

Projet de loi

ayant pour objet

- 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation ;**
 - 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche ;**
- et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation**
-

Avis complémentaire du Conseil d'État

(29 novembre 2016)

Par dépêche du 23 août 2016, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'économie.

Au texte desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

L'avis de la Chambre de commerce sur les amendements parlementaires a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 14 octobre 2016.

Examen des amendements

Amendement intitulé « Article 1^{er}, définition de l'entreprise »

L'amendement ne donne pas lieu à observation. Le Conseil d'État fait cependant observer que l'amendement au projet de loi n° 6855 relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement auquel il est fait référence dans le commentaire de l'amendement ne lui a pas encore été soumis, de sorte que l'argument de la cohérence tombe, pour le moment en tout cas, à plat.

Amendement intitulé « Article 1^{er}, définition de la grande entreprise »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 1^{er}, définition de l'infrastructure de recherche »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 1^{er}, définition de la petite et moyenne entreprise »

L'amendement comme tel ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'État doit cependant signaler que la définition modifiée résultant de l'amendement ne concerne que les « petites entreprises », alors que le texte coordonné joint aux amendements comporte une nouvelle définition n° 19 « moyenne entreprise », qui n'est introduite par aucun amendement.

Amendement intitulé « Article 2, paragraphe 5 »

Cet amendement modifie le paragraphe 5 de l'article 2 dans le sens préconisé par le Conseil d'État et opère une renumérotation. Il ne donne pas lieu à observation.

Amendement intitulé « Article 2, insertion d'un nouveau paragraphe »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 7, paragraphe 1^{er} »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 7, paragraphe 4 »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 11, paragraphe 1^{er} »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 12, intitulé et paragraphe 1^{er} »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 13, paragraphe 1^{er} »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 14 (supprimé) »

Eu égard au fait que les auteurs de l'amendement indiquent que la commission parlementaire « s'est résignée à supprimer cette disposition », le Conseil d'État voudrait rappeler qu'il ne s'agit pas d'interdire au législateur d'autoriser le Grand-Duc à adopter des règlements dans une matière que la Constitution – en l'espèce l'article 103 de la Constitution – réserve à la loi, mais simplement de rappeler que l'article 32(3) de la Constitution subordonne cette faculté du législateur au respect de certaines exigences.

D'après le libellé de l'article 32(3) de la Constitution tel qu'il résulte de la loi de révision constitutionnelle du 18 octobre 2016, « dans les

matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises ». Selon les travaux de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, il faut donc que « tout en assurant au pouvoir exécutif la faculté de régler les détails d'une matière réservée, les principes et points essentiels restent du domaine de la loi »¹.

Le Conseil d'État voudrait encore faire observer que si 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 est évidemment directement applicable en vertu de l'article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, il ne constitue en revanche, comme tel, pas un fondement juridique autorisant le ministre de l'Économie à accorder des aides économiques, fussent-elles des aides *de minimis*. Pour instituer une aide, il faut une loi.

Amendement intitulé « Article 15, paragraphe 1^{er} et paragraphe 3 (supprimé) »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 17, alinéa 1^{er} »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 17, alinéas 3 à 5 (supprimés) »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 17, alinéa 6 »

Sans observation.

Observation concernant l'article 21, paragraphe 2 (Article 20 du texte coordonné)

Comme l'a relevé la Chambre de commerce, il y a lieu d'omettre les mots « ou de l'avantage fiscal », étant donné que le texte amendé ne prévoit plus d'aides sous forme d'avantages fiscaux.

Amendement intitulé « Article 22 »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 23 (supprimé) »

Sans observation.

¹ Rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, doc. parl. n° 6894⁴, page 6.

Amendements intitulés « Article 24, paragraphe 1^{er}, point g) » et « Article 25 »

Les amendements sous examen visent à déterminer plus précisément les conditions auxquelles l'agence Luxinnovation peut être chargée de la gestion de certaines des aides prévues par le projet.

Selon la compréhension du Conseil d'État, cette faculté est désormais limitée de trois manières :

- i.) seuls les régimes d'aide visés aux articles 3, 6, 7, 8 et 9 du projet de loi sont concernés ;
- ii.) Luxinnovation ne peut accorder des aides que sous la forme d'une subvention en capital ; et
- iii.) le montant des aides doit être inférieur à 200.000 euros.

Pour le Conseil d'État, il n'est pas suffisamment clair, dans le texte amendé, que Luxinnovation ne peut exercer cette attribution que si le Gouvernement lui confie cette charge par une convention. La rédaction actuelle de l'article 22, paragraphe 1^{er}, point g), du texte amendé, qui se démarque nettement de celle du paragraphe 2, pourrait donner à penser que Luxinnovation tire cette compétence directement de la loi.

Le Conseil d'État tient cependant à rappeler qu'un groupement d'intérêt économique n'est pas un instrument juridique adapté pour une telle mission. En effet, d'après la loi modifiée du 25 mars 1991 sur les groupements d'intérêt économique, un tel groupement « a pour but exclusif de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer ou d'accroître les résultats de cette activité »². Or, il s'agit ici d'accorder pour le compte de l'État des aides à des tiers, mission qui, de plus, n'est pas prévue dans les statuts de Luxinnovation.

Les textes amendés sont encore redondants en ce qu'ils énumèrent à deux reprises les articles du projet de loi instituant les différentes aides que Luxinnovation aura la charge d'administrer.

Le Conseil d'État voudrait dès lors proposer aux auteurs du projet de loi de donner une teneur plus générale au point g) du paragraphe 1^{er}, voire même de le supprimer purement et simplement, et de consacrer un article spécifique à la gestion des régimes d'aides par Luxinnovation. Il propose à cette fin les textes suivants :

Texte en projet tel qu'amendé	Proposition du Conseil d'État
Art. 22. – Missions – Surveillance (...) g) d'attribuer des aides à la recherche, au développement et à l'innovation sur la base des régimes définis par les dispositions des articles 3, 6, 7, 8 et 9 de la présente loi et selon les modalités réglées par voie de convention prévue à l'article 23 ci-après ; (...)	Art. 22. – Missions – Surveillance (...) g) d'assurer les missions qui lui sont confiées par convention conformément à la présente loi ; (...)
Art. 23. – Modalités et moyens Les modalités et moyens de mise en œuvre des missions définies aux paragraphes 1 et 2	Art. 23. – Gestion de certains régimes d'aides (1) L'Agence peut être chargée, par des

² Loi modifiée du 25 mars 1991 sur les groupements d'intérêt économique, Article 1^{er}

<p>de l'article 22 ci-avant, confiés à l'Agence, sont réglés par voie de conventions entre l'État et l'Agence, à approuver par le Gouvernement en Conseil. Ces conventions prévoient notamment que l'Agence est chargée d'attribuer les aides prévues aux articles 3, 6, 7, 8 et 9, lesquelles prennent la forme d'une subvention en capital dont le montant est inférieur à deux cent mille euros. L'aide est attribuée aux conditions et selon les critères définis dans les régimes précités. La convention prévoit également le contenu des rapports d'exécution à fournir, ainsi que les modalités de rétributions pour les services de gestion prestés ainsi que les modalités de résiliation des conventions.</p>	<p>conventions à approuver par le Gouvernement en conseil, de la mission d'attribuer les aides à la recherche, au développement et à l'innovation visées aux articles 3, 6, 7, 8 et 9. L'aide est attribuée aux conditions et selon les critères définis aux articles précités.</p> <p>(2) Les missions ainsi confiées à l'Agence ne peuvent porter que sur des aides qui prennent la forme d'une subvention en capital et dont le montant est inférieur à deux cent mille euros.</p> <p>(3) Les conventions déterminent, dans les limites des ressources disponibles du Fonds pour la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation dans le secteur privé créé par la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation et des crédits budgétaires disponibles, l'enveloppe financière globale des aides et le contenu des rapports d'exécution à fournir ainsi que les modalités de résiliation. Elles peuvent prévoir une rétribution de l'Agence pour les services de gestion prestés.</p>
--	--

Les aides que Luxinnovation pourra accorder sont ainsi limitées globalement par a) les ressources du Fonds de l'innovation ou, le cas échéant, les crédits budgétaires spécifiques qui pourraient être accordés par le législateur et b) l'enveloppe accordée dans la convention. Les aides individuelles quant à elles sont encadrées par a) les dispositions du projet de loi sur l'intensité de l'aide, b) les minima et maxima du paragraphe 3 de l'article 2 du projet et c) le plafond de 200.000 euros résultant du paragraphe 2.

Amendement intitulé « Article 24, paragraphe 2 »

Sans observation.

Amendement intitulé « Article 26, paragraphe 5 »

L'amendement soumis au Conseil d'État supprime la référence au titre I^{er} de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, ce qui répond à l'une des critiques formulées par le Conseil d'État et ne donne pas lieu à observation.

L'amendement propose par ailleurs de substituer à la référence à « la présente loi » qui figure actuellement à l'article 27, paragraphe 1^{er}, a), de la loi précitée du 5 juin 2009 une référence à l'intitulé intégral de la loi en projet. Le Conseil d'État insiste pour que la référence à la loi qui résultera de l'adoption par la Chambre des députés du projet de loi sous examen soit complétée par l'indication de la date, de sorte que le paragraphe 5 de l'article 26 se lise comme suit :

« (5) L'article 27, paragraphe 1^{er}, a) de la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation est modifié comme suit :

« la mise en application des régimes et mesures d'aide faisant l'objet du titre II de la loi du [] ayant pour objet 1. le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation 2. les missions de l'Agence nationale pour la promotion de l'innovation et de la recherche et modifiant la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ; ». »

Amendement intitulé « Article 26, paragraphes 6 à 11 »

Les références à la loi qui résultera de l'adoption par la Chambre des députés du projet de loi sous examen sont ici encore à compléter par la date du futur texte de loi.

Observation d'ordre légistique

Dans l'ensemble du texte en projet, il y a lieu de supprimer les parenthèses autour des renvois aux paragraphes d'autres articles.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 29 novembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes