conseil d'État, la Chambre de commerce se questionne quant à l'impact budgétaire du projet de loi.

#### Avis de la Chambre des métiers

La Chambre des métiers a émis son avis le 22 avril 2020.

Elle n'a pas de commentaire à formuler relatif au présent projet de loi.

#### Avis de la Chambre des salariés

Dans son avis du 23 avril 2020 la Chambre des salariés n'a pas d'observation particulière à formuler quant au projet de loi.

\*

### 4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

#### *Article unique (article 1<sup>er</sup> initial)*

L'objet du projet de loi sous examen est de modifier l'article 38 de la loi du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg en y insérant un nouveau paragraphe 4 afin d'augmenter les engagements pouvant être pris par l'Office du Ducroire Luxembourg pour le compte de l'État « en raison d'une situation économique exceptionnelle décrétée par le gouvernement ».

Le Conseil d'État constate que les auteurs de la loi en projet exposent qu'« afin de soutenir au mieux les entreprises luxembourgeoises dans de telles situations de crise, le plafond<sup>1</sup> doit être relevé, ceci étant effectué par une suppression de la référence aux engagements avec la garantie de l'État et une augmentation du multiplicateur qui détermine le plafond des engagements par rapport aux fonds propres, rendant ainsi plus flexible le soutien de l'ODL vis-à-vis des sociétés luxembourgeoises ». L'événement déclencheur de cette modification est, d'après l'exposé des motifs, l'état de crise résultant de la crise sanitaire liée au Covid-19 et exigeant les mesures prises pour soutenir les entreprises luxembourgeoises.

Le dispositif, tel qu'il est rédigé, ne fait pas de lien exprès avec la pandémie de Covid-19. Il y est fait référence à une « situation économique exceptionnelle décrétée par le gouvernement », alors que la pandémie de Covid-19 est un événement d'ordre sanitaire qui a, comme bien d'autres, des répercussions économiques. Qu'est-ce qu'une « situation économique exceptionnelle », concept nouveau, qui se différencie donc de l'état de crise visé à l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution ? Que faut-il comprendre par le caractère « exceptionnel » d'une situation économique et comment l'apprécier ? Par ailleurs, sur quelle base le Gouvernement « décrète »-t-il une « situation économique exceptionnelle » ? Finalement, alors que les auteurs du projet de loi visent, d'après l'exposé des motifs, tant la suppression de la référence aux engagements avec la garantie de l'État que l'augmentation du multiplicateur du plafond des engagements par rapport aux fonds propres, le nouveau paragraphe 4 qu'il est proposé d'ajouter à la loi précitée du 4 décembre 2019, pourrait être interprété comme ne visant que le plafond calculé par rapport aux fonds propres, à l'exclusion dès lors de celui de vingt pour cent du montant global des engagements de l'ODL assumés pour son compte avec la garantie de l'État.

Le Conseil d'État se doit de constater, au vu des nombreuses questions soulevées ci-avant, que la rédaction actuelle de la disposition sous revue contient de nombreuses imprécisions, sources d'insécurité juridique. Le Conseil d'État doit, dès lors, **s'opposer formellement** au libellé proposé sur le fondement du principe de sécurité juridique.

<sup>1</sup> Prévu à l'article 38, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 4 décembre 2019.

Le Conseil d'Etat indique que l'article sous examen est à rédiger comme suit :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** À l'article 38 de la loi du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg, est complété par le il est inséré un nouveau paragraphe 4 suivant libellé comme suit :

« (4) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, en raison d'une situation économique exceptionnelle décrétée par le Gouvernement en conseil, les engagements pris par l'ODL pour le compte de l'État ne peuvent être supérieurs à cinquante fois les fonds propres affectés à cette activité. »

Par le biais d'un **amendement parlementaire**, la Commission des Finances et du Budget décide d'apporter des précisions à l'article 1<sup>er</sup> en le modifiant comme suit :

« **Article unique** L'article 38 est complété par le paragraphe 4 suivant :

A l'article 38 de la loi du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg, il est inséré un nouveau paragraphe 4 libellé comme suit :

« (4) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, en raison d'une situation économique exceptionnelle décrétée par le gouvernement de la situation sanitaire liée à la pandémie du COVID-19 et à l'état d'urgence sanitaire décrété par le Gouvernement par application de l'article 32-4 de la Constitution, les engagements pris par l'ODL en 2020 pour le compte de l'État ne peuvent être supérieurs à cinquante fois les fonds propres affectés à cette activité et **le plafond applicable aux engagements pris par l'ODL pour le compte de l'Etat par rapport au montant global de ses engagements assumés pour son compte avec la garantie de l'Etat est supprimé.** ».

Afin de donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, les termes « d'une situation économique exceptionnelle décrétée par le gouvernement » sont remplacés par les termes « de la situation sanitaire liée à la pandémie du COVID-19 et à l'état d'urgence sanitaire décrété par le Gouvernement par application de l'article 32-4 de la Constitution ». Les termes « en 2020 » précisent encore que la dérogation visée s'applique exclusivement aux engagements pris en 2020.

Dans son avis, le Conseil d'Etat indique encore que, contrairement aux explications fournies dans l'exposé des motifs, le nouveau paragraphe 4 qu'il est proposé d'ajouter à l'article 38 de la loi du 4 décembre 2019 pourrait être interprété comme ne visant que le plafond calculé par rapport aux fonds propres, à l'exclusion de celui de 20% du montant global des engagements de l'ODL assumés pour son compte avec la garantie de l'État.

Afin de clarifier ce point, la Commission des Finances et du Budget propose de compléter la phrase du paragraphe 4 en y précisant la suppression du plafond de 20% du montant global des engagements de l'ODL assumés pour son compte avec la garantie de l'État. En effet, l'état de crise a mis au jour les limites de l'article 38, paragraphe 1<sup>er</sup> susmentionné, qui est approprié en situation économique normale où la plupart des prestations de l'ODL sont prestées pour son compte propre avec la garantie de l'Etat.

Or, en raison de la crise sanitaire du Covid-19 et des risques pour les entreprises qui en découlent, l'ODL exerce ses prestations conformément à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 2 de la loi du 4 décembre 2019<sup>2</sup>, pour compte de l'Etat.

Pour cette raison, le plafond des engagements pour compte de l'Etat doit être relevé, ceci étant effectué, d'une part, par une augmentation du multiplicateur qui détermine le plafond des engagements par rapport aux fonds propres et, d'autre part, par une suppression de la référence aux engagements avec la garantie de l'Etat, qui diminueront d'eux-mêmes en temps de crise. Cette suppression permet ainsi à l'ODL de soutenir pleinement les entreprises et de les aider à parer aux défaillances du marché provoquées par la situation sanitaire qui impacte fortement et négativement l'économie luxembourgeoise à court et moyen terme.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale qu'il peut lever son opposition formelle.

Néanmoins, la formulation utilisée, à savoir « la situation sanitaire liée à la pandémie du COVID-19 et à l'état d'urgence sanitaire décrété par le Gouvernement par application de l'article 32-4 de la Constitution », est inexacte et insatisfaisante. Le Luxembourg se trouve dans un « état de crise » et

## 2 Art. 9. Modes d'exercice des activités non-concurrentielles

(1) L'ODL exerce pour compte de l'État :

1° les prestations mentionnées à l'article 8, paragraphes 2 et 3 ; et

2° les prestations mentionnées à l'article 8, paragraphe 1, qui comportent des risques dont la gravité et la durée dépassent ses possibilités techniques, mais dont l'opportunité est constatée par le Gouvernement en conseil.

non dans un « état d'urgence sanitaire ». L'état de crise n'a pas été « décrété » par le Gouvernement, mais le constat de l'état de crise est à la base du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19<sup>3</sup>. Finalement, l'amendement vise une situation sanitaire liée tant à la pandémie de Covid-19 qu'à l'état de crise, inexactement mentionné comme « état d'urgence sanitaire ». Or, la dérogation à l'article 38, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg est motivée par l'état de crise en tant que tel et non par la pandémie de Covid-19 au regard de laquelle la procédure de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution a été déclenchée.

Par conséquent, le Conseil d'État recommande de rédiger le début de cet article 1<sup>er</sup> de la manière suivante :

« (4) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, en raison de l'état de crise tel que constaté par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, [...] ». »

La Commission des Finances et du Budget décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'État.

Le Conseil d'État signale encore, dans son avis complémentaire, qu'il y a lieu d'écrire « article 32, paragraphe 4, ». Cette remarque devient superfétatoire en raison de la reprise du libellé proposé par le Conseil d'État par la Commission des Finances et du Budget.

#### *Article 2 initial – supprimé*

L'article 2 prévoit l'entrée en vigueur de la loi en projet et dispose que : « La présente loi entre en vigueur le XXXX. »

Le Conseil d'État ne peut marquer son accord avec cette manière de procéder : en effet, ou bien aucune date d'entrée en vigueur n'est mentionnée et les règles ordinaires de mise en vigueur des lois prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg s'appliquent, ou bien une date fixe ou par référence à la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, est clairement précisée dans la loi. Le Conseil d'État constate que les lois adoptées en relation avec la pandémie de Covid-19 entrent en vigueur le jour de leur publication. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà se déclarer d'accord avec une entrée en vigueur fixée au jour de la publication de la future loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ou avec la suppression de l'article sous rubrique.

Le Conseil d'État signale encore que l'intitulé de l'article sous examen est à supprimer.

Dans l'hypothèse où la loi en projet aura un caractère rétroactif, il faudra conférer à l'article sous examen la teneur suivante :

« **Art. 2.** La présente loi produit ses effets au [...]. ».

La Commission des Finances et du Budget décide de supprimer l'article 2.

\*

<sup>3</sup> Loi 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, article 1<sup>er</sup>.

## 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°7563 dans la teneur qui suit :

\*

### **PROJET DE LOI** **modifiant la loi du 4 décembre 2019** **relative à l'Office du Ducroire Luxembourg**

**Article unique** A l'article 38 de la loi du 4 décembre 2019 relative à l'Office du Ducroire Luxembourg, il est inséré un nouveau paragraphe 4 libellé comme suit :

« (4) Par dérogation au paragraphe 1<sup>er</sup>, en raison de l'état de crise tel que constaté par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, les engagements pris par l'ODL en 2020 pour le compte de l'État ne peuvent être supérieurs à cinquante fois les fonds propres affectés à cette activité et le plafond applicable aux engagements pris par l'ODL pour le compte de l'Etat par rapport au montant global de ses engagements assumés pour son compte avec la garantie de l'Etat est supprimé. ».

Luxembourg, le 3 juin 2020

*Le Président-Rapporteur,*  
André BAULER

