



Commission spéciale « Tripartite »

Procès-verbal de la réunion du 04 juillet 2022

(la réunion a eu lieu par visioconférence)

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des 20 et 31 mai, 2, 3, 10, 13 et 24 juin ainsi que du 1^{er} juillet 2022
2. 7999 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
- Rapporteur : Monsieur André Bauler

- Examen de l'avis du Conseil d'État
3. 8019 Projet de loi visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine
- Rapporteur : Monsieur Gilles Baum

- Examen de l'avis du Conseil d'État
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, 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. Marc Goergen remplaçant M. Sven Clement

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

M. Bob Feidt, M. Tom Theves, Mme Lea Werner, du Ministère de l'Économie

M. Jacques Schmit, de la Trésorerie de l'État

M. Christian Lamesch, du groupe parlementaire DP

M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Sven Clement, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Gilles Baum, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des 20 et 31 mai, 2, 3, 10, 13 et 24 juin ainsi que du 1^{er} juillet 2022

L'approbation des projets de procès-verbal sous rubrique est reportée à la réunion du 4 juillet 2022.

2. 7999 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

Les membres de la Commission spéciale passent à l'examen de l'avis du Conseil d'État relatif au projet de loi sous rubrique.

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}

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

Paragraphe 2

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 permmissible dans ce cas précis.

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

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

¹ Doc. Parl 7545/03, page 6

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

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

Article 5

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

Article 6

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 7

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 8

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 :

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

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. »

Un représentant du Ministère de l'Économie explique que 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, il est proposé d'omettre, au paragraphe 1^{er}, le passage à l'origine de l'opposition formelle.

La Commission spéciale décide de suivre cette suggestion. 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. ».

Article 9

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 10

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation concernant l'article 10.

Article 11

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

3. 8019 Projet de loi visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine

Les membres de la Commission spéciale passent à l'examen de l'avis du Conseil d'État relatif au projet de loi sous rubrique.

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}

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

Paragraphe 2

Concernant le point 2°, le Conseil d'État observe que la disposition proposée déroge aux règles classiques d'aides d'État, mais est permise en vertu des dispositions de l'encadrement temporaire applicable en l'espèce.

En outre, la Haute Corporation 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 5° nouveau libellé comme suit :

« 5° 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

Le libellé de l'article 2 ne donne pas lieu à observation particulière de la part du Conseil d'État.

Il estime, au sujet de la définition des notions d' « entreprise » et d' « entité économique unique », de devoir se tenir « *aux définitions habituellement utilisées dans les régimes d'aides.* ».

Article 3

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

Article 4

Le Conseil d'État, en rappelant le principe de la hiérarchie des normes qui interdit qu'une norme juridique supérieure comporte une référence à une norme qui lui est hiérarchiquement inférieure, s'oppose formellement au libellé du point 2°. Il propose de remplacer le renvoi au règlement grand-ducal précis par un renvoi général.

- *Cette proposition de modification recueille l'accord unanime des membres de la commission spéciale « Tripartite ».*

Articles 5 à 8

Ces articles ne donnent pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

Article 9

Paragraphe 1^{er}

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État fait les observations suivantes :

« En ce qui concerne le point 1° ci-dessus, 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. Les obligations les plus clairement formulées par le texte en projet sont reprises à l'article 5, paragraphe 2, en l'occurrence les informations et pièces devant être contenues dans la demande d'aide. Est-ce que, *in fine*, l'hypothèse d'une restitution ne se limitera pas au cas de la fourniture de renseignements sciemment inexacts ou incomplets visé explicitement par le texte sous revue ?

Le Conseil d'État constate encore que la disposition sous avis prévoit la possibilité pour le ministre de demander une restitution partielle de l'aide déclarée non conforme à la loi. Une non-conformité ne peut, par principe, pas être constatée partiellement, dès lors que l'aide correspond ou non au cadre légal qui la régit. D'ailleurs, d'après le droit de l'Union européenne, toute aide étatique incompatible avec l'article 107 du TFUE doit faire l'objet d'une restitution intégrale³. Ce n'est que dans le cas où le montant de l'aide effectivement versée ne correspond pas, au regard d'informations fournies ou connues ultérieurement, au montant qui aurait dû être versé, qu'un remboursement partiel pourrait s'imposer. Les auteurs du projet de loi ont-ils voulu viser cette seule problématique de la rectification du montant de l'aide suite à une vérification des informations reçues par le ministre ?

Par voie de conséquence, le Conseil d'État doit insister, sous peine d'opposition formelle, que le texte en projet soit clarifié, et ceci afin d'éviter toute insécurité juridique. Afin de lui permettre de lever son opposition formelle, et si sa compréhension du dispositif à mettre en place devait s'avérer exacte, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord à ce que la disposition sous avis soit amendée comme suit :

« **Art. 9.** (1) L'entreprise bénéficiaire doit restituer le montant indûment touché lorsqu'après l'octroi de l'aide il s'avère que la décision d'octroi a été prise sur la base de renseignements inexacts ou incomplets. » ».

- *La Commission spéciale décide de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'État.*

Paragraphe 2

Concernant le paragraphe 2, la Haute Corporation note que :

« L'article 9, paragraphe 2 énonce que le montant qui doit être restitué consiste en l'aide versée augmentée des intérêts légaux applicables, et précise en outre que la restitution devra se faire « avant l'expiration d'un délai de trois mois à partir de la date de la décision ministérielle de restitution ». Ici encore, il conviendrait de se référer au « montant indûment touché » pour couvrir tant la restitution totale que partielle dans l'hypothèse évoquée ci-dessus et de libeller dès lors la disposition comme suit :

« La restitution couvre le montant indûment touché, augmenté des intérêts légaux [...]. » ».

³ Avis du Conseil d'État du 4 décembre 2020 concernant le projet de loi ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'État aux coûts non couverts de certaines entreprises (doc. parl. 7703⁴).

- *La Commission spéciale décide également de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'État.*

Articles 10 et 11

Le Conseil d'État n'a émis aucune observation concernant ces dispositions.

Article 12

Le Conseil d'État estime que cet article peut être supprimé en cas de décision d'approbation de la Commission européenne.

Outre le fait que la Commission européenne n'a pas encore adopté sa décision, un représentant du Ministère de l'Économie explique que des adaptations du cadre temporaire sont probables, par exemple pour prévoir que l'appréciation des pertes d'exploitation a lieu au niveau de l'entité requérante et pas du groupe ou que l'aide couvrant une partie des surcoûts en gaz et électricité ne pourra porter que sur un certain pourcentage de la consommation de 2021. Ces adaptations nécessiteront des modifications futures de la législation. C'est pourquoi la suppression de l'article 12 ne semble pas opportune.

- *La Commission spéciale décide de maintenir l'article 12.*

Article 13

Le Conseil d'État donne à considérer que l'application rétroactive du régime d'aides visé par le projet de loi est inhérente à la configuration du régime d'aides. Pour cette raison, la Haute Corporation propose d'omettre l'article 13.

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

4. Divers

Les membres de la Commission spéciale décident d'avancer la réunion du 4 juillet 2022, initialement prévue à 8.00 heures, à 7.45 heures.

Procès-verbal approuvé et certifié exact