

N° 7559⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI**visant à mettre en place un régime d'aides en faveur des
projets liés à la lutte contre la pandémie du Covid-19**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE, DE LA
PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET DE L'ESPACE**

(18.6.2020)

La Commission se compose de : M. Claude HAAGEN, Président-Rapporteur ; Mme Diane ADEHM, Mme Semiray AHMEDOVA, M. Guy ARENDT, M. André BAULER, Mme Simone BEISSEL, M. Sven CLEMENT, Mme Francine CLOSENER, M. Léon GLODEN, M. Charles MARGUE, M. Laurent MOSAR, Mme LYDIA MUTSCH, M. Roy REDING, M. Serge WILMES, M. Claude WISELER, Membres.

*

1) ANTECEDENTS

Le 14 avril 2020, le projet de loi n° 7559 a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Economie.

Au texte gouvernemental déposé étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles et les fiches financière et d'évaluation d'impact.

Les corporations ont publié leurs avis comme suit :

- la Chambre de Commerce le 15 avril 2020 ;
- la Chambre des Métiers le 23 avril 2020.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 28 avril 2020.

Le 7 mai 2020, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace a désigné son président, Monsieur Claude Haagen, comme rapporteur du projet de loi. Lors de cette même réunion, la commission parlementaire a procédé à l'examen conjoint du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat et a décidé de solliciter un avis complémentaire auprès de la Haute Corporation.

Le 15 mai 2020, une lettre d'amendements a été adressée au Conseil d'Etat.

Les corporations ont publié leurs avis complémentaires comme suit :

- la Chambre des Métiers le 18 mai 2020 ;
- la Chambre de Commerce le 20 mai 2020.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire le 2 juin 2010.

La Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 11 juin 2020.

Le 18 juin 2020, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace a adopté le présent rapport.

*

2) OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet de loi a pour objet d'apporter un soutien financier aux entreprises portant un projet d'investissement ou de recherche et de développement lié à la lutte contre la pandémie Covid-19. Pour faire face à cette crise sanitaire sans précédent, le Gouvernement a déjà mis en place un régime identique sur base d'un règlement grand-ducal afin de pouvoir octroyer rapidement des aides aux entreprises portant un projet de recherche ou d'investissement pertinent pour lutter contre la pandémie. Il convient néanmoins de noter que ce régime se limite à la période de l'état de crise, raison pour laquelle le Gouvernement soumet en parallèle ce projet de loi au pouvoir législatif. Le règlement grand-ducal doit être abrogé dès que le présent projet de loi entre en vigueur.

Ce régime d'aides s'inscrit dans la panoplie des mesures d'aides déjà mises en place pour soutenir les entreprises. Si la plupart des autres mesures visent à soutenir les entreprises qui se trouvent en difficulté financière temporaire, le présent régime d'aides vise à inciter les entreprises à réaliser soit des projets de recherche et développement liés à la lutte contre le Covid-19 (eg. les vaccins, les médicaments et les traitements, les dispositifs médicaux et les équipements hospitaliers et médicaux, y compris les ventilateurs et les vêtements et équipements de protection ainsi que les outils de diagnostic), soit des projets d'investissement de production de produits pertinents pour la lutte contre le Covid-19 (eg. les médicaments et traitements pertinents, y compris les vaccins, leurs intermédiaires, les ingrédients pharmaceutiques actifs et les matières premières, les dispositifs médicaux et les équipements hospitaliers et médicaux, y compris les ventilateurs et les vêtements et équipements de protection ainsi que les outils de diagnostic, et les matières premières nécessaires, les désinfectants et leurs produits intermédiaires et matières premières) et les outils de collecte et de traitement de données. En effet, la pandémie liée au Covid-19 a été révélatrice d'une réactivité insuffisante dans l'approvisionnement de matériels jugés cruciaux en raison notamment de l'éclatement mondial des chaînes de production.

Le premier type d'aide permet de soutenir les entreprises portant un projet de recherche industrielle et de développement expérimental à hauteur de 80% des coûts admissibles et à 100% lorsqu'il s'agit d'un projet de recherche fondamental. En cas de collaboration transfrontalière avec une autre entreprise ou un organisme de recherche, l'intensité peut être majorée de 15% sans pour autant dépasser les 100% des coûts admissibles.

Le deuxième type d'aide permet de soutenir des projets d'investissement jusqu'à concurrence de 80% des coûts admissibles. Ce taux peut être majoré de 15% lorsque le projet d'investissement est complété endéans deux mois qui suivent la date de la demande d'aide ou lorsque le projet est financé par au moins un autre Etat membre de l'Union européenne. En même temps, sous peine de restitution progressive de l'aide accordée, le projet d'investissement devra être achevé au plus tard six mois après l'octroi de l'aide. Au-delà de cette aide, l'entreprise peut demander une garantie de couverture des éventuelles pertes liées au projet d'investissement, dont le montant maximal dépend de la durée du maintien de la production. Celle-ci est toutefois limitée à 30% de la perte et à un montant absolu maximal de l'ordre de 500 000 euros par projet.

A l'instar des régimes d'aides sous forme d'avance remboursable ou de garantie, le présent régime d'aides repose sur la communication de la Commission européenne « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 » et doit faire l'objet d'une notification.

*

3) AVIS

3.1) Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis, la Chambre de Commerce déclare accueillir avec enthousiasme l'objectif du projet de loi lui soumis pour avis.

Néanmoins, la Chambre de Commerce regrette que le champ d'application du projet de loi soit trop restrictif. Elle tient, en effet, à souligner qu'une autorisation de commerce n'est pas forcément requise pour certaines activités visées par le projet sous rubrique, notamment la recherche et le développement.

De plus, la Chambre de Commerce demande de revoir à la hausse le pourcentage de la garantie de couverture étatique pour atteindre le taux de 50 % des pertes encourues, ce qui aurait pour corollaire d'inciter davantage les entreprises.

Finalement, la Chambre de Commerce regrette que le versement de l'aide ne se fasse qu'après l'achèvement du projet concerné, d'autant plus que la crise économique liée à la pandémie du Covid-19 a déjà porté atteinte à la trésorerie de nombreuses entreprises. Par conséquent, la Chambre de Commerce préconise de prévoir au niveau de l'article 7, dans le cadre des modalités d'octroi de l'aide, le versement d'un acompte de l'aide dès le début du projet.

Dans son avis complémentaire du 20 mai 2020, la Chambre de Commerce se félicite des amendements parlementaires adoptés. Or, elle déplore que ses recommandations phares, à savoir l'élargissement du champ d'application de la loi en projet et le versement d'un acompte de l'aide dès le début du projet, n'aient pas été retenues.

3.2) Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis, la Chambre des Métiers déclare prendre note du fait que les auteurs du projet de loi limitent les aides à l'année civile 2020. Etant donné que la fin de la lutte effective contre la pandémie du Covid-19 ne se laisse pas prédire avec autant de précision, la Chambre des Métiers plaide pour une reformulation dudit délai afin de permettre l'octroi des aides visées jusqu'au terme de la lutte contre le Covid-19.

A part cette remarque, la Chambre des Métiers déclare ne pas avoir d'autres observations particulières à formuler en ce qui concerne le projet de loi lui soumis pour avis.

Dans son avis complémentaire datant du 18 mai 2020, la Chambre des Métiers se félicite des précisions qui sont apportées par les amendements parlementaires, dont notamment ceux relatifs à la clôture du projet d'investissement.

3.3) Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis, le Conseil d'Etat exprime trois oppositions formelles.

La première opposition formelle soulevée concerne l'insécurité juridique découlant de l'utilisation de notions qui semblent proches voire synonymes. Ainsi, le paragraphe 3 de l'article 5 exige l'achèvement du projet d'investissement dans un délai de six mois après l'octroi de l'aide. A d'autres endroits du projet de loi sous rubrique, les auteurs se réfèrent à « l'achèvement de l'investissement » respectivement à la « clôture du projet ». Le Conseil d'Etat demande aux auteurs soit d'utiliser une même expression s'ils avaient l'intention de décrire la même situation, soit de préciser les différences entre les trois notions dans le cas contraire.

Au niveau du paragraphe 5 de l'article 5 qui a trait à la garantie de couverture des pertes encourues, le Conseil d'Etat constate que la rédaction de la disposition sous revue comporte plusieurs imprécisions sources d'insécurité juridique, raison pour laquelle il se voit contraint de formuler une opposition formelle.

Finalement, au niveau de l'article 12, paragraphes 1^{er} et 2, les auteurs se réfèrent respectivement à un « terme convenu avec l'Etat pour la clôture du projet » et aux « fins et conditions convenues avec l'Etat ». Comme les autres dispositions du projet de loi ne prévoient ni un tel terme ni de telles fins et conditions convenues entre l'entreprise bénéficiaire de l'aide et l'Etat, le Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, que cette « convention » soit précisée.

Pour l'intégralité des observations formulées par la Haute Corporation, il est renvoyé à son avis rendu le 28 avril 2020.¹

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat signale pouvoir lever ses trois oppositions formelles.

*

4) TRAVAUX EN COMMISSION ET COMMENTAIRE DES ARTICLES

Lors de sa réunion du 7 mai 2020, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace (ci-après désigné par « la commission ») a également thématiqué des critiques exprimées par la Chambre de Commerce.

En ce qui concerne le champ d'application du régime d'aides considéré comme trop restrictif, la commission tient ainsi à souligner que le présent régime d'aides vise, par définition, l'obtention d'une production jugée nécessaire pour surmonter l'actuelle crise. Ce dispositif s'adresse donc d'office à l'industrie ou à des entreprises artisanales et pareilles entreprises ont, par hypothèse, une autorisation d'établissement. Cependant, si des projets sont introduits par des entités ou des individus qui ne seraient pas en possession d'une autorisation d'établissement, mais qui sont utiles et qui répondent en tous autres points à l'objectif de ce régime d'aides, ces projets sont éligibles sous condition que, le cas échéant, le demandeur introduit en parallèle une demande pour obtenir une autorisation d'établissement. De tels cas de figure sont toutefois plutôt traités sous le programme déjà évoqué « StartupsVsCovid19 », mais dès qu'une telle personne entend entrer en production, elle aura de toute manière besoin d'une autorisation d'établissement.

Pour ce qui est du versement des aides, la commission précise qu'il n'est pas correct d'affirmer que l'administration ne verse la subvention qu'à la clôture du projet. Actuellement déjà, ces aides sont versées au fur et à mesure de l'avancement du projet en fonction des demandes de l'entreprise. Habituellement, une première tranche est ainsi versée après trois, quatre ou six mois. Il ne s'agit pas d'avances, mais de remboursements de frais que l'entreprise a eu jusqu'au moment en question en relation avec le projet éligible.

Au vu du contexte actuel, l'administration a même adapté cette politique de financement en versant également des avances pour les deux ou trois mois à venir, sans toutefois verser l'intégralité de la somme à laquelle l'entreprise aurait droit. 20 à 30% de la somme due sont retenus et versés qu'après la clôture du projet. Cette façon de procéder permettra de vérifier si tous les frais indiqués par l'entreprise sont effectivement en relation avec le projet subventionné et de pouvoir adapter, le cas échéant, le montant réellement dû.

De manière générale, la commission a veillé à s'aligner, dans l'ensemble du dispositif, le plus près possible sur le texte communautaire. Elle souhaite encore préciser que les modifications d'ordre purement légistique ne seront pas commentées.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} détermine l'objet et le champ d'application de la loi.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 2

L'article 2 regroupe, par ordre alphabétique, une série de définitions nécessaires à une compréhension correcte du dispositif légal.

L'insertion d'une définition de la notion de « clôture du projet », notion qui remplacera, dans l'ensemble du dispositif, la notion d'« achèvement (de l'investissement) », découle de l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat à l'encontre de l'article 5, paragraphe 3 du projet de loi. Dans son avis, le Conseil d'Etat critique, en effet, l'incohérence terminologique dans le dispositif en projet pour désigner une même situation. Ces remplacements et cette définition entendent exclure toute insécurité juridique quant à la situation visée.

¹ Doc. parl. n° 7559/03

La définition du « début du projet », devenue par l'insertion de la définition susmentionnée le point 4°, a été nuancée par l'insertion des termes « de recherche et développement, soit le début des travaux ». Ceci, afin de pouvoir distinguer entre un projet de recherche et développement et un projet d'investissement.

La définition de la notion de l'« étude de faisabilité », reprise de la loi modifiée du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, a également été ajoutée par la commission. Elle a ainsi fait droit à une suggestion afférente du Conseil d'Etat exprimée à l'encontre de l'ancien point 3° du présent article.

Par l'insertion d'une définition de la notion d'« innovation de procédé » (point 8° nouveau), la commission a fait droit à une suggestion afférente du Conseil d'Etat exprimée à l'encontre de l'ancien point 8° de l'article 2. Cette définition est issue de la loi modifiée du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation.

La commission a, par contre, maintenu inchangé la formulation des anciens points 7° et 8° du texte gouvernemental. Ceci, afin de maintenir la cohérence de leur libellé avec celui de l'encadrement temporaire communiqué par la Commission européenne.

Au point 15° (ancien point 12°), la commission a précisé que la production visée constitue uniquement la production de produits requis pour combattre le virus à l'origine de l'actuelle pandémie. Elle a ainsi fait suite à l'avis du Conseil d'Etat, qui soulève des questions quant à la notion de « production subventionnée ».

Article sans observation dans l'avis complémentaire du Conseil d'Etat.

Article 3

L'article 3 fixe les intensités de l'aide en faveur des projets de recherche et développement liés à la lutte contre le Covid-19.

La commission a fait siennes toutes les propositions exprimées dans l'avis du Conseil d'Etat, sauf en ce qui concerne sa proposition de mentionner au paragraphe 4 également la Confédération suisse. L'encadrement temporaire de la Commission européenne du présent régime d'aides se limite, en effet, à l'Espace économique européen et la Confédération suisse n'en fait pas partie.

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

Article 4

L'article 4 énumère les coûts admissibles au bénéfice de l'aide en faveur des projets de recherche et développement liés à la lutte contre le Covid-19.

La commission a fait siennes les deux propositions d'ordre purement rédactionnel exprimées dans l'avis du Conseil d'Etat.

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

Article 5

L'article 5 traite de l'aide en faveur d'investissements liés à la fabrication de produits requis pour la lutte contre le Covid-19.

Le libellé gouvernemental a fait l'objet de toute une série de précisions visant à faire droit aux observations du Conseil d'Etat.

Ainsi, et à l'instar de l'article 2, ancien point 12°, la commission a précisé que les coûts admissibles constituent uniquement les coûts d'investissement liés à la production de produits pertinents pour la lutte contre le Covid-19. Tout autre coût qui n'est pas en rapport avec une telle production n'est évidemment pas éligible.

Dans l'intérêt de la cohérence terminologique et afin de répondre à l'opposition formelle à ce sujet soulevée par le Conseil d'Etat, la commission a recouru à la notion de « clôture du projet » en lieu et place de celle d'« achèvement du projet ». Il en va de même pour le verbe « achever » au paragraphe 3.

En relation avec les questions soulevées par le Conseil d'Etat à l'encontre du paragraphe 5 et qui l'amènent à exprimer une opposition formelle, la commission a complété ce libellé à de nombreux endroits, tout en précisant à l'article 7 que la garantie de couverture de la perte prend la forme d'une subvention en capital qui fera l'objet d'une décision ministérielle à l'instar des autres aides visées dans

ce futur dispositif légal. La demande pour une telle garantie de couverture de perte se fera dans le contexte de l'introduction de la demande portant sur l'aide à l'investissement, tel qu'indiqué à l'article 6, paragraphe 2, point 9°.

La commission a également précisé la formule de calcul de la perte couverte par la garantie. Les coûts d'investissement visés sont ceux qui sont « admissibles ».

Sur demande du Ministère de l'Economie qui s'est concerté à ce sujet avec la Commission européenne, la commission a, en outre, remplacé la notion de « bénéfice raisonnable », inappropriée dans le présent contexte, par celle de « coût d'opportunité », étant donné qu'il s'agit d'un manque à gagner potentiel suite à l'investissement en question par rapport à un investissement classique s'inscrivant dans les activités normales de l'entreprise. En même temps, cette phrase a été modifiée de sorte que le coût d'opportunité se calcule d'office à dix pour cent par an. La période de référence de cinq ans reste inchangée.

La fin du second alinéa du paragraphe 5 a été reformulée dans l'objectif qu'il soit non seulement tenu compte de la subvention en capital visée au premier paragraphe de cet article, mais aussi toute autre aide qui aurait été accordée dans le cadre du même projet.

Enfin, par l'insertion d'un alinéa supplémentaire, la commission a introduit l'obligation pour l'entreprise de soumettre ses comptes annuels, ainsi qu'une comptabilité séparée relative au projet d'investissement. Ces documents doivent être soumis au ministre au plus tard quinze mois (initialement l'amendement parlementaire avait prévu douze mois) après la clôture du projet et doivent porter sur la durée complète du maintien de la production et au maximum sur cinq ans. Cette obligation permettra au ministre de calculer le montant maximal à verser dans le cadre de la perte couverte par la garantie.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat note que l'amendement parlementaire lui permet de lever son opposition formelle exprimée à l'encontre des paragraphes 3 et 5 de cet article. Il se doit toutefois de formuler trois propositions en ce qui concerne les alinéas 3 à 4. Ces propositions ont toutes été reprises par la commission. Il s'agissait notamment de rectifier un illogisme dans le nouvel alinéa inséré par la commission.

La commission a également choisi d'étendre à quinze mois le délai initialement prévu pour la soumission des comptes annuels approuvés et de la comptabilité séparée. Cette prolongation a été suggérée par le Conseil d'Etat qui signale qu'un délai de douze mois est susceptible de créer des problèmes pratiques si la date de clôture du projet (ou de cessation de la production) se situe tout au début de l'année.

Article 6

L'article 6 règle les modalités de la demande d'aide.

Compte tenu du commentaire du Conseil d'Etat visant le second alinéa du premier paragraphe de l'article 6, la commission a précisé la formulation de la première phrase de cet alinéa. Le Conseil d'Etat comprend en effet correctement que sont visés les projets qui ont démarré au mois de janvier 2020.

La commission n'a pas jugé nécessaire de préciser encore une fois l'évidence que ces coûts supplémentaires doivent relever des coûts admissibles dans le cadre de ce dispositif légal, tels que définis antérieurement (articles 4 et 5).

La commission a également amendé le deuxième paragraphe de l'article 6. Dans son avis, le Conseil d'Etat doute de la pertinence de la mention de la taille de l'entreprise. La taille de l'entreprise est toutefois une information essentielle pour vérifier si l'entreprise est « en difficulté » ou non. Les critères afférents diffèrent en fonction justement de la taille de l'entreprise. La commission a donc maintenu le point 1° du paragraphe 2, tout en précisant qu'il s'agit de la taille de l'entreprise conformément à l'annexe I du règlement (UE) n° 651/2014 précité et de répondre ainsi aux questions du Conseil d'Etat (sur quel fondement cette taille est-elle calculée et quelles en sont les conséquences).

Au point 2° du paragraphe 2, la commission a supprimé, tel que demandé par le Conseil d'Etat, le critère du « caractère novateur ». Elle a toutefois jugé utile d'ajouter la précision que la description du projet doit comporter des explications sur sa pertinence dans le cadre de la lutte contre la pandémie du Covid-19. L'objectif étant, en effet, de diriger ces aides aux seuls projets pertinents dans le contexte de cette crise sanitaire.

Afin d'assurer la cohérence du présent régime d'aides avec les autres régimes d'aides à destination des entreprises, la commission n'a pas ajouté, tel que proposé par le Conseil d'Etat, le terme « prévisible » au point 3° concernant l'information sur le début et la fin du projet.

Comme au précédent paragraphe, la commission n'a pas considéré nécessaire de préciser, au point 6°, qu'il s'agit des coûts admissibles du projet.

Au point 7°, par contre, la commission a suivi le Conseil d'Etat qui juge l'indication de la forme de l'aide souhaitée comme superflue. Il en va de même, en ce qui concerne l'ancienne lettre j), qui a été supprimée et dont le contenu a été repris, tel que souhaité par le Conseil d'Etat, dans un alinéa séparé.

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

Article 7

L'article 7 règle les modalités d'octroi de l'aide.

Comme suite aux questions soulevées par le Conseil d'Etat au niveau de l'article 5 concernant la forme de la garantie, la commission a précisé le libellé du paragraphe 1^{er}, de sorte à clarifier que les aides prévues tant à l'article 3 (projets de recherche et développement) qu'à l'article 5 (aide à l'investissement et garantie de couverture de perte) font l'objet d'une subvention en capital.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat prend acte de cet amendement. Il note toutefois qu'il « n'est pas convaincu que la subvention en capital soit la forme appropriée » de l'aide et que la question concernant une éventuelle convention entre le ministre et l'entreprise bénéficiaire continuerait à se poser.

Renvoyant à la loi modifiée du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, la commission a maintenu inchangé le libellé amendé.

Article 8

L'article 8 prévoit des règles anti-cumul.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Ancien article 9 (supprimé)

L'article 9 prévoyait une clause suspensive, conditionnant le présent régime d'aides à l'approbation de la Commission européenne. Cette approbation est intervenue le 8 avril 2020, de sorte que cette disposition est devenue sans objet.

Dans son avis, le Conseil d'Etat demande la suppression de cet article.

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

Article 9 (ancien article 10)

L'article 9 rappelle que toute mesure d'aide individuelle doit être publiée sur le site de transparence de la Commission européenne.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 10 (ancien article 11)

L'article 10 précise, d'une part, que les aides accordées sur base de l'article 3 sont imputées sur le fonds de l'innovation tel que prévu à l'article 29, point c) de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation.

Cet article précise, d'autre part, que les aides prévues à l'article 5 sont versées sur base des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 11 (ancien article 12)

L'article 11 prévoit les différents cas de figures dans lesquels une entreprise doit restituer l'aide perçue. Cette restitution couvre le montant total de l'aide majoré des intérêts légaux applicables au moment de l'octroi. Seul le ministre peut constater les faits entraînant la perte des aides accordées.

Dans son avis, le Conseil d'Etat s'oppose formellement aux deux premiers paragraphes de l'article 12 du texte gouvernemental qui se réfèrent, à la différence des autres dispositions du projet de loi, à une convention entre l'Etat et l'entreprise bénéficiaire. La commission, qui renvoie à ce sujet également à son premier amendement, a donc supprimé ces références.

La commission note que la formulation « le terme convenu avec l'Etat pour », qu'elle a supprimée, est issue des autres lois en matière d'aides d'Etat, telle que la loi modifiée du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation. En effet, l'entreprise doit restituer l'aide dès qu'elle abandonne ou cède à des tiers tout ou partie du projet, ou si elle gère le projet de façon impropre ou non conforme aux règles généralement admises de gestion, ou encore si elle modifie fondamentalement les objectifs et les méthodes dudit projet, avant la « clôture du projet ». Cette notion de « clôture du projet » à laquelle il est désormais renvoyée de manière uniforme dans l'ensemble du dispositif a été ajoutée et définie par voie d'amendement au niveau de l'article 2 (nouveau point 3°). Dans un souci de cohérence, la commission a également supprimé la formulation similaire au paragraphe 2 en précisant qu'il s'agit des « fins et conditions prévues » dans la loi.

En ce qui concerne les paragraphes 4 et 6 (supprimé) de l'ancien article 12, la commission a fait sienne la proposition du Conseil d'Etat.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se limite à constater que l'amendement parlementaire lui permet de lever son opposition formelle.

Article 12 (ancien article 13)

L'article 12 applique aux personnes qui ont obtenu des avantages prévus par le présent dispositif sur base de renseignements sciemment inexacts ou incomplets les peines de l'escroquerie prévue à l'article 496 du Code pénal.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 13 (ancien article 14)

L'article 13 fixe l'entrée en vigueur de la loi.

A l'instar des autres régimes d'aides instaurés dans le contexte de la crise liée à la pandémie de Covid-19, cette date est fixée au premier janvier 2020. Ce choix s'explique par la préoccupation d'éviter toute discussion quant à l'éligibilité des coûts dans le temps.

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

*

5) TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 7559 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI
visant à mettre en place un régime d'aides en faveur des
projets liés à la lutte contre la pandémie de Covid-19

Art. 1^{er}. Champ d'application

(1) L'Etat, représenté par le ministre ayant l'Economie dans ses attributions, désigné ci-après par « ministre », peut octroyer des aides en faveur des entreprises qui disposent d'une autorisation d'établissement délivrée en application de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions indépendantes et qui portent un projet permettant de lutter contre la pandémie Covid-19.

(2) Sont exclus du champ d'application de la présente loi:

- 1° les entreprises qui étaient en difficulté avant le 1^{er} janvier 2020 conformément à l'article 2, paragraphe 18, du 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 sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- 2° les employeurs qui ont été condamnés à au moins deux reprises pour contraventions 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.

Art. 2. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par:

- 1° « 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;
- 2° « collaboration effective »: une collaboration entre au moins deux parties indépendantes l'une de l'autre et visant à échanger des connaissances ou des technologies, ou à atteindre un objectif commun, fondée sur une division du travail impliquant que les parties définissent conjointement la portée du projet collaboratif, contribuent à sa réalisation, et en partagent les risques et les résultats. Une ou plusieurs parties peuvent supporter l'intégralité des coûts du projet et donc soustraire d'autres parties à tout risque financier. Les contrats de recherche et la fourniture de services de recherche ne sont pas considérés comme des formes de collaboration;
- 3° « clôture du projet »: soit la fin des travaux liés au projet de recherche et développement bénéficiant de l'aide, soit la première production liée au projet d'investissement bénéficiant de l'aide;
- 4° « début du projet »: soit le début des travaux de recherche et développement, 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'événement 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, le début des travaux est le moment de l'acquisition des actifs directement liés à l'établissement acquis;
- 5° « développement expérimental »: l'acquisition, l'association, la mise en forme et l'utilisation de connaissances et d'aptitudes scientifiques, technologiques, commerciales et autres pertinentes en vue de développer des produits, des procédés ou des services nouveaux ou améliorés. Il peut aussi s'agir, par exemple, d'activités visant la définition théorique et la planification de produits, de procédés ou de services nouveaux, ainsi que la consignation des informations qui s'y rapportent.

Le développement expérimental peut comprendre la création de prototypes, la démonstration, l'élaboration de projets pilotes, les essais et la validation de produits, de procédés ou de services nouveaux ou améliorés dans des environnements représentatifs des conditions de la vie réelle, lorsque l'objectif premier est d'apporter des améliorations supplémentaires, au niveau technique, aux produits, procédés ou services qui ne sont pas en grande partie fixés. Il peut comprendre la création de prototypes et de projets pilotes commercialement exploitables qui sont nécessairement les produits commerciaux finals et qui sont trop onéreux à produire pour être utilisés uniquement à des fins de démonstration et de validation.

- Le développement expérimental ne comprend pas les modifications de routine ou périodiques apportées à des produits, lignes de production, procédés de fabrication et services existants;
- 6° « étude de faisabilité »: l'évaluation et l'analyse du potentiel d'un projet, qui visent à soutenir le processus décisionnel en révélant de façon objective et rationnelle les forces et les faiblesses du projet, ainsi que les perspectives et les menaces qu'il suppose, et qui précisent les ressources nécessaires pour le mener à bien et en évaluent, en définitive, les chances de succès;
 - 7° « frais de personnel »: les coûts liés aux chercheurs, aux techniciens et aux autres personnels d'appui dans la mesure où ils sont employés pour le projet concerné;
 - 8° « innovation de procédé »: la mise en œuvre d'une méthode de production ou de distribution nouvelle ou sensiblement améliorée (cette notion impliquant des changements significatifs d'ordre technique, matériel ou logiciel), ce qui exclut les changements ou améliorations mineurs, les accroissements de capacités de production ou de service obtenus par l'adjonction de systèmes de fabrication ou de systèmes logistiques qui sont très analogues à ceux déjà en usage, la cessation de l'utilisation d'un procédé, le simple remplacement ou l'extension de l'équipement, les changements découlant uniquement de variations du prix des facteurs, la production personnalisée, l'adaptation aux marchés locaux, les modifications saisonnières, régulières et autres changements cycliques et le commerce de produits nouveaux ou sensiblement améliorés;
 - 9° « intensité de l'aide »: le montant brut de l'aide exprimé en pourcentage des coûts admissibles d'un projet avant impôts ou autres prélèvements;
 - 10° « production de produits pertinents pour la lutte contre le Covid-19 » : la production de médicaments, y compris de vaccins, et de traitements médicaux pertinents, de leurs produits intermédiaires, de principes pharmaceutiques actifs et les matières premières; de dispositifs médicaux, d'équipement hospitalier et médical, dont des appareils de ventilation, des vêtements et équipements de protection et des outils de diagnostic, et des matières premières nécessaires; de désinfectants et de leurs produits intermédiaires ainsi que des matières premières chimiques nécessaires à leur production et des outils de collecte et de traitement des données » ;
 - 11° « projet de recherche et développement lié à la lutte contre le Covid-19 » : la recherche et le développement sur les vaccins, les médicaments et les traitements, les dispositifs médicaux et l'équipement hospitalier et médical, les désinfectants, ainsi que les vêtements et l'équipement de protection, de même que les innovations de procédé permettant une fabrication efficiente des produits nécessaires;
 - 12° « recherche et développement »: les travaux de création entrepris de façon systématique en vue d'accroître la somme de connaissances ainsi que l'utilisation de cette somme de connaissances pour de nouvelles applications, qu'il s'agisse de produits, de services, de procédés, de méthodes ou d'organisations;
 - 13° « recherche fondamentale »: des travaux expérimentaux ou théoriques entrepris essentiellement en vue d'acquérir de nouvelles connaissances sur les fondements de phénomènes ou de faits observables, sans envisager aucune application ni utilisation commerciales directes;
 - 14° « recherche industrielle »: la recherche planifiée ou des enquêtes critiques visant à acquérir de nouvelles connaissances et aptitudes en vue de mettre au point de nouveaux produits, procédés ou services, ou d'entraîner une amélioration notable de produits, procédés ou services existants. Elle comprend la création de composants de systèmes complexes et peut inclure la construction de prototypes dans un environnement de laboratoire ou dans un environnement à interfaces simulées vers les systèmes existants, ainsi que des lignes pilotes, lorsque c'est nécessaire pour la recherche industrielle, et notamment pour la validation de technologies génériques;
 - 15° « valeur finale du projet » : la valeur comptable de l'actif corporel et incorporel résultant de l'investissement du projet au moment de la cessation de la production de produits pertinents pour la lutte contre le Covid-19 ou au plus tard cinq ans après l'achèvement du projet.

Art. 3. Aide en faveur des projets de recherche et développement liés à la lutte contre le Covid-19

(1) Lorsqu'une entreprise réalise un projet de recherche et développement lié à la lutte contre le Covid-19, le ministre peut lui attribuer une aide dont l'intensité, calculée sur la base des coûts admissibles du projet, ne pourra pas dépasser les plafonds fixés ci-après:

- 1° 100 pour cent pour les projets de recherche fondamentale;
- 2° 80 pour cent pour les projets de recherche industrielle ou de développement expérimental.

(2) En cas de collaboration effective transfrontalière avec une autre entreprise ou un autre organisme de recherche, l'intensité de l'aide prévue au paragraphe 1^{er}, point 2°, peut être majorée de quinze points de pourcentage. Il en va de même pour les projets de recherche et développement bénéficiant d'une aide d'au moins deux Etats membres de l'Espace économique européen.

(3) L'intensité de l'aide doit être arrêtée pour chaque entreprise bénéficiaire de l'aide, notamment dans le cas des projets de collaboration.

(4) L'entreprise doit s'engager à octroyer des licences non-exclusives à des conditions de pleine concurrence et de manière non discriminatoire à des tiers intéressés de l'Espace économique européen.

Art. 4. Coûts admissibles des projets de recherche et développement liés à la lutte contre le Covid-19

(1) Les coûts suivants sont admissibles au titre d'une aide:

- 1° les frais de personnel;
- 2° les coûts liés aux équipements numériques et informatiques, aux outils de diagnostic, aux outils de collecte et de traitement des données, aux services de recherche et développement, aux essais pré-cliniques et cliniques (phases d'essai I-II), à l'obtention, à la validation et à la défense des brevets et autres actifs incorporels, à l'obtention des évaluations de conformité ou autorisations nécessaires à la mise sur le marché de vaccins et de médicaments, de dispositifs médicaux, d'équipement hospitalier et médical, de désinfectants et d'équipement de protection individuel nouveaux et améliorés. Lorsque des équipements ne sont pas utilisés pendant toute leur durée de vie dans le cadre du projet, seuls les coûts d'amortissement correspondant à la durée du projet, calculés conformément aux principes comptables généralement admis, sont jugés admissibles;
- 3° les coûts des bâtiments et des terrains, dans la mesure où et aussi longtemps qu'ils sont utilisés pour le projet. En ce qui concerne les bâtiments, seuls les coûts d'amortissement correspondant à la durée du projet, calculés conformément aux principes comptables généralement admis, sont jugés admissibles. Pour ce qui est des terrains, les frais de cession commerciale ou les coûts d'investissement effectivement supportés sont admissibles;
- 4° les coûts de la recherche contractuelle ou de services de recherche, des connaissances et des brevets achetés ou pris sous licence auprès de sources extérieures à des conditions de pleine concurrence, ainsi que les coûts des services de conseil et des services équivalents utilisés exclusivement aux fins du projet;
- 5° les frais généraux additionnels et les autres frais d'exploitation, notamment les coûts des matériaux, fournitures et produits similaires, supportés directement du fait du projet.

(2) Les coûts suivants ne sont pas admissibles au titre d'une aide au profit de projets de recherche et développement liés à la lutte contre le Covid-19:

- 1° les frais et dépenses en rapport avec la commercialisation des résultats de projets de recherche et développement liés à la lutte contre le Covid-19;
- 2° les intérêts en rapport avec le financement d'un projet de recherche et développement lié à la lutte contre le Covid-19.

(3) Tous les coûts admissibles doivent être alloués à l'une ou plusieurs des catégories spécifiques de recherche et de développement retenues à l'article 3.

Art. 5. Aide à l'investissement en faveur de la production de produits pertinents pour la lutte contre le Covid-19

(1) Lorsqu'une entreprise réalise un projet d'investissement lié à la production de produits pertinents pour la lutte contre le Covid-19, le ministre peut lui attribuer une aide dont l'intensité ne peut pas dépasser 80 pour cent des coûts admissibles.

(2) Sont admissibles les coûts d'investissement liés à la production de produits pertinents pour la lutte contre le Covid-19, tels que des médicaments, y compris les vaccins, et des traitements médicaux, leurs produits intermédiaires, les principes pharmaceutiques actifs et les matières premières; des dispositifs médicaux, de l'équipement hospitalier et médical, dont les appareils de ventilation, les vêtements et équipements de protection et les outils de diagnostic, et des matières premières nécessaires; des désinfectants et de leurs produits intermédiaires ainsi que des matières premières chimiques nécessaires à leur production et des outils de collecte et de traitement des données. Les coûts liés aux essais de mise en service des nouvelles installations de production sont aussi admissibles.

(3) Le projet d'investissement doit être clôturé au plus tard six mois après l'octroi de l'aide. Seul le ministre peut constater si le projet a été clôturé endéans le délai. Lorsque celui-ci n'est pas respecté, l'entreprise doit rembourser, par mois de retard, 25 pour cent du montant de l'aide octroyée, sauf si le retard est dû à des facteurs indépendants de la volonté de l'entreprise bénéficiaire de l'aide.

(4) L'intensité de l'aide peut être augmentée de quinze points de pourcentage des coûts admissibles si le projet d'investissement est clôturé endéans les deux mois qui suivent la date d'octroi de l'aide ou si un autre Etat membre de l'Espace économique européen octroie une aide pour les mêmes coûts admissibles.

(5) Une garantie de couverture à hauteur de 30 pour cent des pertes peut être octroyée en plus de l'aide à l'investissement sur demande de l'entreprise. La garantie de couverture de pertes est émise dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle l'entreprise en a fait la demande.

Le montant de la perte couverte par la garantie est fixé au plus tard cinq ans après la clôture du projet. Il correspond à la différence entre la somme des coûts d'investissement admissibles, du coût d'opportunité de 10 pour cent par an sur le coût d'investissement sur maximum cinq ans, et du coût d'exploitation pour la même période, d'une part, et la somme de la subvention en capital susvisée ainsi que toute autre aide accordée dans le cadre du même projet d'investissement, des revenus sur la période de maximum cinq ans et de la valeur finale du projet, d'autre part.

Au plus tard quinze mois après le cinquième anniversaire de la date de clôture du projet, l'entreprise doit soumettre au ministre les comptes annuels approuvés, y compris une comptabilité séparée pour le projet d'investissement en question, portant sur la période maximale de cinq ans à compter de la date de clôture du projet. Si l'entreprise cesse la production avant, elle doit soumettre au ministre, au plus tard quinze mois après la date de cessation de la production, les comptes annuels approuvés, y compris la comptabilité séparée pour le projet d'investissement, portant sur la période à compter de la date de clôture du projet jusqu'à la date de la cessation de la production.

Le montant de la perte couverte par la garantie ne peut pas excéder 500 000 euros par projet lorsque la production a été maintenue pendant au moins cinq ans depuis la date de clôture du projet. Si l'entreprise cesse la production avant, ce montant est calculé au pro rata.

Art. 6. Modalités de la demande

(1) La présente loi s'applique exclusivement aux aides ayant un effet incitatif. Une aide est réputée avoir un effet incitatif lorsque le début du projet a eu lieu après le 31 janvier 2020.

Lorsque le début du projet a eu lieu entre le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} février 2020, l'aide est réputée avoir un effet incitatif si elle permet d'accélérer les travaux déjà en cours ou si la portée du projet peut être élargie. Dans ces cas, seuls les coûts supplémentaires liés aux efforts d'accélération ou à l'élargissement de la portée du projet sont admissibles.

(2) La demande d'aide doit être soumise au plus tard le 15 décembre 2020 et doit contenir au moins les informations suivantes:

1° le nom et la taille de l'entreprise conformément à l'annexe I du règlement (UE) n° 651/2014 précité;

- 2° une description du projet explicitant sa pertinence pour la lutte contre le Covid-19;
- 3° la date de début et de fin du projet;
- 4° une description des modalités de valorisation économique des résultats du projet en cas de projet de recherche et développement et du potentiel économique;
- 5° la localisation du projet;
- 6° une liste des coûts du projet;
- 7° le montant de l'aide nécessaire pour le projet, l'activité ou de l'investissement et des opérations connexes;
- 8° les termes et conditions d'un projet de collaboration effective, indiquant notamment les contributions à ses coûts, le partage des risques et des résultats, la diffusion des résultats, les règles d'attribution de la propriété intellectuelle et l'accès à celle-ci, si applicable;
- 9° une justification, le cas échéant, du besoin d'une garantie de couverture des pertes liée à l'investissement.

La demande d'aide peut contenir toute autre pièce que l'entreprise requérante estime utile afin de permettre au ministre d'apprécier le bien-fondé de sa demande.

Art. 7. Modalités de l'octroi de l'aide

(1) Les aides prévues aux articles 3 et 5, paragraphes 1^{er} et 5, prennent la forme d'une subvention en capital.

(2) Le ministre peut s'entourer de tous renseignements utiles concernant le projet, l'activité ou l'investissement et les opérations connexes, ou entendre les requérants en leurs explications, requérir, le cas échéant, la présentation d'un plan d'affaires ou de pièces équivalentes et se faire assister par des experts.

(3) La subvention en capital est versée après l'achèvement du projet en question. Toutefois, un ou plusieurs acomptes pourront être liquidés au fur et à mesure de la réalisation des investissements en vue desquels l'aide a été octroyée.

(4) L'aide doit être octroyée au plus tard le 31 décembre 2020.

Art. 8. Règles de cumul

(1) Les aides prévues aux articles 3 et 5 ne peuvent pas être cumulées pour les mêmes coûts admissibles.

(2) Pour les mêmes coûts admissibles, les aides définies aux articles 3 et 5 ne sont pas cumulables avec:

- 1° les aides de minimis conformément au règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité aux aides de minimis, pour autant que le cumul conduit à dépasser l'intensité d'aide maximale prévue par le régime applicable;
- 2° les aides prévues par la loi modifiée du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, pour autant que le cumul conduit à dépasser l'intensité d'aide maximale prévue par le régime applicable;
- 3° tout autre financement public, y compris le financement de l'Union européenne, pour autant que le cumul conduit à dépasser l'intensité d'aide maximale prévue par le régime applicable.

(3) Les aides prévues à l'article 5 ne peuvent pas être cumulées avec une autre aide à l'investissement pour les mêmes coûts admissibles.

Art. 9. Transparence

Toute aide individuelle octroyée sur base des articles 3 et 5 est publiée sur le site de transparence de la Commission européenne au plus tard douze mois après son octroi et conformément à l'annexe III du règlement (UE) n° 651/2014 précité.

Art. 10. Dispositions financière et budgétaire

(1) Le versement des aides prévues à l'article 3 sont imputés sur le Fonds de l'innovation tel que prévu par l'article 29, point c) de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation.

(2) Le versement des aides prévues à l'article 5 se fait dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle.

Art. 11. Sanction et restitution

(1) L'entreprise bénéficiaire d'une aide prévue aux articles 3 et 5 doit restituer l'aide si, avant la clôture du projet d'investissement ou de recherche et développement, il abandonne ou cède à des tiers, sans justification de raisons objectives, tout ou partie du projet, ou s'il gère le projet de façon impropre ou non conforme aux règles généralement admises de gestion, ou encore s'il modifie fondamentalement les objectifs et les méthodes dudit projet.

(2) La perte d'une aide consentie à une entreprise peut également intervenir si, avant l'expiration d'un délai de cinq ans à partir du versement intégral de la subvention en capital, il aliène les investissements en vue desquels l'aide a été accordée ou s'il ne les utilise pas ou cesse de les utiliser aux fins et conditions prévues ou s'il abandonne ou cède à des tiers, sans justification de raisons objectives ou sans respecter la condition prévue à l'article 3, paragraphe 4, tout ou partie des résultats du projet de recherche et développement.

(3) L'entreprise bénéficiaire doit restituer l'aide prévue aux articles 3 et 5 lorsqu'après son octroi, une incompatibilité avec la présente loi est constatée.

(4) Dans chacun de ces cas, seul le ministre peut constater les faits entraînant la perte des aides prévues aux articles 3 et 5 et l'entreprise doit rembourser le montant des aides versées, augmenté des intérêts légaux applicables avant l'expiration d'un délai de trois mois à partir de la date de la décision ministérielle de remboursement, sauf si celle-ci prévoit à cet effet un autre délai.

(5) Le bénéfice des aides prévues par la présente loi n'est pas perdu lorsque l'aliénation, l'abandon ou le changement d'affectation ou les conditions d'utilisation prévues évoqués ci-avant ont été approuvés préalablement par le ministre et sont la conséquence de force majeure ou de circonstances indépendantes de la volonté de l'entreprise bénéficiaire de l'aide.

Art. 12. Disposition pénale

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, sans préjudice de la restitution des avantages et de la décision d'exclusion prévues à l'article 11.

Art. 13. Entrée en vigueur

La présente loi produit ses effets au 1^{er} janvier 2020.

Luxembourg, le 18 juin 2020

Le Président-Rapporteur,
Claude HAAGEN

