

N° 7999⁴

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(30.6.2022)

Par dépêche du 22 avril 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre de l'Économie.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Par la prédite dépêche, le ministre de l'Économie a demandé au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire à l'examen du projet sous rubrique.

Les avis de la Chambre des métiers, de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 4, 5 et 19 mai 2022.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous revue a pour objet de mettre en œuvre une partie des mesures temporaires au profit de certaines entreprises tel que le prévoit l'accord tripartite signé le 31 mars 2022 entre le Gouvernement et les représentants de l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL), du LCGB et de la CGFP. Il a pour objet plus particulièrement de pallier les besoins en liquidités des entreprises touchées par les conséquences économiques de la guerre d'agression de la Russie en Ukraine en s'assurant que les établissements de crédit continuent à leur accorder des prêts par le biais d'un régime d'aide spécifique qui prend la forme d'une garantie de l'État. Ce nouveau régime d'aide d'un montant maximum de 500 millions d'euros et couvrant la période du 1^{er} mai au 31 décembre 2022, doit être conforme aux exigences de l'encadrement temporaire de la Commission européenne adopté le 23 mars 2022¹ (ci-après «l'encadrement temporaire») et à cette fin être approuvé par celle-ci en tant que dérogation visée à l'article 107, paragraphe 3, lettre b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «TFUE»). Comme l'indique l'exposé des motifs, le dispositif s'inspire fortement des dispositions 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 (ci-après «la loi du 18 avril 2020»).

*

¹ Communication de la Commission, «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», 2022/C 131 I/01, JO C 131I du 24 mars 2022, p. 1 à 17.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Le projet de loi sous avis permet à toute entreprise d'être éligible à l'octroi de l'aide, à l'exception des trois catégories d'entreprises visées au paragraphe 2.

En ce qui concerne la première exclusion, le Conseil d'État prend note que les auteurs du projet excluent les entreprises qui font l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité en vertu du droit national qui leur est applicable. Ils appliquent ainsi un critère d'éligibilité large en admettant le bénéfice de l'aide au profit de toutes les autres catégories d'entreprises en difficulté visées à l'article 2, point 18 du règlement (UE) n°651/2014, ce qui constitue une dérogation aux règles classiques d'aide d'état, mais qui est permise au vu des circonstances tel que cela résulte de la note (30) de bas de page relative au point 38 de l'encadrement temporaire².

En ce qui concerne les deuxième et troisième exclusions transcrites telles quelles de la loi du 18 avril 2020, le Conseil d'État réitère, pour les mêmes motifs, ses observations et propositions de reformulation des points 2 et 3 du paragraphe en question, exposées dans son avis du 10 avril 2020³.

Le Conseil constate que la disposition sous avis ne reprend pas une quatrième catégorie d'entreprises, à savoir celles dont les employeurs ont été condamnés pour contravention aux dispositions interdisant le travail clandestin. L'article 7, paragraphe 1^{er}, lettre a), 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 invite les États membres, le cas échéant, à exclure l'employeur du bénéfice de certaines ou de toutes les prestations, aides ou subventions publiques y compris les fonds de l'Union gérés par les États membres, pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans. En conséquence, depuis la loi de transposition de cette directive⁴, le législateur insère habituellement une sanction ou une cause d'exclusion du régime d'aides à l'encontre des employeurs condamnés pour contravention aux dispositions interdisant le travail clandestin.

Par conséquent, le Conseil d'État propose de compléter le paragraphe 2 par un point 4^o rédigé comme suit :

« 4^o 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. »

Article 2

L'article 2 du projet de loi reprend les définitions figurant à l'article 2 de la loi du 18 avril 2020. En ce qui concerne la définition de la notion de « prêt » au point 6 dudit article en projet, le Conseil d'État réitère ses observations y relatives qu'il avait déjà exposées dans son avis du 10 avril 2020⁵.

2 Compte tenu de la situation particulière découlant de deux crises consécutives qui ont touché les entreprises de multiples façons, les États membres peuvent choisir d'accorder des aides au titre de la présente communication aussi à des entreprises en difficulté».

3 Avis du Conseil d'État n° 60.157 du 10 avril 2020 sur le projet de loi visant à mettre en place un régime de garantie en faveur de l'économie luxembourgeoise dans le cadre de la pandémie Covid-19 (doc. parl. n° 7545², p.3).

4 Loi du 21 décembre 2012 portant modification : 1) du Code du travail; 2) du Code pénal; 3) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat; 4) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie; 5) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes; 6) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional; 7) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration; 8) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation; 9) de la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

5 Avis du Conseil d'État n°60.157 du 10 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 (doc. parl. n°7545², p.4).

Article 3

Au paragraphe 11, le Conseil d'État demande, afin d'assurer une meilleure cohérence dans la terminologie utilisée dans le dispositif sous revue, que le terme « aide » soit remplacé par le terme « garantie ». La même observation vaut pour l'article 7.

Articles 4 et 5

Sans observation.

Article 6

L'article 6 du projet de loi formule une clause de «*standstill*», conditionnant le régime d'aide mis en place par le projet de loi à l'approbation de la Commission européenne. Cette disposition est devenue sans objet suite à la décision favorable de la Commission européenne du 20 mai 2022⁶, et peut, partant, être omise.

Article 7

Sans observation.

Article 8

L'article 8 du projet de loi traite des questions de la restitution et du contrôle des aides octroyées. Cette disposition est calquée sur l'article 7 de la loi du 18 avril 2020. Le Conseil d'État avait formulé dans son avis précité du 10 avril 2020 à l'encontre de cette disposition et de l'ensemble du dispositif une réserve générale, en soulignant « qu'en raison des délais très brefs dans lesquels il a dû rendre son avis en raison de l'urgence imposée par l'actuelle situation de crise, il n'a pas été en mesure d'explorer avec la rigueur et la complétude voulues tous les tenants et les aboutissants éventuels du projet de loi sous avis ». Le Conseil d'État tient à présent à faire les observations suivantes.

En ce qui concerne l'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.

En ce qui concerne l'article 8, paragraphe 2, le Conseil d'État constate que 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

⁶ Décision de la Commission européenne du 20 mai 2022 relative à l'aide d'État n°SA.102724 (2022/N), « TCF: Aid scheme in the form of guarantees for the Luxembourg's economy following Russia's aggression against Ukraine. » C(2022) 3432 final.

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 ?

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 économique. 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 ».

Article 9

Le Conseil d'État donne à considérer 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.

Articles 10 et 11

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Article 3

Au paragraphe 3, il convient d'écrire « douze mois » et « trois ans » en toutes lettres.

Au paragraphe 3, alinéa 2, Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir. Afin d'améliorer la lisibilité du texte, le Conseil d'État propose d'écrire :

« Lorsque la requérante n'a pas encore réalisé trois exercices fiscaux ou existe depuis moins de douze mois, les seuils figurant à l'alinéa 1^{er} [...] ».

Article 5

Les termes « de minimis » ne sont pas à faire figurer en caractères italiques.

Article 8

Au paragraphe 2, il convient d'écrire « augmenté » dans la forme grammaticale appropriée.

Article 9

Le Conseil d'État estime que le terme « budget » est impropre et il demande que ce terme soit remplacé par le terme « montant ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 30 juin 2022.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

Le Président,

Christophe SCHILTZ