

Projet de loi

portant modification :

- 1. de la loi modifiée 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 ;**
- 2. 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 ;**
- 3. de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19 ;**
- 4. de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier**

Avis du Conseil d'État

(11 mai 2021)

Par dépêche du 7 avril 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, 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, une fiche d'évaluation d'impact, les textes coordonnés des lois des 3 avril 2020, 18 avril 2020 et 24 juillet 2020 que le projet de loi tend à modifier ainsi que le texte coordonné des articles 57 et 58 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches du 20 avril 2021.

L'avis de la Banque centrale européenne, demandé selon la lettre de saisine, n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier trois lois, adoptées au cours de l'année 2020¹, qui ont mis en place des régimes de soutien aux

¹ La loi modifiée 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

entreprises subissant les effets économiques et financiers de la pandémie de Covid-19 au regard de la modification intervenue le 28 janvier 2021 de la communication de la Commission européenne 2020/C 91 I/01 intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 » telle que modifiée², ci-après « encadrement temporaire ».

Il s'agit de prolonger la durée d'application des aides prévues et de porter le montant maximum des aides pouvant être accordées de 800 000 euros à 1 800 000 euros. Les règles de cumul avec d'autres aides ont également été adaptées.

Le Conseil d'État rappelle que, en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, un projet de loi susceptible de grever le budget de l'État doit être accompagné d'une fiche financière renseignant sur l'impact prévisible à court, moyen et long terme et comportant tous les renseignements permettant d'identifier la nature et la durée des dépenses proposées, leur impact sur les dépenses de fonctionnement et de personnel. Or, le document intitulé « Fiche financière » se borne à relever que le projet de loi sous revue a un impact sur le budget de l'État en renvoyant aux estimations pour l'année budgétaire en cours, sans pour autant donner des indications précises, ou au moins estimées avec une précision suffisante, des sommes correspondantes à l'impact prévisible selon le prescrit de la loi. Le Conseil d'État estime, en l'occurrence, qu'une fiche financière relative à un projet de loi visant à prolonger un régime d'aides devrait contenir une évaluation précise des surcoûts qui seront engendrés par une telle prolongation.

Finalement, l'article 57, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier est modifié afin, selon les auteurs de la loi en projet, « de faciliter la prise de participations et l'injection de capital dans des sociétés par des établissements CRR (établissements de crédit ou entreprises d'investissement CRR) en excluant les prises de participations qualifiées qui ne dépassent pas un certain seuil du champ d'application de la procédure prévue à l'article 57 » de la loi précitée du 5 avril 1993.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} envisage de modifier la loi modifiée 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.

création artistique, 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 et la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19.

² Cinquième modification de l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 et modification de l'annexe de la communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme, C (2021) 564 final.

Les points 1° et 2° allongent le délai d'application de la loi précitée du 3 avril 2020 en permettant aux entreprises concernées de soumettre leurs demandes avant le 1^{er} novembre 2021 et en prévoyant que la décision d'octroi devra intervenir au plus tard le 31 décembre 2021.

Le point 3° modifie l'article 6 de la loi précitée du 3 avril 2020 relatif aux cumuls des aides avec tout autre régime d'aide faisant l'objet d'une décision de la Commission européenne reposant sur la section 3.1 de l'encadrement temporaire. Des dispositions similaires figurent à l'article 2, point 4°, à propos 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 de Covid-19 et à l'article 3, point 6°, à propos de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19.

L'article sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 2

L'article sous examen modifie la loi précitée du 18 avril 2020.

Les points 1° et 2° permettent de faire bénéficier des garanties de l'État les prêts conclus entre le 18 mars 2020 et le 30 décembre 2021 et non plus jusqu'au 30 juin 2021. Le point 5° introduit un nouveau paragraphe 6 à l'article 4 aux termes duquel « [l]a garantie de l'État doit être octroyée au plus tard le 31 décembre 2021 ». Dans la mesure où les prêts couverts peuvent être conclus jusqu'au 30 décembre 2021, il semble illusoire que pour un prêt conclu le 30 décembre 2021, une décision quant à la garantie étatique intervienne le 31 décembre 2021.

Les points 3° et 4° visent les règles de cumul, en particulier au regard de la mise en place d'un fonds de garantie européen administré par la Banque européenne d'investissement.

L'article sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 3

L'article sous examen modifie la loi précitée du 24 juillet 2020.

Les auteurs du projet de loi ont précisé, au point 1°, que sont exclus de la notion d'actif corporel non seulement le matériel roulant, mais aussi les actifs destinés à des fins locatives pour lesquels le propriétaire ne supporte pas les risques de l'investissement.

À l'instar des articles 1^{er} et 2 de la loi en projet, le délai donné aux entreprises pour soumettre leurs demandes d'aides ainsi que le délai pour l'octroi de l'aide ont été allongés respectivement au 1^{er} novembre 2021 et au 31 décembre 2021 (points 2° et 5°).

Le point 3° rectifie une erreur matérielle à l'article 6, paragraphe 2, de la loi précitée du 24 juillet 2020 à la suite de la modification de l'article 1^{er},

paragraphe 1^{er}, point 2, de la même loi par la loi du 19 décembre 2020³, la perte du chiffre d'affaires par rapport à l'année fiscale 2019 étant désormais déterminée durant les mois d'avril à décembre 2020, alors que les éléments probants énumérés à l'article 6, paragraphe 2, ne concernent que les mois d'avril à juin 2020.

Le point 4^o modifie l'article 7, paragraphe 5, de la loi précitée du 24 juillet 2020 pour fixer le montant maximal de l'aide à 1 800 000 euros par entreprise unique.

Le point 6^o modifie les règles de cumul avec les autres aides disponibles aux entreprises et le point 7^o complète l'article 13*bis* la loi précitée du 24 juillet 2020 afin de prévoir un régime transitoire pour les aides soumises entre le 1^{er} décembre 2020 et la date d'entrée en vigueur de la future loi. Ce régime transitoire est similaire à celui qui a été introduit par la loi précitée du 19 décembre 2020 pour les demandes d'aides soumises avant le 1^{er} décembre 2020.

L'article sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 4

L'article 4 modifie l'article 57, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 5 avril 1993 en y insérant un nouvel alinéa 2.

Il s'agit d'un cavalier législatif dans la mesure où la disposition sous avis n'a aucun lien avec l'objet de la loi en projet. Le Conseil d'État désapprouve ce procédé, ceci d'autant plus que, contrairement aux lois relatives aux mécanismes d'aides et de soutien aux entreprises qui sont modifiées par les articles 1^{er} à 3 du projet de loi, la modification de la loi précitée du 5 avril 1993 n'est pas limitée dans le temps, ne se justifie pas par la modification de l'encadrement temporaire et ne relève pas de la compétence du ministre de l'Économie, qui est l'auteur de ce projet de loi.

L'article 57 de la loi précitée du 5 avril 1993 exige un agrément lorsqu'un établissement de crédit ou professionnel du secteur financier (PSF) entend prendre une participation qualifiée telle que définie à l'article 1^{er}, point 25), de cette loi. Le nouvel alinéa 2 entend exempter d'un tel agrément la prise de participation qualifiée lorsque celle-ci est effectuée par un établissement CRR et « ne dépasse pas un montant de 40 millions d'euros et 5 pour cent des fonds propres » de cet établissement CRR.

Les auteurs de la loi en projet expliquent s'être inspirés de l'article 77 de la loi belge du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit et des sociétés de bourse. L'alinéa 1^{er} de cet article 77 dispose que :

« Sont soumises à l'autorisation préalable de l'autorité de contrôle :
1^o [...]

³ Loi du 19 décembre 2020 portant modification : 1^o de la loi 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 de Covid-19 ; 2^o de la loi du 20 juin 2020 visant à mettre en place un régime d'aides en faveur des projets liés à la lutte contre la pandémie de Covid-19 ; 3^o de la loi du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19.

- 2° les décisions d'acquérir des titres représentatifs du capital d'une entreprise dont l'activité n'est pas visée à l'article 4 pour un montant d'au moins 250 000 000 euros ou un montant qui atteint 5 % des fonds propres de l'établissement de crédit ;
- 3° [...] ;
- 4° [...]. »

Selon les travaux parlementaires belges, « cet ajout par rapport à la législation actuelle fait suite à une observation du Fonds monétaire international sur la conformité de la législation belge aux Core Principles for Effective Banking Supervision, en particulier le Principe n°5 »⁴.

Le commentaire de l'article 4 de la loi en projet précise que l'exigence d'un agrément est limitée « aux transactions dont le prix atteint soit la valeur minimale de 5% des fonds propres de l'acquéreur, soit le seuil objectif de 40 millions d'euros » et que « le seuil le moins élevé étant d'application ».

Or, le texte proposé ne fait pas référence à des critères alternatifs, puisqu'il se réfère à un montant de 40 millions d'euros et 5 pour cent des fonds propres. En outre, il convient de préciser que le référentiel afin d'apprécier si les seuils sont dépassés constitue le prix d'acquisition de la prise de participation. Il s'agit du prix d'acquisition, quelles que soient les modalités de paiement de ce dernier, donc y compris en présence d'un paiement différé ou d'un paiement en nature (par exemple par échange de participations).

Par conséquent, le Conseil d'État propose de rédiger le nouvel alinéa 2 de l'article 57, paragraphe 1^{er}, de la loi du 5 avril 1993 précitée de la manière suivante :

« L'alinéa 1^{er} ne s'applique pas lorsque le prix d'acquisition d'une participation qualifiée ne dépasse pas le montant de 40 millions d'euros ou 5 pour cent des fonds propres d'un établissement CRR. »

Le Conseil d'État relève que l'article 77 de la loi belge précitée du 25 avril 2014 précise que les critères ne s'appliquent que si l'entreprise dans laquelle l'établissement de crédit entend prendre une participation qualifiée est une « entreprise dont l'activité n'est pas visée à l'article 4 », cet article 4 énumérant des activités liées au secteur financier⁵. Une telle limitation n'a pas été reprise dans la proposition du nouvel article 57, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, à insérer dans la loi précitée du 5 avril 1993.

⁴ Projet de loi relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, commentaire des articles, p.83 (doc. 53 3406/001), <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/53/3406/53K3406001.pdf>.

⁵ « 1) Réception de dépôts ou d'autres fonds remboursables ; 2) Prêts y compris le crédit à la consommation, le crédit hypothécaire, l'affacturage avec ou sans recours et le financement des transactions commerciales (forfaitage inclus) ; 3) Crédits-bails ; 4) Services de paiement [2] au sens de l'article 2, 1°, de la loi du 11 mars 2018 ; 5) Emission et gestion d'autres moyens de paiement (par exemple, chèques de voyages et lettres de crédit) dans la mesure où cette activité n'est pas couverte par le point 4) ; 6) Octroi de garanties et souscription d'engagements ; 7) Transactions pour le compte propre de l'établissement ou pour le compte de sa clientèle sur : a) les instruments du marché monétaire (chèques, effets, certificats de dépôts, etc.), b) les marchés des changes, c) les instruments financiers à terme et options, d) les instruments sur devises ou sur taux d'intérêts, e) les valeurs mobilières ; 8) Participation aux émissions de titres et prestations de services y afférents ; 9) Conseil aux entreprises en matière de structure du capital, de stratégie industrielle et des questions connexes et conseils ainsi que services dans le domaine de la fusion et du rachat d'entreprises ; 10) Intermédiation sur les marchés interbancaires ; 11) Gestion ou conseil en gestion de patrimoine ; 12) Conservation et administration de valeurs mobilières ; 13) Renseignements commerciaux ; 14) Location de coffres ; 15) Emission de monnaie électronique. »

Article 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à plusieurs alinéas ou paragraphes d'un même article sous un seul numéro « 1° », « 2 », « 3 »,..., en reprenant chaque modification sous une lettre minuscule « a) », « b) », « c) »... L'article 2, point 3°, est à reformuler comme suit :

« 3° L'article 4 est modifié comme suit :

- a) Au paragraphe 4, les mots [...]
- b) Le paragraphe 5 est complété par un alinéa nouveau libellé comme suit : « [...] » ;
- c) Après le paragraphe 5 est inséré un paragraphe 6 nouveau libellé comme suit : « [...] » »

Article 1^{er}

Au point 2°, le Conseil d'État signale qu'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. Ainsi il faut écrire, « À l'article 5, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, [...] »

Au point 3°, le Conseil d'État signale que, s'il est recouru au procédé de munir les articles du dispositif d'un intitulé, il faut que chaque intitulé d'article choisi soit spécifique pour chacun des articles et reflète fidèlement et complètement le contenu de l'article. Le Conseil d'État comprend du texte coordonné, que les auteurs du projet de loi entendent maintenir l'intitulé de l'article dans sa teneur initiale. Par conséquent, il convient de le faire figurer dans le texte du projet de loi à la suite du numéro de l'article.

Cette observation vaut également pour l'article 3, point 6°.

Article 2

Au point 3°, il y a lieu d'écrire « dans le cadre de la présente loi ».

Article 3

Lors des renvois aux points, il convient de faire suivre le numéro du point par un exposant « ° », pour écrire par exemple « À l'article 2, point 1°, [...] »

Cette observation vaut également pour l'article 3, point 3°.

Au point 7°, le Conseil d'État suggère, aux fins d'une meilleure lisibilité du dispositif, de rédiger l'article 13*bis*, alinéa 2 nouveau, qu'il s'agit

d'insérer dans la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19, comme suit :

« Les demandes d'aides soumises après le 30 novembre 2020 sont traitées selon les conditions prévues avant l'entrée en vigueur de la loi du jj/mm/aaaa portant modification : 1. de la loi modifiée 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 ; 2. 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 ; 3. de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19 ; 4. de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, ~~sont traitées selon les conditions prévues avant son entrée en vigueur~~, à l'exception de l'article 7, paragraphe 6. »

Article 4

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« L'article 57, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier, est complété par un alinéa nouveau, libellé comme suit : ».

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