

**Projet de loi**

**ayant pour objet**

- 1. la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation**
- 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche**
- 3. la création d'un établissement pour l'accueil et l'encadrement de nouvelles entreprises innovantes**
- 4. la création d'un Fonds spécial pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation et**

**modifiant 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.**

---

**Avis du Conseil d'Etat**

(21 avril 2009)

Par dépêche en date du 11 mars 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique. Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles et une fiche financière.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et des employés publics fut transmis au Conseil d'Etat le 19 mars 2009. Ceux de la Chambre des salariés et de la Chambre des métiers lui furent communiqués respectivement par dépêches des 7 et 16 avril 2009.

**Considérations générales**

L'objet du présent projet de loi est très ambitieux. Il s'inscrit dans la stratégie de Lisbonne de l'année 2000, qui est de faire de l'Europe à l'horizon 2010 la zone économique la plus compétitive du monde et d'exécuter définitivement l'engagement de Barcelone consistant en une augmentation de l'investissement de la recherche jusqu'à atteindre annuellement au moins trois pour cent du PIB dans chacun des Etats membres à l'horizon 2010. Il a en outre comme objectif une simplification administrative et une gestion appropriée des régimes, mesures et établissements de promotion de la politique de recherche, du développement et d'innovation, ainsi que la constitution d'un mode de financement adéquat à ces régimes, mesures et établissements.

Le Luxembourg enregistre encore un léger retard par rapport à la moyenne communautaire au niveau de la dépense intérieure de la recherche et du développement en pourcentage de PIB.

Le Conseil européen a décidé en 2005 une relance de la stratégie de Lisbonne sur base de lignes directrices intégrées simplifiées et, sur le plan de la gouvernance, chaque Etat membre s'est engagé sur un plan de la relance national

précisant les mesures qu'il poursuivra sur les trois années à venir avec des rapports de progression annuels et une extension probable jusqu'à 2010.

Au Luxembourg, ces plans et rapports ont abouti, après une large concertation avec les partenaires sociaux, au Plan national pour l'innovation et le plein emploi.

Les encadrements communautaires de 1986 et 1996 avaient limité les aides de l'Etat compatibles avec le Traité de Rome à celles au profit de projets et programmes de recherche-développement technologique.

L'examen du système de la politique de recherche, du développement et d'innovation européen a constaté les faiblesses et la fragilité du système et la Commission européenne a constaté que des mesures incitatives – tant communautaires que nationales – sont à l'heure actuelle plus que jamais justifiées pour pallier ces carences qui minent la réussite des objectifs de Lisbonne.

Un nouvel encadrement communautaire 2006/C 323, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007, élargit les possibilités d'intervention des Etats membres.

Le régime de l'encadrement de 1996 est maintenu et l'intensité maximale de l'aide pour les programmes de recherche fondamentale passe de 75 pour cent à 100 pour cent des dépenses éligibles.

L'encadrement de 2006 prévoit également un mécanisme de rallonges pour inciter spécifiquement et sous certaines conditions:

- la recherche-développement des PME;
- la coopération entre entreprises indépendantes, transfrontalière ou avec des organismes de recherche;
- les activités de recherche industrielle, dont les résultats sont largement diffusés.

Le nouvel encadrement prévoit par ailleurs quelques modifications au niveau:

- de la justification de l'effet d'incitation, de la nécessité et de la proportionnalité de l'aide;
- de la compatibilité de certaines aides soumises à un examen approfondi;
- des rapports annuels et des fiches d'information à l'adresse de la Commission européenne.

Le Luxembourg s'est déjà engagé dans le système de soutien de projets européens « ERA-NET », à différents niveaux ministériels et à celui de Luxinnovation et du Fonds national de recherche.

Il a été constaté que beaucoup de PME luxembourgeoises laissent en friche le terrain de l'innovation, alors que le Gouvernement et la Commission européenne sont d'accord que les PME cachent souvent un potentiel d'innovation supérieur à celui des grandes entreprises.

Aussi le Gouvernement s'est-il donné pour objectif de lancer l'« Alliance pour l'innovation engageant les entreprises à une démarche proactive ... pour inciter des programmes d'innovation pluriannuels ».

Vouloir promouvoir de façon proactive une démarche d'innovation inédite auprès de celles des entreprises qui sont traditionnellement les plus réticentes à

une démarche d'innovation – les PME – et les inciter à entamer une « alliance » avec le Gouvernement en faveur des objectifs de Lisbonne requiert un effort et des ressources considérables en matière de sensibilisation, promotion, conseil et encadrement de ces entreprises, lesquels s'ajoutent à ceux déjà requis pour la seule évaluation des dossiers, la négociation des conventions et le suivi et l'exécution des engagements du Gouvernement.

Pour faciliter les démarches, le Gouvernement a confié à Luxinnovation la promotion et la gestion administrative de la mesure *de minimis* « Fit4Europe » et le contrat de performance, signé le 2 octobre 2008, prévoit déjà un accord de principe des membres privés et publics du groupement d'intérêt économique (ci-après GIE) pour pouvoir attribuer à Luxinnovation des responsabilités de la gestion administrative et financière de tout ou partie des nouveaux régimes prévus dans le présent projet de loi.

Le Gouvernement entend aussi changer la gouvernance pour les structures d'accueil et d'encadrement « EcoStart » et « Technopol Schlassgoart » et installer une nouvelle structure d'accueil. A cet effet, il sera proposé de constituer une Agence nationale pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ainsi qu'un établissement pour l'accueil et l'encadrement de nouvelles entreprises innovantes.

Le régime de financement des instruments de promotion de la politique de recherche, du développement et d'innovation par le budget de l'Etat se révèle être inadapté aux besoins financiers en raison de ses règles de fonctionnement et notamment du principe de l'annalité du budget. Il s'avère que le financement des régimes et mesures d'aide à la politique de recherche, du développement et d'innovation par un fonds spécial, fonctionnant sur la base des dispositions de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, permettrait de pallier les inconvénients du financement par le budget annuel de l'Etat. Il sera donc proposé de constituer un Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé afin de s'occuper du régime de financement.

Le Conseil d'Etat constate que ce projet de loi procède à une multiplication d'entités qui devront exécuter avec le Gouvernement les dispositions projetées.

Le transfert par le Gouvernement de la majeure partie de ses compétences à d'autres entités de droit privé constitue, de l'avis du Conseil d'Etat, un frein à l'initiative gouvernementale et dilue sa responsabilité, qui est, malgré tout, fortement sollicitée en ces temps de crise.

Le Conseil d'Etat observe dans le contexte de l'innovation une tendance à déléguer systématiquement des compétences gouvernementales à des entités parastatales ou privées.

Le Conseil d'Etat ne comprend pas non plus pourquoi le Gouvernement veut créer de nouvelles entités, alors que certaines entités en place travaillent déjà dans le domaine couvert par le projet de loi et pourraient être chargées utilement des délégations projetées. Tel serait le cas notamment pour le GIE Luxinnovation et la Société nationale de crédit et d'investissement.

## Examen des articles

Concernant le texte de la loi en projet, le Conseil d'Etat fait comme remarque préliminaire que le symbole « % » est à remplacer par l'expression « pour cent ».

### Article 1<sup>er</sup>

Sous le point 9 de la version du document parlementaire, le troisième mot est à corriger en « sous ».

### Article 2

Le troisième paragraphe entend déléguer au pouvoir exécutif le droit de préciser les activités et les établissements pouvant bénéficier des aides fixées dans les deux premiers paragraphes. Cette disposition viole l'article 103 de la Constitution. L'article 32, paragraphe 3 de la Constitution dispose que dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande la révision de cette disposition.

### Articles 3 à 8

Sans observation.

### Article 9

Le deuxième paragraphe prévoit que l'« agréation » (*sic*) nationale des prestataires de services de conseil en innovation ou de soutien à l'innovation est précisée dans un règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat se demande quelle est la plus-value de cet agrément. Selon la sévérité des critères du règlement d'exécution, celui-ci pourrait violer les dispositions du paragraphe 6 de l'article 11 de la Constitution garantissant la liberté du commerce et de l'industrie.

Le Conseil d'Etat hésite aussi quant à la constitutionnalité de cette disposition eu égard au principe de l'égalité devant la loi. Sa critique est confortée par les commentaires des auteurs quant à la portée du texte proposé.

Le Conseil d'Etat doit par conséquent réserver son avis quant à la portée du texte en question.

D'un point de vue rédactionnel, le Conseil d'Etat estime qu'il serait préférable de remplacer le terme « agréation » par « agrément ».

### Articles 10 à 13

Sans observation.

#### Article 14

Le premier paragraphe de cet article autorise le ministre ayant l'Economie dans ses attributions, après approbation du Gouvernement en conseil, à s'engager dans des programmes ou initiatives de coopération internationale.

Cette disposition ne contient aucune limite quant à l'étendue de ces engagements. Le Conseil d'Etat se doit d'attirer l'attention sur l'obligation de respecter les dispositions de l'article 99 de la Constitution.

#### Article 15

La fin du premier paragraphe entend déléguer au pouvoir exécutif le droit de préciser les modalités d'application pour faire bénéficier des aides dérogatoires plafonnées, dites « *de minimis* », les entreprises et organismes de recherche privés, ne rentrant pas en raison de leur taille, ou d'autres critères d'éligibilité, dans le champ d'application d'un des régimes d'aides définis par la loi sous examen. Cette disposition viole l'article 103 de la Constitution. L'article 32, paragraphe 3 de la Constitution dispose que dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande la révision du texte en question.

Le Conseil d'Etat propose la suppression du deuxième paragraphe pour être superfétatoire, et dès lors également la numérotation du premier paragraphe. Le point 2 de l'article 1er du projet de loi suffit pour fixer les limites par son renvoi au texte communautaire.

#### Articles 16 à 22

Sans observation.

#### Article 23

Le deuxième paragraphe entend déléguer au pouvoir exécutif le droit de préciser les conditions et modalités pour l'octroi des aides prévues dans le premier Titre de la loi sous examen. Cette disposition viole l'article 103 de la Constitution. L'article 32, paragraphe 3 de la Constitution dispose que dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande la révision de cette disposition.

#### Article 24

Sans observation.

#### Article 25

Le Conseil d'Etat ne comprend pas pourquoi les auteurs du projet veulent déroger à la loi générale sur les marchés publics.

Le troisième paragraphe de cet article entend soustraire l'Agence nationale pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation au champ

d'application des lois et règlements régissant les marchés publics. Cette agence est un GIE. Eu égard à la composition de ce GIE qui comprend l'Etat, des organismes de droit public ou des organismes financés majoritairement par l'Etat, cette disposition viole tant l'article 2 de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics que la législation communautaire. Le Conseil d'Etat doit donc s'opposer formellement à cette disposition.

#### Article 26

Le premier alinéa autorise l'Etat à participer à la création d'un établissement de droit privé, disposant de la personnalité juridique et jouissant de l'autonomie financière et administrative. Il est précisé plus loin que cet établissement est placé sous la haute surveillance du ministre ayant l'Economie dans ses attributions en collaboration avec le ministre ayant la Recherche dans le secteur public dans ses attributions. Le Conseil d'Etat se demande quel pourrait être un tel établissement, qui est inconnu en droit luxembourgeois. Il y a d'ailleurs une contradiction entre l'autonomie accordée à l'établissement dans la première partie de la phrase et cette « haute surveillance » accordée aux deux ministres, car il n'appartient pas à une autorité fût-elle ministre du Grand-Duc de s'immiscer dans une entité juridique autonome.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi veulent créer un établissement privé sur le modèle de l'établissement public. Or, faute de législation à ce sujet, le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement.

Le Conseil d'Etat propose de charger une entité existante de cette mission.

#### Article 27

Le premier paragraphe autorise l'Etat à faire un apport en numéraire et à mettre à la disposition de l'établissement des propriétés domaniales bâties et non bâties par voie d'emphytéose ou par voie de « cessation » (*sic*) de gré à gré d'un droit de superficie.

Si l'apport en numéraire est limité sous le point a) du troisième paragraphe à la somme d'un million d'euros, le Conseil d'Etat tient à relever que le texte ne donne aucune précision sur la valeur des propriétés domaniales qui peuvent être mises à disposition par voie de cession de gré à gré d'un droit de superficie. En effet, dans l'hypothèse où la valeur desdites propriétés domaniales serait supérieure au seuil fixé en vertu de l'article 99 de la Constitution, par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, ces cessions devraient être autorisées par la loi et le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au texte sous avis ne prévoyant pas le montant maximal des dépenses à envisager.

Au niveau du texte, le mot « cessation » devra être remplacé par « cession » et le montant du point a) devra être indiqué par « ... un million d'euros ... ».

Le paragraphe 4 est contraire à l'autonomie accordée à l'établissement. Un établissement autonome privé n'a pas besoin d'autorisation législative pour les opérations mentionnées dans l'article sous revue.

Le deuxième alinéa du même paragraphe cause problème, car il autorise l'Etat à garantir le principal et les intérêts des emprunts et crédits contractés

relatifs à la réalisation du ou des projets de construction. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à ce texte, car faute de limites en ce qui concerne le montant et la durée, cette disposition viole l'article 99 de la Constitution.

Il en va de même du dernier alinéa du paragraphe sous revue.

#### Article 28

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations concernant l'article 25 ci-avant et il s'oppose aussi formellement à ce texte.

#### Articles 29 à 34

Le Conseil d'Etat se pose la question de l'utilité de créer un nouveau fonds. Il estime que la mission prévue pourrait être gérée par un des fonds existants ou la Société nationale de crédit et d'investissement.

#### Articles 35 à 37

Sans observation.

#### Article 38

Le texte de cet article autorise le pouvoir exécutif à proroger les effets du projet de loi sous revue. Le Conseil d'Etat doit s'y opposer formellement. Le projet de loi comprend des dispositions qui sont réservées par les articles 99 et 103 à la loi et il n'appartient par conséquent pas au pouvoir exécutif d'y empiéter.

#### Article 39

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 avril 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer