

Projet de règlement grand-ducal

déterminant la composition et le fonctionnement de la commission spéciale prévue à l'article 14 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 de l'économie**

Avis du Conseil d'État

(11 mai 2021)

Par dépêche du 16 mars 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie.

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

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

Dans la lettre de saisine, le Premier ministre expose que le ministre de l'Économie saurait gré au Conseil d'État d'« accorder un traitement prioritaire au projet de règlement grand-ducal élargé ». Selon la même lettre, « comme le pouvoir public concède des droits de superficie sur des terrains sis dans des zones d'activités économiques sur base de la loi modifiée de 1993, ces actes sont, en absence de la commission spéciale mise en place par le présent projet de règlement grand-ducal, potentiellement attaquables et annulables devant les juridictions administratives. Il est donc d'importance de soustraire le plus rapidement possible ces actes d'une potentielle annulation, notamment pour sécuriser les superficiaires dans leurs droits ».

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous examen tire son fondement légal de l'article 14 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. Cette disposition prévoit qu'« une commission spéciale, composée de délégués des ministères de l'économie, des finances, de l'aménagement du territoire, de l'intérieur et du travail, aura pour mission de donner, sur la base des critères établis par la présente loi et les règlements grand-ducaux pris en son exécution, un avis sur les demandes présentées. [...] ».

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal exposent l'évolution de la loi précitée du 27 juillet 1993 et des régimes d'aide visés. Ils précisent que le champ d'application de cette loi, tel que fixé à son article 1^{er}, se résume à ce jour aux soutiens visés aux articles 11, 12 et 13, c'est-à-dire au dégrèvement fiscal, à la garantie de l'État et à l'acquisition et aménagement de terrains et de bâtiments. Conformément à l'article 14 de la loi précitée du 27 juillet 1993, ces différentes aides doivent être avisées par la commission spéciale.

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis font encore l'historique de l'évolution du cadre réglementaire.

Un règlement grand-ducal déterminant la composition et arrêtant le fonctionnement de la commission spéciale prévue à l'article 14 de la loi précitée du 27 juillet 1993 avait été adopté le 5 août 1993¹, pour être modifié et remplacé par le règlement grand-ducal du 22 décembre 1993 déterminant la composition et arrêtant le fonctionnement de la commission spéciale prévue à l'article 14 de la loi du 27 juillet 1993², lui-même abrogé et remplacé par le règlement grand-ducal du 27 août 2008 déterminant la composition et le fonctionnement de la commission chargée de l'examen des demandes d'aide en faveur de l'investissement et de la recherche-développement des entreprises. Ce règlement grand-ducal du 27 août 2008, modifié par le règlement grand-ducal du 15 septembre 2010³, a été formellement abrogé par le règlement grand-ducal du 12 octobre 2018 déterminant la composition et le fonctionnement de la commission consultative chargée de l'examen des demandes d'aides.

Il résulte de l'exposé des motifs que la suppression de la commission spéciale prévue à l'article 14 de la loi précitée du 27 juillet 1993 est intervenue par inadvertance et qu'il y a lieu de la rétablir pour rendre des avis au sujet des mécanismes d'aide restants de ladite loi.

Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous examen disent s'être inspirés du texte actuellement en vigueur du règlement grand-ducal précité du 12 octobre 2018, tel que modifié en date du 31 octobre 2019⁴.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État marque son accord avec le paragraphe 1^{er} qui définit le terme de loi par un renvoi à la loi précitée du 27 juillet 1993.

¹ Règlement grand-ducal du 5 août 1993 déterminant la composition et arrêtant le fonctionnement de la commission spéciale prévue à l'article 14 de la loi 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.

² Règlement grand-ducal du 22 décembre 1993 déterminant la composition et arrêtant le fonctionnement de la commission spéciale prévue à l'article 14 de la loi 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.

³ Règlement grand-ducal du 15 septembre 2010 modifiant le règlement grand-ducal du 27 août 2008 déterminant la composition et le fonctionnement de la commission chargée de l'examen des demandes d'aide en faveur de l'investissement et de la recherche-développement des entreprises.

⁴ Règlement grand-ducal du 31 octobre 2019 modifiant le règlement grand-ducal du 12 octobre 2018 déterminant la composition et le fonctionnement de la commission consultative chargée de l'examen des demandes d'aides.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État considère que le renvoi aux « questions ayant trait aux dispositions des articles 15 et 16 de la loi » précitée du 27 juillet 1993 dépasse le cadre légal du règlement. Les articles 15 et 16 portent sur la restitution des aides et sur les sanctions ainsi que sur les obligations du bénéficiaire en cas de cessation d'affaires. L'article 14 qui constitue la base légale de la commission ne prévoit pas de compétences sur ces questions. Quel acte la commission poserait-elle ? Le ou les ministres compétents peuvent toujours soumettre une question relative à l'application de la loi en cause à une commission instituée au titre de cette loi, sans que cela doive être expressément prévu dans le texte de la loi.

Le paragraphe 3 renvoie aux deux ministres compétents, dans la logique d'un régime de décision conjointe prévu à l'article 18 de la loi précitée du 27 juillet 1993. Le Conseil d'État rappelle⁵ ses réserves par rapport aux mécanismes de décision conjointe de deux membres du Gouvernement, mais constate que le dispositif réglementaire est conforme à la loi qui, comme d'autres régimes légaux en matière d'aides d'État, établit et maintient ce système de prise de décision.

Article 2

L'article 2 prévoit la composition de la commission.

Le dispositif proposé reprend, dans sa structure et dans la plupart des dispositions, l'article 2 du règlement grand-ducal précité du 12 octobre 2018.

Le Conseil d'État comprend l'articulation des paragraphes 1^{er}, 2 et 8 en ce sens que les représentants des ministres ayant respectivement l'Aménagement du territoire, l'Intérieur ou l'Emploi dans leurs attributions seront nommés par acte conjoint des ministres de l'Économie et des Finances sur proposition des ministres du ressort.

Article 3

L'article 3 porte sur le fonctionnement de la commission.

Le dispositif prévu reprend, dans sa structure et dans la plupart de ses dispositions, l'article 3 du règlement grand-ducal précité du 12 octobre 2018. Certaines dispositions appellent un commentaire particulier.

Le Conseil d'État s'interroge sur le paragraphe 2 de l'article sous examen qui renvoie au règlement grand-ducal modifié du 5 août 1993 portant exécution 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. La base légale de la commission, en ce qui concerne son établissement et ses compétences, est fournie par le seul article 14 de la loi précitée du 27 juillet 1993. Le

⁵ Avis du Conseil d'État n° 60.260 du 8 juillet 2020 relatif au projet de loi visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises et portant modification de : 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 2° la loi modifiée du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020 ; 3° la loi du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique (doc. parl. n° 7609⁶, p. 2).

règlement grand-ducal précité du 5 août 1993 précise les critères de l'aide et les modalités de son octroi. Il ne renvoie pas à la commission au sens de l'article 14 de la loi précitée du 27 juillet 1993 et ne saurait d'ailleurs pas ajouter des compétences à celles fixées dans cette loi. Le paragraphe 2 est à omettre.

Le Conseil d'État marque son accord avec le paragraphe 5 relatif à la réunion par visioconférence.

Article 4

L'article 4 porte sur l'instruction des demandes et sur l'adoption des avis.

Le dispositif prévu reprend, dans sa structure et dans la plupart de ses dispositions, l'article 4 du règlement grand-ducal précité du 12 octobre 2018. Le Conseil d'État n'a pas d'observation particulière.

Article 5

L'article 5 reprend le dispositif de l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 12 octobre 2018 et consacre le principe de la confidentialité des informations et délibérations. Le Conseil d'État n'a pas d'observation particulière à formuler.

Article 6

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Partant, il convient de faire référence à la « loi 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 ».

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. Les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. En outre, il y a lieu de viser le paragraphe 4 au lieu du point 4. 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. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple, à l'article 4, paragraphe 2, du projet de règlement, « en exécution de l'article 14, paragraphe 4, de la loi ».

Préambule

Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Article 1^{er}

Le Conseil d'État signale, au sujet de l'indication des articles, que le premier article est assorti d'un exposant. Il convient ainsi d'écrire : « **Art. 1^{er}.** ».

Le Conseil d'État donne à considérer qu'il n'est pas obligatoire de munir les articles d'un intitulé. Un tel procédé peut cependant s'avérer utile pour faciliter une lecture cursive du contenu du dispositif. S'il y est recouru, chaque article du dispositif doit être muni d'un intitulé propre. Il faut encore que l'intitulé soit spécifique pour chaque article et reflète fidèlement et complètement le contenu de l'article. Le choix d'un intitulé inadéquat risque en effet de donner lieu à confusion quant à la portée de l'article. Même s'ils sont dénués de force obligatoire, les intitulés ne doivent pas pour autant être contraires au texte ou extensifs, voire trop restrictifs, par rapport aux dispositions qu'ils sont censés couvrir. En l'occurrence, le Conseil d'État constate que la disposition sous avis contient trois définitions, de sorte que l'intitulé « base légale et compétence » choisi par les auteurs du projet de règlement est inapproprié.

Le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de remplacer les termes « d'aviser » par ceux de « de donner son avis sur », étant donné que l'emploi du verbe « aviser » dans ce contexte est dépourvu de sens.

En conséquence des développements précédents, le Conseil d'État suggère de reformuler l'article 1^{er} comme suit :

« Art. 1^{er}. Définitions

Pour l'application du présent règlement, on entend par :

1° « commission » : la commission visée à l'article 14 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, ayant pour missions ~~chargée d'aviser en exécution de l'article 14 de la loi de donner son avis au sujet des~~ les demandes lui présentées en vertu des articles 11, 12 et 13 de la loi, ainsi que qu'au sujet des ~~les~~ questions ayant trait aux dispositions des articles 15 et 16 de la loi précitée du 27 juillet 1993 ;

2° « loi » : 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 ;

3° « ministres compétents » : les ministres ayant dans leurs attributions respectives l'Économie et les Finances. »

Article 3

Au paragraphe 3, il convient d'écrire « ce dernier » sans trait d'union.

En ce qui concerne les paragraphes 8 et 9, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Article 6

L'article sous examen est à intituler « **Formule exécutoire** ».

La virgule après les termes « l'Économie dans ses attributions » est à omettre.

Il faut écrire « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg » avec une lettre « o » minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 11 mai 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz