

N° 7804²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ;
- 2° de la loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19 ;
- 3° de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19 ;
- 4° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier

* * *

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

(19.5.2021)

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. Marc SPAUTZ, M. Serge WILMES, Membres.

*

1) ANTECEDENTS

Le 20 avril 2021, le projet de loi n° 7804 a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Economie. Au texte gouvernemental étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, les fiches financière et d'évaluation d'impact, les textes coordonnés des quatre lois à modifier ainsi que les avis des deux corporations concernées.

L'avis de la Chambre des Métiers date du 9 avril 2021, celui de la Chambre de Commerce du 14 avril 2021.

Le 11 mai 2021, le Conseil d'Etat a rendu son avis.

Le 14 mai 2021, la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace a désigné son président, Monsieur Claude Haagen, comme rapporteur. Lors de cette même réunion, la commission a examiné le dispositif projeté et l'avis du Conseil d'Etat.

Le 19 mai 2021, 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 28 janvier 2021, la Commission européenne a amendé pour la cinquième fois la communication n° 2020/C 91 I/01 intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 » (ci-après l'« encadrement temporaire ») qui pose les conditions sous lesquelles les Etats membres peuvent, en conformité avec l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, octroyer des aides d'Etat aux entreprises impactées par la pandémie de Covid-19. Compte tenu de la persistance de la pandémie de Covid-19 et des répercussions économiques qu'elle engendre, la durée d'application de l'encadrement temporaire a été prolongée de six mois, soit jusqu'au 31 décembre 2021, et le montant maximum des aides d'Etat pouvant être octroyées par entreprise sur le fondement de la section 3.1 de l'encadrement temporaire a été rehaussé, passant de 800 000 à 1 800 000 euros.

Au cours de l'année 2020, le Luxembourg a adopté plusieurs régimes d'aides aux entreprises sur le fondement de l'encadrement temporaire. Il en est ainsi de la loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire, de la loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19 et de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19. Lorsque certaines conditions sont remplies, ces régimes d'aides permettent, respectivement, d'accorder des avances remboursables ou des garanties sur des prêts consentis par les établissements de crédit à des entreprises impactées par le Covid-19, ou encore d'accorder des subventions à des entreprises qui effectuent des investissements stratégiques en dépit de leur perte du chiffre d'affaires liée au Covid-19.

La loi en projet a tout d'abord pour objet de prolonger la durée d'application desdites loi du 30 juin 2021 au 31 décembre 2021, comme le permet l'encadrement temporaire.

S'agissant de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19, basée sur la section 3.1 de l'encadrement temporaire, la loi en projet vise également à augmenter de 800 000 à 1 800 000 euros le plafond des aides par entreprise pour les demandes soumises après son entrée en vigueur et à apporter certaines précisions, notamment sur la définition des actifs corporels susceptibles d'être considérés comme coût admissible au titre dudit régime d'aide.

Enfin, dans le but de favoriser la relance de l'économie, la loi en projet prévoit de faciliter la prise de participations et l'injection de capital dans des sociétés par des établissements CRR (établissements de crédit ou entreprises d'investissement CRR) en levant l'obligation d'un agrément préalable de la part de la Commission de Surveillance du Secteur Financier en ce qui concerne les prises de participations qualifiées qui ne dépassent pas un certain seuil. Pour ce faire, le champ d'application de la procédure visée à l'article 57 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier a été rétréci.

*

3) AVIS

3.1) Avis de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers salue particulièrement l'extension des aides mises en place pour stimuler les investissements des entreprises de même que l'augmentation de son plafond. De manière générale, elle déclare approuver les différentes modifications apportées aux trois régimes d'aides.

Par conséquent, la Chambre des Métiers marque son accord avec le projet de loi sous rubrique.

3.2) Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis, la Chambre de Commerce salue les assouplissements prévus par le présent projet de loi, lesquels vont permettre aux entreprises d'accéder aux aides visées jusque décembre 2021 et de bénéficier de l'augmentation du plafond maximum de ces aides.

Néanmoins, elle réitère ses précédents commentaires relatifs aux différentes aides et invite les auteurs du projet de loi à utiliser toute la latitude permise par l'encadrement temporaire de la Commission européenne afin de mettre en place les aides les plus étendues possibles et, en particulier, d'adapter

l'aide sous forme d'avances remboursables. En effet, la Chambre de Commerce propose d'étendre les coûts admissibles au titre de l'aide sous forme d'avances remboursables à toutes les charges d'exploitation, comme les prestations de services. De plus, elle demande aux auteurs du projet de loi de tenir compte des charges des jeunes entreprises créées après le 15 mars 2020.

Finalement, elle met également l'accent sur la nécessité de traiter les demandes d'aides dans des délais raisonnables au regard du besoin de liquidités des entreprises.

La Chambre de Commerce marque donc son accord avec le projet de loi sous condition que ses observations soient prises en compte.

3.3) Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis, le Conseil d'Etat déclare ne pas avoir d'observations particulières à émettre en relation avec les trois premiers articles du projet de loi.

Néanmoins, la Haute Corporation regrette que les auteurs recourent à un cavalier législatif au niveau de l'article 4 qui n'a pas de lien logique avec la prolongation des différents régimes d'aides en faveur des entreprises frappées par les répercussions de la crise sanitaire. En effet, le Conseil d'Etat souligne que l'assouplissement de l'obligation d'un agrément préalable de la Commission de Surveillance du Secteur Financier n'est pas limité dans le temps, qu'il ne se justifie pas par la modification de l'encadrement temporaire et qu'il ne relève pas de la compétence du ministre de l'Economie.

*

4) COMMENTAIRE DES ARTICLES

Les modifications d'ordre purement légistique apportées au dispositif par la Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et de l'Espace, désignée ci-après la « commission », ne seront pas commentées.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie la loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique.

Son objet principal est de prolonger la durée d'application de la loi précitée de six mois, soit jusqu'au 31 décembre 2021.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 2

L'article 2 modifie la loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie de Covid-19.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat quant au fond. Celui-ci s'interroge toutefois, à l'encontre du point 5° qui ajoute un paragraphe 6 à l'article 4 aux termes duquel « [l]a garantie de l'Etat doit être octroyée au plus tard le 31 décembre 2021 », comment, pour un prêt conclu le 30 décembre 2021, une décision quant à la garantie étatique puisse intervenir le 31 décembre 2021.

Compte tenu des explications obtenues de la part des représentants ministériels, la commission ne considère pas cette rapidité comme « illusoire ». L'analyse des dossiers introduits et également l'examen de leur conformité aux critères légaux sont réalisés au sein des établissements de crédit. Chaque matin, ces banques génèrent un fichier électronique qui est automatiquement repris par le système informatique de la Trésorerie de l'Etat qui effectue une série de contrôles automatiques. Si ces dossiers informatiques ne présentent pas d'anomalies, la garantie est accordée automatiquement. C'est très rare que des dossiers sortent du lot et exigent un traitement « manuel », voire une concertation avec l'établissement de crédit.

Article 3

L'article 3 modifie la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19.

Afin d'écarter tout doute à ce sujet, la commission souligne que l'augmentation de 800 000 à 1 800 000 euros du plafond des aides par entreprise unique ne s'applique pas rétroactivement, mais concerne uniquement les demandes pour de nouveaux projets d'investissement soumises après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Article 4

L'article 4 modifie la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

La nouvelle disposition introduit deux seuils en-dessous desquels une participation qualifiée d'un établissement de crédit ou d'une entreprise d'investissement ne requiert pas l'autorisation préalable du régulateur. L'intention est de simplifier la prise de participations et l'injection de capital dans des sociétés de la part de pareils établissements (« établissements CRR ») et ceci comme complément, voire alternative, au financement de la relance par le recours au crédit.

Lesdits seuils sont fixés à un montant de 40 millions d'euros et 5 pour cent des fonds propres de l'acquéreur.

Dans son avis, le Conseil d'Etat qualifie cet article, qui insère un nouvel alinéa dans le premier paragraphe de l'article 57, de la loi précitée du 5 avril 1993, comme « cavalier législatif », procédé législatif qu'il réprovoque.

Le Conseil d'Etat constate encore que selon le commentaire de cet article fourni par les auteurs du projet de loi « le seuil le moins élevé » est d'application, mais que la disposition elle-même ne se réfère pas à des critères alternatifs. Par ailleurs, il y aurait lieu de préciser qu'il s'agit du « prix d'acquisition de la prise de participation » qui est visé, et ce « quelles que soient les modalités de paiement de ce dernier ». Par conséquent, le Conseil d'Etat émet une proposition de reformulation afférente.

La commission n'a pas fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

La commission souligne qu'il s'agit bien de critères cumulatifs ou d'un double seuil. Le dépassement d'un seul de ces deux seuils écarte donc la possibilité d'échapper à l'exigence d'obtenir une autorisation de la part du régulateur.

La question de savoir lequel de ces deux seuils sera effectivement contraignant est fonction du montant des fonds propres de l'acquéreur. Pour les candidats acquéreurs dont les fonds propres dépassent 800 millions d'euros, ce sera le seuil plafond de 40 millions d'euros qui sera contraignant. Ces acquéreurs devront donc §obtenir un agrément même si le coût de l'acquisition est inférieur au montant correspondant à 5 pour cent de leurs fonds propres. En ce qui concerne les candidats acquéreurs dont les fonds propres sont inférieurs à 800 millions d'euros, le seuil contraignant sera celui de 5 pour cent des fonds propres et ils doivent obtenir un agrément même si le coût de l'acquisition est inférieur à 40 millions d'euros.

La commission ajoute que c'est à escient que cette dérogation, à la différence de celle prévue par le législateur belge, ne distingue pas entre prises de participations à l'intérieur et à l'extérieur du secteur financier.

Article 5

L'article 5 fixe l'entrée en vigueur de la loi au jour même de sa publication.

Article 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° 7804 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI portant modification :

- 1° de la loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ;
- 2° de la loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19 ;
- 3° de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19 ;
- 4° de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier

Art. 1^{er}. La loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique est modifiée comme suit :

- 1° À l'article 4, alinéa 1^{er}, première phrase, les mots « au plus tard pour le 1^{er} juin 2021 » sont remplacés par ceux de « avant le 1^{er} novembre 2021 » ;
- 2° À l'article 5, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, les mots « avant le 30 juin 2021 » sont remplacés par ceux de « au plus tard le 31 décembre 2021 » ;
- 3° L'article 6 prend la teneur suivante :

« Art. 6. Règles de cumul

Les présentes aides peuvent être cumulées avec tout autre régime d'aides qui fait l'objet d'une décision de la Commission européenne reposant sur la section 3.1. de la communication n° 2020/C 91 I/01 du 20 mars 2020 de la Commission intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 », à condition que la valeur nominale totale de ces aides reste inférieure au plafond fixé dans la section 3.1. de la communication précitée. ».

Art. 2. La loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19 est modifiée comme suit :

- 1° À l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, les mots « 30 juin 2021 » sont remplacés par ceux de « 30 décembre 2021 » ;
- 2° À l'article 3, paragraphe 1^{er}, les mots « 30 juin 2021 » sont remplacés par ceux de « 30 décembre 2021 » ;
- 3° L'article 4 est modifié comme suit :
 - a) Au paragraphe 4, les mots « dans le cadre de la présente loi » sont insérés à la suite des mots « à une même entreprise » ;
 - b) Le paragraphe 5 est complété par un alinéa nouveau libellé comme suit :

« La garantie prévue par la présente loi peut être cumulée pour différents prêts avec tout autre régime d'aides qui fait l'objet d'une décision de la Commission européenne reposant sur la sec-

tion 3.2. de la communication n° 2020/C 91 I/01 du 20 mars 2020 de la Commission intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 », à condition que le montant global des prêts par bénéficiaire reste inférieur au plafond fixé dans la section 3.2. de la communication précitée. » ;

c) Après le paragraphe 5 est inséré un paragraphe 6 nouveau libellé comme suit :

« (6) La garantie de l'État doit être octroyée au plus tard le 31 décembre 2021. ».

Art. 3. La loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19 est modifiée comme suit :

1° À l'article 2, point 1°, les mots « et des actifs destinés à des fins locatives » sont insérés à la suite des mots « matériel roulant » ;

2° À l'article 6, paragraphe 2, première phrase, les mots « 1^{er} juin 2021 » sont remplacés par ceux de « 1^{er} novembre 2021 » ;

3° À l'article 6, paragraphe 2, point 2°, les mots « d'avril, mai et juin 2020 » sont remplacés par ceux de « d'avril à décembre 2020 » ;

4° L'article 7, paragraphe 5, prend la teneur suivante :

« Le montant maximal de l'aide ne peut pas dépasser 1 800 000 euros par entreprise unique. » ;

5° À l'article 7, un nouveau paragraphe 6 est inséré :

« L'aide doit être octroyée au plus tard le 31 décembre 2021. » ;

6° L'article 8 prend la teneur suivante :

« Art. 8. Règles de cumul

Les aides définies aux articles 3, 4 et 5 sont cumulables avec :

1° des aides *de minimis* pour autant que les plafonds prévus au règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* demeurent respectés ;

2° tout autre régime d'aides qui fait l'objet d'une décision de la Commission européenne reposant sur la section 3.1. de la communication n° 2020/C 91 I/01 du 20 mars 2020 de la Commission intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 », à condition que la valeur nominale totale de ces aides reste inférieure au plafond fixé dans la section 3.1. de la communication précitée ;

3° les aides prévues par la loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19. » ;

7° À l'article 13bis, un nouvel alinéa 2 est inséré :

« Les demandes d'aides soumises après le 30 novembre 2020 sont traitées selon les conditions prévues avant l'entrée en vigueur de la loi du jj/mm/aaaa portant modification : 1. de la loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ; 2. de la loi modifiée du 18 avril 2020 visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19 ; 3. de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19 ; 4. de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, à l'exception de l'article 7, paragraphe 6. ».

Art. 4. L'article 57, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, est complété par un alinéa nouveau, libellé comme suit :

« Lorsqu'une participation qualifiée ne dépasse pas un montant de 40 millions d'euros et 5 pour cent des fonds propres d'un établissement CRR, l'alinéa 1^{er} ne s'applique pas. ».

Art. 5. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 19 mai 2021

Le Président-Rapporteur
Claude HAAGEN

