

N° 7999

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

visant à mettre en place un régime d'aides sous forme de garanties en faveur de l'économie luxembourgeoise à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine

Rapport de la Commission spéciale « Tripartite »

(08.07.2022)

La Commission se compose de : M. Gilles BAUM, Président ; M. André BAULER, Rapporteur ; M. Guy ARENDT, M. François BENOY, M. Sven CLEMENT, M. Yves CRUCHTEN, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Martine HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, M. Dan KERSCH, Mme Josée LORSCHÉ, M. Laurent MOSAR, M. Gilles ROTH, M. Marc SPAUTZ, M. Claude WISELER, Membres.

* * *

I. Antécédents

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 28 avril 2022 par Monsieur le Ministre de l'Économie.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

La Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce ont émis leurs avis respectifs le 3 mai 2022.

Le projet de loi a été présenté à la Commission spéciale « Tripartite » le 10 mai 2022. Le même jour ladite Commission spéciale a désigné Monsieur André Bauler comme rapporteur du projet de loi.

Le projet de loi a officiellement été renvoyé à la Commission spéciale « Tripartite » en date du 13 mai 2022.

La Chambre des Salariés a rendu son avis le 17 mai 2022.

Le Conseil d'État a émis son avis en date du 30 juin 2022.

Ledit avis a été analysé en commission le 4 juillet 2022.

Le 8 juillet 2022, la Commission spéciale « Tripartite » a adopté le présent rapport.

II. Objet

À l'issue des réunions du Comité de coordination tripartite, le gouvernement a signé un accord le 31 mars 2022, ensemble avec les représentants de l'Union des Entreprises luxembourgeoises (UEL), du LCGB et de la CGFP.

Cet accord retient une série de mesures ciblées visant à atténuer les effets des pressions inflationnistes aussi bien sur les entreprises que sur les ménages. Le présent projet de loi fait partie de ce paquet de mesures visant à soutenir les entreprises pour faire face à la crise énergétique exacerbée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine. La hausse exceptionnelle des prix de l'énergie, en particulier de l'électricité et du gaz, augmente considérablement les coûts opérationnels d'un certain nombre d'entreprises, affectant leurs réserves de fonds propres et ainsi, à terme, leur bonne santé financière.

Une baisse de la demande pour certains produits, une interruption des chaînes d'approvisionnement et la hausse des prix de certaines matières premières ou pré-produits nécessaires à l'exercice de l'activité économique sont d'autres conséquences économiques liées à l'agression militaire contre l'Ukraine. De nombreuses entreprises voient ainsi leur rentabilité remise en cause, ce qui entraîne un risque pour la pérennité de leur activité économique et des emplois qu'elles créent. De plus, la crise actuelle dissuade les entreprises de procéder à des investissements, notamment en faveur de la transition écologique et digitale, qui sont pourtant nécessaires pour assurer leur viabilité et leur compétitivité économique.

L'objectif du projet de loi est de pallier les besoins en liquidités des entreprises établies au Luxembourg qui sont touchées par les conséquences économiques de l'agression militaire de l'Ukraine en s'assurant que les banques continuent de leur accorder des prêts en instaurant un régime de garanties d'État sur de nouveaux prêts.

Ces prêts, qui devront permettre aux entreprises de financer leurs activités courantes ou leurs investissements, pourront s'étendre sur une durée maximale de six ans. Ils pourront porter sur un montant équivalant à 15 % du chiffre d'affaires moyen des trois dernières années ou 50 % des coûts de l'énergie sur les douze mois précédents de l'entreprise.

Le régime d'aides prévu par le présent projet de loi succède au régime d'aides mis en place lors de la pandémie Covid-19 et qui est arrivé à échéance à la fin de l'année 2021. Vu que la pandémie a déjà fragilisé la santé financière de bon nombre d'entreprises, la garantie étatique pourra également bénéficier, sous certaines conditions, à des entreprises en difficulté ainsi qu'à des entreprises qui ont déjà bénéficié d'une garantie étatique dans le cadre 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.

Certaines entreprises, notamment celles faisant l'objet de sanctions adoptées par l'Union européenne, ne pourront pas bénéficier de la garantie étatique.

Il convient également de souligner que le régime d'aides institué par la présente loi se fonde sur la section 2.2 de l'« encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine » adopté par la Commission européenne le 23 mars 2022. À l'instar de l'encadrement temporaire mis en place

durant la pandémie Covid-19, il pose les conditions selon lesquelles les États membres comme le Luxembourg peuvent soutenir l'économie durant la crise actuelle. Dans ce contexte, il y a lieu de relever que le régime proposé a déjà été approuvé par la Commission européenne.

Le régime de garantie sera limité à un budget global de 500 millions d'euros.

III. Avis

Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 3 mai 2022, la Chambre des Métiers approuve que le gouvernement adopte les seuils maxima des prêts tels qu'ils sont indiqués par l'encadrement temporaire de la Commission européenne. La chambre professionnelle se réjouit également du fait que les jeunes entreprises soient également éligibles, alors que celles-ci étaient initialement exclues du régime de garanties étatiques dans le cadre de la crise Covid-19.

La Chambre des Métiers salue expressément l'ouverture à l'aide pour les entreprises qui se trouvent encore dans des difficultés financières liées à la crise Covid-19. La chambre professionnelle peut également marquer son accord avec le pourcentage de garantie qui est fixé 90 % car celui-ci est plus élevé que celui de la garantie étatique mise en œuvre lors de la crise Covid-19.

En outre, la Chambre des Métiers est en mesure d'approuver la rémunération de la garantie en fonction de la taille de l'entreprise et de la maturité du prêt, mais elle demande la suppression du délai de carence prévu par le projet de loi.

Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 3 mai 2022, la Chambre de Commerce salue le projet de loi qui permettra de soutenir les entreprises faisant face à une augmentation des coûts de l'énergie. La chambre professionnelle relève cependant la nécessité de définir les entreprises en difficulté et de détailler les documents à fournir par les entreprises demanderesse afin de faciliter la procédure.

Finalement, la Chambre de Commerce recommande la hausse du montant maximal des prêts éligibles à la garantie de l'État.

Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 17 mai 2022, la Chambre des Salariés soutient quant au principe le projet de loi car, selon elle, la mise en place de garanties étatiques constitue un instrument adéquat pour garantir la solvabilité des entreprises concernées et garder la confiance des établissements de crédit. Pour la chambre professionnelle, cet instrument a déjà prouvé son utilité durant la crise Covid-19.

La Chambre des Salariés dénonce cependant que la garantie étatique ne soit pas couplée à des conditions sociales. Selon elle, le texte devrait, dans le cas où une garantie étatique est accordée, prévoir une interdiction concernant des licenciements économiques ou, si des licenciements s'avèrent inévitables, prévoir une obligation d'un plan de maintien dans l'emploi, voire une clause de réembauche prioritaire pour les salariés licenciés en cas de recrutement ultérieur de personnel.

En outre, la chambre professionnelle plaide également pour l'introduction d'aides sous forme de garanties pour les ménages.

Finalement, la Chambre des Salariés peut marquer son accord avec le projet de loi visant à mettre en place un régime d'aides sous forme de garanties, sous réserve de la prise en compte de ses revendications en matière de maintien dans l'emploi et des aides sous forme de garanties pour les ménages.

Avis du Conseil d'État

Dans son avis du 30 juin 2022, le Conseil d'État suggère, hormis quelques observations d'ordre légistique, certaines reformulations et émet une opposition formelle.

Ainsi, la Haute Corporation invite les auteurs du projet de loi à ajouter à l'article 1^{er} une quatrième catégorie d'entreprises exclues de l'aide introduite par le projet de loi, à savoir celles dont les employeurs ont été condamnés pour contravention aux dispositions interdisant le travail clandestin.

L'opposition formelle concerne l'article 8, paragraphe 1^{er}. En effet, le Conseil d'État estime que les termes de « non-conformité avec la présente loi » sont excessivement vagues dans la mesure où ils peuvent viser n'importe quel acte ou comportement estimé par la suite comme n'étant pas conforme au projet de loi. En outre, la Haute Corporation insiste pour que toute référence à la décision de la Commission européenne soit supprimée et que le texte soit clarifié pour éviter toute insécurité juridique.

Pour le détail des observations du Conseil d'État, il est renvoyé au commentaire des articles du présent rapport.

IV. Commentaire des articles

Observations d'ordre légistique

La Commission spéciale « Tripartite » décide de tenir compte des observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État.

Article 1^{er}

Paragraphe 1^{er}

L'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, prévoit la mise en place d'un régime d'aides sous forme de garanties. L'État peut garantir les prêts accordés par des établissements de crédit entre le 1^{er} mai 2022 et le 31 décembre 2022 à des entreprises qui ont des besoins de liquidités en raison des conséquences économiques de l'agression de la Russie contre l'Ukraine.

Il y a lieu de relever que ce régime est inspiré du régime mis en place 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.

Le paragraphe 1^{er} ne fait pas l'objet d'une observation de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 définit les entreprises exclues du champ d'application du projet de loi.

Le point 1^o prévoit l'exclusion des entreprises faisant l'objet d'une procédure d'insolvabilité. Il convient de noter qu'il s'agit en l'occurrence d'une dérogation aux conditions habituellement applicables aux aides d'État qui sont plus strictes. Un tel assouplissement est autorisé en vertu

de l'« encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine » adopté le 23 mars 2022 par la Commission européenne.

Concernant le point 1°, la Haute Corporation note que la condition énumérée constitue une dérogation aux règles classiques d'aide d'État qui est cependant permise dans ce cas précis.

Le point 2° exclut les entreprises dont l'activité principale consiste dans la promotion, la détention, la location et le négoce d'immeubles du champ d'application du projet de loi.

Enfin, le point 3° prévoit l'exclusion des entreprises dont l'activité principale est la détention de participations dans d'autres sociétés.

Concernant les points 2° et 3°, qui reprennent le libellé des mêmes conditions de la loi 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, le Conseil d'État réitère ses propositions de reformulation dans le cadre de son avis du 10 avril 2020 relatif à ladite loi. Ainsi, les libellés suivants sont proposés :

« 2° les entreprises dont l'activité principale consiste dans la promotion immobilière, la détention, la location et le négoce ou l'exploitation d'immeubles, ou l'acquisition de biens immobiliers en vue de leur revente ;

3° les entreprises dont l'activité principale est la détention de participations dans d'autres sociétés l'acquisition, la valorisation ou la revente d'un ou de plusieurs portefeuilles composés de titres, d'actions, de parts, d'obligations ou de tout autre droit personnel, réel ou de propriété intellectuelle. »

La Commission spéciale décide de ne pas reprendre le libellé proposé par le Conseil d'État qui étendrait le nombre d'entreprises exclues du champ d'application du régime de garantie au-delà des trois catégories initialement prévues. En outre, la Commission spéciale estime qu'il est préférable de garder un certain niveau de cohérence par rapport au dernier régime de garanties adopté dans le cadre de la pandémie Covid-19.

Enfin, le Conseil d'État observe que le paragraphe 2 ne prévoit pas l'exclusion des employeurs qui ont été condamnés pour contravention aux dispositions interdisant le travail clandestin, alors qu'une telle clause d'exclusion est habituellement insérée dans des lois similaires depuis la transposition de la directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

C'est pourquoi le Conseil d'État propose d'ajouter un point 4° nouveau libellé comme suit :

« 4° 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 des 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. ».

La Commission spéciale décide de tenir compte de cette observation du Conseil d'État.

Article 2

L'article 2 définit six notions récurrentes dans le projet de loi, à savoir celles de :

- entreprise ;

- établissement de crédit ;
- grande entreprise ;
- moyenne entreprise ;
- petite entreprise ;
- prêt.

Il y a lieu de relever que la définition d' « entreprise » correspond à celle déjà utilisée dans 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.

Le Conseil d'État réitère son observation concernant la notion de « prêt » exposée dans l'avis précité du 10 avril 2020. À ce titre, il y a lieu de rappeler que, dans ledit avis, la Haute Corporation avait relevé que :

« L'emploi du terme « prêt » est impropre, car il s'agit ici de viser des opérations de crédits effectuées par des établissements de crédit sans se limiter à la notion de « prêt » au sens du titre X du Code civil, de sorte que la notion de « crédit », par ailleurs utilisée à d'autres endroits du projet de loi, doit lui être préférée. Dès lors que la notion de « crédit » n'est pas restreinte à certains types d'opérations par la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, d'État se demande s'il ne conviendrait pas de supprimer le point 6 et de remplacer le terme « prêt » par « crédit » dans la suite du texte en projet sous avis. ».

À ce titre, il y a lieu de relever la conclusion de la Commission des Finances et du Budget dans le cadre des travaux sur le projet de loi n°7545 prévoyant la même disposition :

« La Commission des Finances et du Budget décide de ne pas changer le texte en projet sur ce point et d'en rester à la notion de prêt. Le contexte du présent projet de loi, ainsi que la définition large donnée au point 6, ne risque pas d'en permettre une lecture limitée au sens du titre X du Code civil. Par ailleurs, la convention à conclure avec les banques pourra, en cas de besoin, venir utilement écarter tout risque de divergence d'interprétation sur ce point. »¹.

Aux mêmes motifs, la Commission spéciale « Tripartite » décide de ne pas suivre le Conseil d'État sur ce point.

Article 3

L'article 3 définit les conditions d'éligibilité du prêt ainsi que les modalités de la garantie étatique. Même si cet article reprend en grande partie certaines dispositions de la loi modifiée précitée du 18 avril 2020, il y a certaines différences qui s'expliquent notamment par la nécessité de se conformer aux exigences de l'encadrement provisoire précité du 23 mars 2022 de la Commission européenne.

Cet article contient 11 paragraphes.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} précise que la garantie est réservée aux entreprises qui ont des besoins en liquidités en raison des conséquences économiques de l'agression de la Russie contre l'Ukraine.

¹ Doc. parl 7545/03, page 6

Ainsi, seules les entreprises ayant subi des conséquences économiques attribuables à l'agression de la Russie contre l'Ukraine sont éligibles. De telles conséquences économiques peuvent se matérialiser par :

- une hausse des prix de l'énergie consommée par l'entreprise ;
- une pénurie des matières premières ou pré-produits nécessaires pour l'activité économique de l'entreprise ;
- une rupture de la chaîne d'approvisionnement d'une entreprise qui ne pourra pas être résolue à court terme ;
- l'interruption de contrats ou de projets existants ;
- le report d'investissements nécessaires au maintien de la compétitivité d'une entreprise sur le moyen ou long terme.

En outre, il est rappelé que seuls les prêts accordés entre le 1^{er} mai et le 31 décembre 2022 sont visés par le projet de loi.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 dispose que la garantie étatique est limitée à des prêts d'investissement ou à des prêts de fonds de roulement destinés à financer les activités courantes d'une entreprise.

De plus, la durée maximale d'un tel prêt ne pourra pas dépasser six ans.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 définit le montant maximal des prêts éligibles. Ce montant est fixé soit à 15 pour cent du chiffre d'affaires annuel total moyen réalisé par l'entreprise au cours des trois derniers exercices clôturés, soit à 50 pour cent des coûts de l'énergie de l'entreprise au cours des 12 derniers mois précédant le mois pendant lequel la notification à la Trésorerie de l'État de vouloir profiter de la garantie étatique.

Au cas où une entreprise existe seulement depuis une période plus courte, la détermination de son chiffre d'affaires moyen ou de ses coûts de l'énergie se fait sur la base de la durée de vie de l'entreprise.

Il convient de préciser que ce montant maximal des prêts éligibles n'est pas considéré par prêt, mais pour l'ensemble des prêts pris. Ainsi, il est possible pour une entreprise de bénéficier d'une garantie étatique pour plusieurs prêts à condition que le montant total desdits prêts ne dépasse pas le montant maximal prévu à l'article 3, paragraphe 3.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 précise que le contrat de prêt conclu entre l'établissement de crédit et l'entreprise doit contenir une clause selon laquelle ce premier est en droit de demander le remboursement immédiat de la somme prêtée lorsque qu'il est constaté que l'entreprise ne remplit pas les conditions du cahier des charges retranscrivant les conditions de la présente loi, notamment en raison d'une fourniture d'informations intentionnellement erronées de sa part.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 fixe le montant de la garantie de l'État. La garantie couvre un pourcentage déterminé du capital restant dû par l'entreprise au titre du prêt. Lorsque les pertes sont supportées proportionnellement et de la même manière par l'établissement de crédit et l'État, il s'élève à 90% du solde restant dû par l'entreprise.

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 prévoit la diminution proportionnelle du montant de la garantie au fil du temps.

Paragraphe 7

En vertu du paragraphe 7, le montant indemnisable, sur lequel s'exerce cette répartition des pertes, est déterminé à la suite de l'exercice, par l'établissement de crédit, des voies de recours qui lui sont ouvertes et, à défaut, de l'assignation auprès de la juridiction compétente en vue de l'ouverture d'une procédure collective à l'encontre de l'entreprise, faisant suite à un événement de crédit.

Paragraphe 8

Conformément au paragraphe 8, l'État ne peut être appelé en garantie en cas de survenance d'un événement de crédit dans les deux mois suivant le décaissement du prêt.

Paragraphe 9

Le paragraphe 9 fixe la rémunération de la garantie par l'emprunteur, qui diffère en fonction de la taille de l'entreprise et de la maturité du prêt.

Une distinction est faite entre les petites et moyennes entreprises, d'une part, et les grandes entreprises, d'autre part.

Paragraphe 10

Le paragraphe 10, vise à s'assurer que les avantages de la garantie étatique instituée par la présente loi sont intégralement répercutés sur les entreprises. Il s'agit là d'une exigence de l'encadrement temporaire précité de la Commission européenne.

Paragraphe 11

Enfin, le dernier paragraphe précise qu'aucune garantie au titre de la présente loi ne peut être accordée à une entreprise qui fait l'objet de sanctions adoptées par l'Union européenne.

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 11 faisait référence à l'octroi d'une « aide ».

Dans un souci de cohérence, le Conseil d'État propose de remplacer le terme « aide » par celui de « garantie » au paragraphe 11.

La Commission décide de suivre cette recommandation de la Haute Corporation.

Article 4

L'article 4 décrit le système mis en place aux fins d'octroyer des garanties étatiques sur les prêts éligibles.

À noter que les dispositions correspondent pour la plupart à celles prévues dans la loi modifiée précitée du 18 avril 2020.

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation concernant cet article qui est composé de cinq paragraphes.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} prévoit qu'une convention sera conclue entre la Trésorerie de l'État et l'établissement de crédit et que ce dernier devra notifier le prêt via un système informatique dédié aux fins de l'octroi de la garantie.

Paragraphe 2

Aux fins de la notification, l'établissement de crédit concerné devra demander une dérogation à l'obligation au secret professionnel prévue à l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secret financier.

Paragraphe 3

En outre, l'établissement de crédit doit informer l'entreprise concernée du traitement de données personnelles par la Trésorerie de l'État et recueillir le consentement de l'entreprise concernée.

Paragraphe 4

Lorsque plusieurs prêts en faveur d'une même entreprise sont notifiés par l'établissement de crédit à la Trésorerie de l'État, les garanties sont octroyées dans l'ordre chronologique d'octroi des prêts et dans la limite du montant maximal de ces prêts figurant à l'article 3, paragraphe 3.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 précise que la garantie de l'État doit être accordée au plus tard le 31 décembre 2022. Cette date limite pour l'octroi des aides figure à l'encadrement temporaire de crise adopté par la Commission européenne le 23 mars 2022.

Article 5

L'article 5 concerne les règles de cumul. Il précise que, pour le même prêt sous-jacent, la garantie d'État instituée par la présente loi ne peut être cumulée avec une autre garantie d'État, notamment celle octroyée sur le fondement du règlement (UE) n° 1407/2013 dit « *de minimis* » ou de la loi modifiée du 18 avril 2020. Ainsi, le même prêt ne peut bénéficier de plusieurs garanties.

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation concernant cette disposition.

Ancien article 6

L'ancien article 6 prévoyait une clause suspensive pour le régime de garanties introduit par le présent projet de loi. En effet, la disposition soumettait l'octroi de toute garantie à l'approbation du régime par la Commission européenne.

Au vu de la décision favorable de la Commission européenne du 20 mai 2022 concernant le régime visé par le présent projet de loi, la Haute Corporation estime que l'article 6 peut être omis.

Partant la Commission spéciale décide d'omettre l'article 6 et de renuméroter les articles subséquents en conséquence.

Article 6 (initialement l'article 7)

L'article 6 (initialement l'article 7) concerne des règles de transparence. Conformément aux exigences de l'encadrement temporaire de crise de la Commission européenne, toute garantie octroyée sur le fondement de la présente loi qui est supérieure à 100 000 euros ou à 10 000 euros dans le secteur agricole primaire ou de la pêche est publiée sur le site de transparence de la Commission européenne.

Dans sa teneur initiale, le présent article faisait référence à l'octroi d'une « aide ».

Dans un souci de cohérence, le Conseil d'État propose de remplacer le terme « aide » par celui de « garantie ».

La Commission décide de suivre cette recommandation de la Haute Corporation.

Article 7 (initialement l'article 8)

L'article 7 de la loi en projet règle la question de la restitution des aides octroyées.

Dans sa teneur initiale, l'article prévoyait que celle-ci intervient lorsqu'une non-conformité à la présente loi ou à la décision de la Commission européenne approuvant le régime d'aides ou lorsque la fourniture délibérée d'informations erronées par l'entreprise est constatée par la Trésorerie de l'État. Dans ce cas, l'entreprise doit restituer la somme prêtée par l'établissement de crédit, augmentée des intérêts légaux applicables au moment de l'octroi de l'aide. La majoration des intérêts permet de récupérer tout élément d'aide dont l'entreprise a pu bénéficier grâce à son prêt couvert partiellement par la garantie de l'État.

L'article 7 s'inspire fortement de l'article 7 de la loi modifiée du 18 avril 2022, tout en prévoyant explicitement que la restitution de l'aide peut également intervenir lorsque l'entreprise a fourni une information intentionnellement erronée à l'établissement de crédit ou à la Trésorerie de l'État.

Le Conseil d'État a émis plusieurs observations concernant cet article :

Paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'État estime que

« les termes de « non-conformité avec la présente loi » sont, en l'occurrence, excessivement vagues dans la mesure où ils peuvent viser n'importe quel acte ou comportement estimé par la suite comme n'étant pas conforme à la loi en projet. Le Conseil d'État se demande ensuite quels pourraient être ces actes ou comportements étant donné que les obligations précises des entreprises envers l'établissement de crédit ou la Trésorerie de l'État ne sont pas clairement formulées par le texte en projet. Le Conseil d'État donne également à considérer qu'en étendant le contrôle *a posteriori* de la conformité de la décision de l'octroi de l'aide à la question de sa conformité par rapport à la décision de la Commission européenne relative à la compatibilité au droit européen du régime d'aide prévu par la loi en projet, la disposition sous avis confère à cette décision qui ne s'adresse qu'à l'État membre concerné une portée normative envers les particuliers qu'elle ne saurait avoir. Cette décision de la Commission européenne vise toute une série d'obligations qui ne pèsent pas sur l'entreprise concernée par l'aide octroyée, mais sur des personnes tierces.

Par voie de conséquence, le Conseil d'État doit insister, sous peine d'opposition formelle, que toute référence à la décision de la Commission européenne soit

supprimée et que le texte en projet soit clarifié dans le sens précisé ci-après, et ceci afin d'éviter toute insécurité juridique. »

Paragraphe 2

Selon le Conseil d'État,

« la formulation retenue, qui est reprise de celle employée pour les régimes d'aides sous forme de subvention, n'est pas adéquate pour le régime d'aide sous forme de garantie que le projet de loi entend mettre en place. En effet, dans ce type d'aide étatique, l'aide ne constitue qu'une garantie qui est accessoire au prêt consenti par l'établissement de crédit. Si la Trésorerie de l'État décide de retirer cette aide, l'annulation de la garantie n'a pas pour effet de priver le prêt de sa cause et partant n'a pas pour effet la résolution du contrat de prêt. Il revient au contraire aux parties au contrat de prêt de déterminer les conséquences de la décision de la Trésorerie de l'État d'annuler la garantie. Si les parties décident de résilier le contrat de prêt, pourquoi les parties devraient-elles être contraintes d'appliquer à la somme du prêt restant due des intérêts légaux et non les intérêts contractuels stipulés par le contrat de prêt ? Ne faudrait-il pas plutôt prévoir le versement d'intérêts légaux uniquement dans les situations où la garantie a été mise en œuvre, et où l'annulation de la garantie implique le remboursement de sommes à la Trésorerie d'État ? La disposition sous avis ne devrait-elle pas également prévoir l'hypothèse où des renseignements sciemment inexacts ou incomplets ont été fournis par l'établissement de crédit et non par l'entreprise ? »

Au vu de ces observations, la Haute Corporation propose la solution suivante :

« Afin d'écartier toute discussion quant au caractère adéquat de la disposition sous revue, et en vue d'apporter les clarifications demandées lui permettant de lever son opposition formelle à l'encontre de l'article 8, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État propose de remplacer les dispositions de l'article sous revue par celles de l'article 11 de la loi modifiée du 29 mai 2009 instituant un régime temporaire de garantie en vue du redressement économique². Le Conseil d'État suggère par ailleurs, à l'instar de l'article 11 de la loi précitée, que l'intitulé de la disposition sous avis soit reformulé comme suit :

² « Art. 11. Perte du bénéfice de la garantie et restitution

(1) L'entreprise bénéficiaire perd le bénéfice de la garantie si elle fournit des renseignements sciemment inexacts ou incomplets.

La garantie cesse de sortir ses effets à partir de la date de notification de la résiliation de la garantie par l'Etat à l'établissement de crédit.

Dans les trois mois à compter de cette date, l'établissement de crédit a la possibilité de poursuivre le recouvrement immédiat de la partie du crédit couverte par la garantie.

La perte du bénéfice de la garantie implique également le remboursement par l'entreprise à l'Etat de l'équivalent des réductions à la prime annuelle au sens de l'article 6 (3), augmenté des intérêts légaux.

(2) L'entreprise perd également le bénéfice de la garantie si les conditions particulières au sens de l'article 6 (4) ne se réalisent pas ou si elle ne se conforme pas aux engagements pris en contrepartie de la constitution de garantie au sens de la même disposition, à moins que les ministres compétents, sur la base d'une demande motivée de l'entreprise ou de l'établissement de crédit, en décident autrement.

Au cas où les ministres compétents décident de ne pas résilier la garantie, ils ont la faculté d'augmenter la prime annuelle au sens de l'article 6 (3) (c) de maximum 8 points de pourcentage en fonction de la durée et de la gravité du non-respect desdits conditions ou engagements.

(3) Au cas où l'établissement de crédit fournit des renseignements sciemment inexacts ou incomplets dans le cadre de son obligation d'information au sens de l'article 4 (3), la garantie est nulle de plein droit sans que le crédit consenti à l'entreprise bénéficiaire puisse être dénoncé de ce fait par l'établissement de crédit. »

« Perte du bénéfice de la garantie et restitution ». ».

Or, la disposition proposée par le Conseil d'État ne saurait être intégrée dans le projet de loi en raison de différences entre les deux régimes de garanties.

Pour cette raison, la Commission spéciale décide d'omettre, au paragraphe 1^{er}, le passage à l'origine de l'opposition formelle. Ainsi le libellé du paragraphe 1^{er} se lira comme suit :

« (1) L'entreprise perd le bénéfice de l'intégralité ou d'une partie de l'aide prévue à l'article 3 lorsque, après son octroi, ~~une non-conformité avec la présente loi ou la décision de la Commission européenne déclarant compatible avec le marché intérieur le présent régime d'aides est constatée~~ ou il s'avère qu'elle a fourni une information intentionnellement erronée à l'établissement de crédit ou à la Trésorerie de l'Etat. ».

En outre, l'intitulé proposé par la Haute Corporation pour l'article 7 est repris.

La Commission spéciale « Tripartite » décide de maintenir le reste du libellé de l'article 7 en sa teneur initiale.

Article 8 (initialement l'article 9)

L'article 8 précise que le budget total des garanties prévues à l'article 3 ne peut dépasser 500 millions d'euros.

Le Conseil d'État note

« qu'aux termes de l'article 99 de la Constitution, « tout engagement financier important de l'État » doit être autorisé par une loi spéciale. Les garanties de l'État prévues par la loi en projet, qui sont financées par un montant total fixé à 500 millions d'euros, tombent manifestement sous cette définition. Ce montant ne pourra par conséquent pas être dépassé, sauf autorisation de la Chambre des députés par le biais d'une nouvelle loi spéciale. ».

Les membres de la Commission spéciale prennent note de cette observation qui ne nécessite aucune modification de la disposition.

Article 9 (initialement l'article 10)

L'article 9 rappelle que l'article 496 du Code pénal, qui réprime l'escroquerie, est applicable, et ce sans préjudice de la restitution de l'aide en application de l'article 7 (initialement l'article 8).

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation concernant l'article 9.

Article 10 (initialement l'article 11)

L'article 10 concerne l'entrée en vigueur de la loi, fixée au jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Les auteurs du projet de loi justifient ceci par les circonstances exceptionnelles et la nécessité de soutenir rapidement les entreprises affectées par la situation en Ukraine.

Le Conseil d'État n'a fait aucune observation relative à cet article.

* * *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission spéciale « Tripartite » recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7999 dans la teneur qui suit :

V. Texte proposé par la Commission

Projet de loi visant à mettre en place un régime d'aides sous forme de garanties en faveur de l'économie luxembourgeoise à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine

Art. 1^{er}. Objet et champ d'application

(1) L'Etat met en place un régime d'aides sous forme de garantie sur les prêts accordés par les établissements de crédit entre le 1^{er} mai 2022 et le 31 décembre 2022 en faveur des entreprises qui ont des besoins en liquidités en raison des conséquences économiques de l'agression de la Russie contre l'Ukraine.

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

1° les entreprises qui font l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité en vertu du droit national qui leur est applicable ;

2° les entreprises dont l'activité principale consiste dans la promotion, la détention, la location et le négoce d'immeubles ;

3° les entreprises dont l'activité principale est la détention de participations dans d'autres sociétés ;

4° 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 des 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. 2. Définitions

Aux fins de la présente loi, on entend par :

1° « entreprise » :

- a) les entreprises commerciales, artisanales ou industrielles disposant 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 libérales ;
- b) les personnes physiques ou morales établies au Grand-Duché de Luxembourg qui exercent à titre principal et d'une façon indépendante une des activités visées à l'article 91, alinéa 1^{er}, numéro 1, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

2° « établissement de crédit » : tout établissement de crédit de droit luxembourgeois au sens de l'article 1^{er}, point 12), de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier ;

3° « grande entreprise » : toute entreprise ne remplissant pas les critères énoncés à l'annexe I du règlement (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité ;

4° « moyenne entreprise » : toute entreprise qui occupe moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 000 000 euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 000 000 euros et répondant aux critères énoncés à l'annexe I du règlement (UE) n° 651/2014 précité ;

5° « petite entreprise » : toute entreprise qui occupe moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 000 000 euros et répondant aux critères énoncés à l'annexe I du règlement (UE) n° 651/2014 précité ;

6° « prêt » : toute ligne de crédit, crédit d'investissement ou facilité de caisse.

Art. 3. Conditions d'éligibilité du prêt et modalités de la garantie

(1) L'Etat accorde une garantie sur des prêts accordés par des établissements de crédit, entre le 1^{er} mai 2022 et le 31 décembre 2022, en faveur des entreprises qui ont des besoins en liquidités en raison des conséquences économiques de l'agression de la Russie contre l'Ukraine, selon les conditions définies ci-après.

(2) La garantie de l'Etat porte sur des prêts aux investissements et des prêts de fonds de roulement ayant une durée maximale de six ans.

(3) Le montant maximal des prêts éligibles à la garantie de l'Etat s'élève à :

1° 15 pour cent du chiffre d'affaires annuel total moyen réalisé par l'entreprise au cours des trois derniers exercices clôturés ; ou

2° 50 pour cent des coûts de l'énergie de l'entreprise au cours des douze mois précédant le mois pendant lequel la notification est effectuée à la Trésorerie de l'Etat en application de l'article 4, paragraphe 1^{er}.

Lorsque la requérante est, respectivement, en existence depuis moins de trois ans ou douze mois, les seuils figurant à l'alinéa 1^{er} sont calculés sur la base de sa durée d'existence au moment de la notification à la Trésorerie de l'Etat en application de l'article 4, paragraphe 1^{er}.

(4) Le contrat de prêt prévoit que son montant soit immédiatement exigible en cas de détection, postérieurement à l'octroi du prêt, du non-respect du cahier des charges constitué de l'ensemble des conditions visées dans la présente loi, notamment en raison de la fourniture, par l'emprunteur, d'une information intentionnellement erronée à l'établissement de crédit ou à la Trésorerie de l'Etat.

(5) La garantie de l'Etat couvre un pourcentage du montant du capital du prêt restant dû jusqu'à l'échéance du prêt, sauf à ce qu'elle soit appelée avant lors d'un événement de crédit. Ce pourcentage est fixé à 90 pour cent, sous réserve que les pertes soient réparties proportionnellement et sous les mêmes conditions entre l'Etat et l'établissement de crédit.

(6) Lorsque le montant du prêt diminue au fil du temps, le montant de la garantie diminue proportionnellement.

(7) Le montant indemnisable, auquel s'applique la quotité garantie pour déterminer les sommes dues par l'Etat au titre de sa garantie, correspond à la perte constatée, le cas échéant, postérieurement à l'exercice par l'établissement de crédit de toutes les voies de droit amiables ou judiciaires, dans la mesure où elles auront pu normalement s'exercer, et à défaut, l'assignation auprès de la juridiction compétente en vue de l'ouverture d'une procédure collective, faisant suite à un événement de crédit.

Pour le calcul de ce montant indemnisable :

1° dans le cadre d'une restructuration, dans un cadre judiciaire ou amiable, de la créance garantie donnant lieu à une perte actuarielle, il est tenu compte, le cas échéant, de la valeur des créances détenues par l'établissement de crédit postérieurement à la restructuration de la créance ;

2° dans le cadre d'une procédure collective, le montant indemnisable est calculé à la clôture de ladite procédure en déduisant les sommes recouvrées par l'établissement de crédit.

(8) En cas de survenance d'un événement de crédit dans les deux mois suivants le décaissement du prêt, la garantie de l'Etat ne peut être mise en jeu.

(9) La garantie est rémunérée selon un barème qui dépend de la taille de l'entreprise et de la maturité du prêt qu'elle couvre.

Pour les petites et moyennes entreprises, la prime de garantie est fixée à :

1° 25 points de base pour une maturité maximale d'un an ;

2° 50 points de base pour une maturité maximale de trois ans ;

3° 100 points de base pour une maturité maximale de six ans.

Pour les grandes entreprises, la prime de garanties est fixée à :

1° 50 points de base pour une maturité maximale d'un an ;

2° 100 points de base pour une maturité maximale de trois ans ;

3° 200 points de base pour une maturité maximale de six ans.

Les commissions de garantie, supportées par l'emprunteur, sont perçues pour la quotité garantie par la Trésorerie de l'Etat auprès de l'établissement prêteur, une première fois à l'octroi de la garantie, et une seconde fois, le cas échéant, lors de l'exercice par l'emprunteur d'une éventuelle clause permettant d'amortir le prêt sur une période additionnelle calculée en nombre d'années, dans la limite d'une durée totale de six ans.

(10) L'établissement de crédit doit démontrer, en cas de demande de mise en jeu de la garantie, qu'après l'octroi du prêt couvert par cette garantie, le niveau des concours qu'il détenait vis-à-vis de l'emprunteur était supérieur au niveau des concours qu'il apportait à ce dernier à la date du 1^{er} mai 2022, corrigé des réductions intervenues entre ces deux dates et résultant de l'échéancier contractuel antérieur au 1^{er} mai 2022 ou d'une décision de l'emprunteur.

(11) Aucune garantie au titre de la présente loi n'est octroyée à des entreprises faisant l'objet de mesures restrictives de l'Union européenne adoptées par les actes juridiques visés à l'article 1^{er}, point 2°, de la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures

restrictives en matière financière et l'article 19, paragraphe 1^{er}, point 2, de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations, y inclus :

1° les personnes, entités ou organismes spécifiquement désignés dans les actes juridiques instituant ces mesures restrictives ;

2° les entreprises détenues ou contrôlées par des personnes, entités ou organismes ciblées par les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne ;

3° les entreprises présentes dans des secteurs ciblés par les mesures restrictives adoptées par l'Union européenne, dans la mesure où l'aide porterait atteinte aux objectifs des mesures restrictives pertinentes.

Art. 4. Modalités d'octroi

(1) L'établissement de crédit qui souhaite faire bénéficier un prêt de la garantie de l'Etat notifie à la Trésorerie de l'Etat, l'octroi de ce prêt via un système unique dédié que met à disposition de l'établissement de crédit la Trésorerie de l'Etat dans le cadre d'une convention à conclure entre ces derniers.

(2) Pour les besoins de cette notification, les établissements de crédit, dans les conditions particulières relatives aux prêts qui bénéficient de la garantie de l'Etat, peuvent demander une dérogation à l'article 41 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

(3) Les établissements de crédit ont l'obligation d'informer au préalable les entreprises auxquelles ils accordent des prêts du traitement des données à caractère personnel les concernant qui sera opéré par la Trésorerie de l'Etat dans le cadre de la présente loi et sont tenus de recueillir à cet effet l'accord exprès des entreprises concernées.

(4) Dans le cas où la Trésorerie de l'Etat reçoit une notification de plusieurs prêts consentis à une même entreprise, la garantie de l'Etat est acquise dans l'ordre chronologique d'octroi de ces prêts, et dans la limite que leur montant cumulé reste inférieur au montant maximal des prêts éligibles à la garantie visé à l'article 3, paragraphe 3.

(5) La garantie de l'Etat doit être octroyée au plus tard le 31 décembre 2022.

Art. 5. Cumul

La garantie prévue par la présente loi ne peut pas, pour le même prêt sous-jacent, être cumulée avec d'autres aides d'Etat sous forme de garanties, y compris celles tombant sous le 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 ou 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.

Art. 6. Transparence

Toute garantie individuelle octroyée sur base de la présente loi supérieure à 100 000 euros ou supérieure à 10 000 euros dans le secteur agricole primaire ou de la pêche 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 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.

Art. 7. Perte du bénéfice de la garantie et restitution

(1) L'entreprise perd le bénéfice de l'intégralité ou d'une partie de l'aide prévue à l'article 3 lorsque, après son octroi, il s'avère qu'elle a fourni une information intentionnellement erronée à l'établissement de crédit ou à la Trésorerie de l'Etat.

(2) La perte du bénéfice de l'aide implique le remboursement immédiat du prêt, augmentée des intérêts légaux applicables au moment de l'octroi, avant l'expiration d'un délai de trois mois à partir de la date de la décision de restitution, sauf si celle-ci prévoit à cet effet un autre délai.

(3) Seule la Trésorerie de l'Etat peut constater les faits entraînant la perte du bénéfice de l'aide prévue à l'article 3.

Art. 8. Disposition budgétaire

Le montant total des garanties prévues à l'article 3 ne peut dépasser 500 000 000 euros.

Art. 9. 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 de l'aide prévue à l'article 7.

Art. 10. Entrée en vigueur

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

Luxembourg, le 8 juillet 2022

Le Président,
Gilles BAUM

Le Rapporteur,
André Bauler