

Proposition de loi

portant création d'une aide à la création d'entreprise émanant des sciences et portant modification à la loi du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation

Avis du Conseil d'État

(29 mars 2024)

Par dépêche du 18 juillet 2023, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par les députés Martine Hansen et Laurent Mosar le même jour.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles. Une fiche financière, même sommaire, fait défaut.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 8 septembre 2023.

Considérations générales

La proposition de loi sous rubrique a pour objet d'« introduire une aide à la création d'entreprise émanant des sciences » en modifiant à cet effet les régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation, régis par la loi modifiée du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation.

Cette proposition de loi soulève un nombre important d'interrogations.

En premier lieu, les auteurs de la proposition de loi n'expliquent pas comment la nouvelle aide s'insère dans le cadre européen.

Selon le nouvel article *8bis* de la loi précitée du 17 mai 2017, introduit par l'article 2 de la proposition de loi, la nouvelle aide ne pourra dépasser 200 000 euros « sauf dans des cas exceptionnels établis » et sans qu'un montant maximal soit prévu.

À l'époque du dépôt de la proposition de loi, et cela jusqu'au 31 décembre 2023, la réglementation européenne fixait à 200 000 euros le seuil maximum des aides de minimis pour lesquelles une notification à la Commission européenne n'était pas requise¹. Ce seuil a été porté, à partir du

¹ Règlement (UE) 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 ;

1^{er} janvier 2024, à 300 000 euros². En tenant compte de ce nouveau seuil, l'aide prévue dans la proposition de loi se situe dans le cadre des aides de minimis, mais, dans la mesure où aucun montant maximal n'y est prévu, « dans des cas exceptionnels établis », une aide peut devoir faire l'objet d'une notification, à moins qu'elle ne tombe dans le champ d'application 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.

Dans ce dernier cas, le Conseil d'État relève que le règlement (UE) n° 651/2014 précité, de même que la loi précitée du 17 mai 2017 ainsi que le projet de loi n° 8314 ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation, prévoient une aide aux jeunes entreprises innovantes, une aide à l'innovation en faveur des petites et moyennes entreprises, une aide aux projets de recherche et de développement et une aide aux études de faisabilité. Aux termes de l'article 8*bis*, paragraphe 1^{er}, nouveau, de la loi précitée du 17 mai 2017, l'aide vise « la création d'entreprise pour des étudiants porteurs d'un projet de création d'entreprise innovante », donc des jeunes entreprises innovantes.

Ainsi, cette nouvelle aide peut, dans certains cas, s'il ne s'agit pas d'une aide de minimis, faire double emploi avec des aides existantes ou réglementées par le règlement d'exemption (UE) n° 651/2014 précité. Si l'intention des auteurs de la proposition de loi était, au contraire, de considérer cette nouvelle aide comme une aide de minimis, le Conseil d'État s'interroge pourquoi les auteurs n'ont pas prévu un mécanisme similaire à celui mis en place par la loi du 20 décembre 2019 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis y compris un mécanisme anti-cumul.

À défaut d'explications sur le respect par la nouvelle aide du cadre européen des aides et de son intégration dans le système des aides actuellement prévues, qu'elles soient des aides de minimis ou des aides exemptées de notification préalable, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel. La seule référence, faite à l'article 7 de la proposition de loi, au non-cumul de cette nouvelle aide avec l'aide en faveur de la primo-crédation d'entreprise prévue par la loi du 5 juillet 2023 instituant un régime d'aide en faveur de la primo-crédation d'entreprise, n'est pas suffisante.

Le fait que la loi précitée du 17 mai 2017 qu'il est prévu d'abroger par le projet de loi n° 8314 précité et de remplacer par un nouveau système d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation, de sorte que les modifications apportées par la proposition de loi pourraient être intégrées dans la loi issue du projet de loi n° 8314, n'y change rien.

En deuxième lieu, le Conseil d'État constate une confusion tant au niveau de l'objectif de l'aide qu'au niveau de sa mise en place.

Comme l'indique l'intitulé de la proposition de loi, l'aide vise « la création d'entreprise émanant des sciences ». L'article 8*bis*, paragraphe 1^{er}, nouveau, renvoie à « la création d'entreprise pour des étudiants porteurs d'un projet de création d'entreprise innovante ». Mais le dernier tiret de l'article 8*bis*, paragraphe 3, renvoie à « la commercialisation des résultats du projet

² Règlement (UE) 2023/2831 de la Commission du 13 décembre 2023 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

prévue par le soutien ». Donc il s'agirait d'une entreprise à créer pour la commercialisation d'un seul projet. L'aide n'est-elle alors pas plutôt axée sur le projet que sur l'entreprise à créer ?

Le Conseil d'État comprend de la rédaction des différents paragraphes de l'article 8*bis*, nouveau, que les « étudiants membres des équipes fondatrices » doivent d'abord, dans le cadre de leurs études, avoir travaillé sur un « projet de recherche ou d'un autre travail scientifique » qui « révèle un potentiel durable d'exploitation économique »³. Ils doivent ensuite s'assurer d'un soutien « dans la commercialisation des résultats du projet » « notamment » par l'intention de l'établissement d'enseignement supérieur ou de recherche, dans le cadre duquel le projet de recherche ou le travail scientifique est réalisé, de leur accorder « un accès à la propriété intellectuelle nécessaire »⁴. Ce n'est qu'alors qu'une aide à la création d'entreprise peut être sollicitée, même si aucun projet concret de constitution d'entreprise doit être joint à la demande d'autorisation. L'aide n'est pas subordonnée à la constitution d'une quelconque société commerciale devant procéder à l'exploitation économique du projet de recherche ou d'un autre travail à caractère scientifique. Quel sort à réserver à l'aide si l'entreprise ne devait pas être constituée ou si elle était constituée, mais une autre autorisation requise par la loi, comme une autorisation d'établissement, n'est pas délivrée ? Quel sort à réserver à l'aide si l'accès aux droits de propriété intellectuelle n'est pas accordé, le dernier tiret de l'article 8*bis*, paragraphe 3, ne mentionnant que l'intention d'accorder un tel accès ?

Par ailleurs, il semble que le projet de recherche ou le travail scientifique doit être réalisé dans le cadre d'un établissement d'enseignement supérieur ou de recherche, puisque c'est ce dernier qui doit accorder l'accès aux droits de propriété intellectuelle. Cependant l'article 8*bis*, paragraphe 1^{er}, nouveau, dispose que l'aide nouvelle sera accordée à un organisme de recherche et de diffusion des connaissances, sans que soient précisés les liens entre les « étudiants membres de l'équipe fondatrice », l'établissement d'enseignement supérieur ou de recherche et cet organisme de recherche et de diffusion des connaissances et sans qu'il soit indiqué comment l'aide, à la supposer versée à cet organisme, est transmise aux étudiants concernés ou à l'entreprise qu'ils ont constituée. Comment connaître au stade de l'octroi de l'aide qui sera, au moment de la constitution de la société, « membre de l'équipe fondatrice » ? Comment « utiliser » les 10 000 euros pour la « qualification entrepreneuriale » et le « coaching entrepreneurial »⁵ si la société n'est pas (encore) constituée et qui va payer, l'organisme de recherche et de diffusion des connaissances, même si ce n'est pas son objet, les « étudiants membres de l'équipe fondatrice » ou l'établissement d'enseignement supérieur ou de recherche ?

Il convient encore de souligner que la définition d'« étudiants », que l'article 1^{er} propose d'insérer à l'article 1^{er} de la loi précitée du 17 mai 2017, vise des personnes inscrites dans un programme d'enseignement supérieur, alors que le paragraphe 3 du nouvel article 8*bis* exige des « étudiants membres des équipes fondatrices », sauf pour un, d'être titulaires d'un diplôme universitaire d'un niveau master ou équivalent au moins.

³ Article 8*bis*, paragraphe 3, deuxième tiret.

⁴ Article 8*bis*, paragraphe 3, troisième tiret.

⁵ Article 8*bis*, paragraphe 2, lettre (c), avant-dernier tiret.

Le Conseil d'État relève l'absence d'implication du ministre ayant la Recherche dans ses attributions et du ministre ayant l'Enseignement supérieur dans les siennes, dont relèvent éventuellement l'organisme de recherche et de diffusion des connaissances et l'établissement d'enseignement supérieur ou de recherche.

Par ailleurs, les termes ou concepts utilisés dans la proposition de loi sont extrêmement vagues. Ainsi :

- quel est l' « organisme de recherche et de diffusion des connaissances » visé au paragraphe 1^{er} de l'article 8*bis* nouveau ?
- que faut-il comprendre par « équipe fondatrice d'entreprise » visée au paragraphe 2, lettre (a), et au paragraphe 3 de l'article 8*bis* nouveau. S'agit-il des fondateurs, donc des associés qui constituent la société, ou s'agit-il des membres de l'organe de gestion, voire les personnes en charge de la gestion journalière ? Est-ce que les membres de l'« équipe fondatrice » doivent tous être des étudiants ?
- les qualifications requises par les « étudiants membres des équipes fondatrices » énumérées à l'article 8*bis*, paragraphe 3, nouveau, sont également surprenantes : le premier tiret exige qu'un de ces étudiants « se distingue par des qualifications de gestion appropriées », sans que l'on sache ce que ces termes recouvrent, mais tous doivent « disposer d'une expertise technologique et d'un potentiel entrepreneurial », ici aussi, sans que ces termes soient précisés. Si le paragraphe 3, deuxième tiret, de l'article 8*bis* nouveau renvoie à « des qualifications de gestion appropriées », le paragraphe 2, lettre (a), de cet article exige qu'un membre de l'équipe fondatrice, donc qui, semble-t-il, ne devrait pas nécessairement être un étudiant, ait « des compétences en gestion ou en entrepreneuriat ». S'agit-il des mêmes concepts ? Le Conseil d'État constate qu'aucune attestation, aucun diplôme ou aucune preuve n'est requis.
- les termes d'« assistants étudiants » à la lettre (b) du paragraphe 2 du nouvel article 8*bis* et ceux de « qualification entrepreneuriale » et de « coaching entrepreneurial » à la lettre (c) de ce paragraphe doivent être précisés, car dénués de sens en droit.
- il convient de relever que le dernier tiret de l'article 8*bis*, paragraphe 3, nouveau, est particulièrement mal rédigé, puisqu'il exige que l'établissement d'enseignement supérieur ou de recherche, qui n'est pas nécessairement une personne titulaire de droits, soit disposé et ait l'intention d'accorder « à la création d'entreprise » un accès à la propriété intellectuelle nécessaire, à des conditions conformes au marché et propices à un développement commercial durable de l'entreprise à créer. Comment est-ce qu'un tel accès peut être accordé « à des conditions conformes au marché », si a priori s'agissant d'un projet d'innovation, il n'y a pas de marché, et « à des conditions [...] propices à un développement commercial durable de l'entreprise à créer », en l'absence de toute preuve en ce sens, comme un plan d'affaires établi en bonne et due forme et dont la mise en œuvre a été vérifiée par une personne indépendante ? En outre, que faut-il entendre par « être pleinement soutenues dans la

commercialisation des résultats du projet prévue par le soutien » ? En raison de l'utilisation de l'adverbe « notamment », est-ce qu'il existe des éléments autres que l'intention d'accorder un accès aux droits de propriété intellectuelle, permettant de remplir cette condition ?

- comment prouver que les conditions posées au paragraphe 3 de l'article 8*bis* sont remplies ?
- finalement, le paragraphe 4 de l'article 8*bis*, nouveau, fait référence à une « déclaration d'intention concernant l'utilisation des droits de propriété intellectuelle » qui constitue la seule pièce devant être « présentée » avant l'octroi de l'« autorisation ». Qui établit cette déclaration d'intention, l'établissement d'enseignement supérieur ou de recherche, ce qui semblerait logique, ou les « étudiants membres de l'équipe fondatrice », la personne ou l'étudiant devant prendre la « direction du projet » ? À qui est-elle adressée, à l'organisme bénéficiaire de l'aide, qui la soumettrait au ministre ayant l'Économie dans ses attributions, ou à ce dernier directement ? Est-ce qu'au lieu de l'« autorisation », les auteurs de la proposition de loi n'entendaient pas plutôt viser l'« aide » ?

Au vu des nombreuses incohérences et questions soulevées ci-avant, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte dans la teneur lui soumise, qui contrevient au principe de la sécurité juridique. Il se dispense dès lors de l'examen des articles de la proposition de loi.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Le Conseil d'État se doit de signaler qu'il ne faut pas procéder à des groupements d'articles que ne justifieraient pas la diversité de la matière traitée, le nombre élevé d'articles, le souci de clarté ou la facilité de consultation du texte. Une subdivision en chapitres est dès lors à écarter.

Observations générales

Le Conseil d'État se doit de signaler que les articles sont indiqués en introduction du texte sous la forme abrégée « **Art.** » suivi du numéro, lui-même suivi d'un point et non d'un trait d'union.

Lors de l'insertion ou du remplacement d'un article ou d'une subdivision nouvelle, le dispositif à insérer est à faire figurer entre guillemets.

Il n'y a pas lieu de faire figurer des parties de texte en caractères gras dans le dispositif en projet.

Lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*, ... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

Le Conseil d'État signale qu'il est surfait de remplacer un article ou un paragraphe dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'une seule phrase. Ce n'est que si plusieurs mots dans une phrase,

voire plusieurs passages de texte à travers un article ou un paragraphe sont à remplacer ou à ajouter qu'il est indiqué de remplacer cette phrase, cet article ou ce paragraphe dans son ensemble. À titre d'exemple, l'article 4 est à reformuler comme suit :

« **Art. 4.** L'article 16, alinéa 1^{er}, de la même loi, est complété par la phrase suivante :

« Les aides prévues à l'article 8*bis* peuvent prendre la forme d'une subvention en capital. » »

Intitulé

L'intitulé de la proposition de loi sous avis prête à croire que le texte de loi proposé comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la proposition de loi est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée. Par ailleurs, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Cette dernière observation vaut également pour l'article 1^{er}, phrase liminaire. Partant, l'intitulé de la proposition de loi sous avis est à reformuler comme suit :

« Proposition de loi portant modification à la loi modifiée du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation en vue de la création d'une aide à la création d'entreprise émanant des sciences ».

Article 1^{er}

À la phrase liminaire, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier article, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Article 2

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

À l'indication de l'article à insérer, il y a lieu d'ajouter un point avant le trait d'union.

À l'article 8*bis*, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, il est signalé qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable. Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, lettre (c), sixième tiret.

Aux paragraphes 2 et 3, le Conseil d'État signale que la subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... sont utilisées pour caractériser des énumérations. L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Par ailleurs, au sein des

énumérations, chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Au paragraphe 2, les barres obliques « / » sont à remplacer par le terme « ou ». À la lettre (a), il n'est pas indiqué de mettre des termes entre parenthèses dans le dispositif. Cette observation vaut également pour le paragraphe 3, premier et deuxième tirets.

Au paragraphe 3, troisième tiret, première phrase, le terme « soutenues » est à accorder au genre masculin pluriel, étant donné qu'il se rapporte au terme « étudiants ».

Article 3

À la phrase liminaire, il convient de se référer au « paragraphe » et non au « point ». Par ailleurs, lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} ». En outre, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ces observations valent également pour les articles 5, phrase liminaire, et 6, phrase liminaire. Finalement, le terme « Article » prend une minuscule à la première lettre.

Par conséquent, et compte tenu des observations formulées dans le cadre des observations générales, l'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 3.** À l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la même loi, les termes « , *8bis* » sont insérés entre les termes « aux articles 8 » et les termes « et 9, ». »

Article 4

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article. Cette observation vaut également pour les articles 5 et 7.

Article 8

Il convient d'écrire « premier mois qui suit celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 12 votants, le 29 mars 2024.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz