

Projet de loi

ayant pour objet le renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation

Avis complémentaire du Conseil d'État

(25 février 2025)

Par dépêche du 17 octobre 2024, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de vingt-six amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de l'économie, des PME, de l'énergie, de l'espace et du tourisme, ci-après « Commission ».

Le texte des amendements était accompagné de remarques préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant lesdits amendements.

L'avis complémentaire de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 15 janvier 2025.

Considérations générales

La plupart des amendements au projet de loi sous examen entendent donner suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 29 mars 2024 relatif au projet de loi sous rubrique. Dans le cadre du présent avis, l'examen desdits amendements par le Conseil d'État se limitera dès lors à vérifier si ceux-ci répondent aux critiques avancées antérieurement, permettant de lever les oppositions formelles formulées dans l'avis précité du 29 mars 2024.

Une partie des amendements introduisent des dispositions nouvelles, notamment dans le domaine procédural, qui feront l'objet d'un premier examen par le Conseil d'État.

Dans ses remarques préliminaires, la Commission prend position par rapport à quelques interrogations soulevées par le Conseil d'État à l'endroit de certaines dispositions n'ayant pas donné lieu à la formulation d'une opposition formelle. Le Conseil d'État prend acte des explications fournies qui contribuent à améliorer la lisibilité du texte.

Examen des amendements

Amendement 1

À travers l'amendement sous revue, la Commission vise à supprimer l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du projet de loi sous examen pour donner suite à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État, constatant que la disposition en question enfreignait l'article 90 de la Constitution. Elle prévoyait notamment une compétence conjointe de deux ministres pour les décisions relatives aux aides supérieures à 500 000 euros. Ladite opposition formelle devient dès lors sans objet, étant donné que, suite à la modification précitée, toutes les décisions d'aides visées par la future loi sont de la seule compétence du ministre ayant l'Économie dans ses attributions.

Amendement 2

Sans observation.

Amendement 3

Par l'amendement sous revue, la Commission vise à supprimer l'article 1^{er}, paragraphe 3, point 2^o, du projet de loi sous examen à la suite de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État, constatant que ladite disposition, qui visait « les aides aux entreprises qui ont vocation à vendre l'actif faisant l'objet de l'aide », constituait une source d'insécurité juridique. L'opposition formelle en question n'a plus lieu d'être dans la mesure où la disposition critiquée est supprimée.

Amendement 4

Sans observation.

Amendement 5

L'amendement sous examen est le corollaire de l'amendement 13 qui vise à introduire une majoration de l'aide accordée aux entreprises qui mettent en œuvre des innovations de procédé ou d'organisation dans le domaine de l'économie circulaire. Le Conseil d'État constate que les auteurs des amendements ont repris la définition de la notion d'économie circulaire telle qu'inscrite à l'article 152*bis*, paragraphe 2, point 4, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. Cette uniformité de la définition permet d'assurer que l'incitation aux entreprises à mettre en œuvre des investissements dans ce domaine s'effectue selon le même concept, qu'il s'agisse de bonifications d'impôts sur le revenu ou d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation.

Amendements 6 à 10

Sans observation.

Amendement 11

Dans son avis précité du 29 mars 2024, le Conseil d'État avait constaté que l'article 8, paragraphe 4, du projet de loi sous revue fait référence à « l'autorité d'octroi » et avait demandé, sous peine d'opposition formelle

pour insécurité juridique, de préciser de quelle autorité il s'agit. Par l'amendement sous examen, la Commission vise à modifier ladite disposition afin de préciser qu'il s'agit du ministre ayant l'Économie dans ses attributions, désigné par le terme « ministre » dans le projet de loi sous avis. Par conséquent, le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle en question.

Amendement 12

L'amendement sous revue institue un régime distinct en ce qui concerne la procédure régissant la forme d'aide prévue à l'article 10 du projet de loi sous rubrique.

D'après le texte proposé, la procédure de soumission de la demande d'aide est déterminée dans une convention conclue entre le ministre et des organismes de recherche et de diffusion des connaissances, des infrastructures de recherche, des infrastructures d'essai et d'expérimentation ou des pôles d'innovation. Les auteurs de l'amendement expliquent qu'« il n'est techniquement pas possible de recourir à la plateforme gouvernementale visée à l'article 18 ».

Le Conseil d'État peut s'accommoder de ce régime dans la mesure où il se limite explicitement à la procédure de soumission de la demande.

Amendement 13

Sans observation.

Amendement 14

Dans son avis précité du 29 mars 2024, le Conseil d'État s'était opposé formellement, pour contrariété avec l'article 92 de la Constitution, au libellé de l'article 17, paragraphe 1^{er}, du projet de loi sous rubrique. Étant donné qu'à travers l'amendement sous revue la Commission procède à la suppression des termes « après approbation du Gouvernement en Conseil, », le Conseil d'État est en mesure de lever l'opposition formelle en question.

Cette compétence du ministre ayant l'Économie dans ses attributions de s'engager dans des programmes ou initiatives de coopération nationale ou internationale en matière de RDI entre entreprises ou organismes de recherche et de diffusion des connaissances n'empêche pas qu'une telle question puisse faire l'objet d'une délibération en Conseil en vertu de l'article 10 du règlement interne du Gouvernement approuvé par arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023.

Amendements 15 à 18

Sans observation.

Amendement 19

L'amendement sous examen vise à insérer un article 25 nouveau dans le dispositif du projet de loi sous avis. Ledit article tend à instaurer un certain nombre de délais à respecter par le ministre dans le cadre du traitement de la

demande d'aide et précise également les conditions dans lesquelles ces délais peuvent être suspendus ou prorogés.

L'article 25, paragraphe 1^{er}, nouveau, dispose que « [l]e ministre informe l'entreprise de la complétude de sa demande d'aide dans un délai de trois mois à compter de la date de celle-ci ».

Le Conseil d'État comprend que, selon le libellé précité, le ministre ne peut plus demander de documents après un délai de trois mois. Il recommande d'acter cette situation en complétant l'article 25, paragraphe 1^{er}, nouveau, par une deuxième phrase ayant la teneur suivante :

« À défaut d'information par le ministre dans un délai de trois mois, la demande d'aide est réputée complète. »

L'amendement sous revue introduit une disposition particulière pour les demandes d'aides inférieures à 100 000 euros en application du principe que le silence de l'Administration vaut accord. Il s'agit d'un régime dérogatoire au droit commun qui considère l'absence de décision de l'Administration dans les délais légaux comme décision de refus susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif. Le Conseil d'État peut s'accommoder de ce changement de paradigme¹ dans l'hypothèse sous examen dans la mesure où on se situe en matière de subventions qui ne requièrent pas, comme c'est souvent le cas en matière d'autorisations, la définition de conditions ou d'obligations spécifiques *ad hoc*, notamment en vue de protéger les droits de tiers.

Le paragraphe 5, première phrase, de l'article 25 nouveau, dispose encore que « [l]es délais visés aux paragraphes 1^{er} à 3 peuvent être prorogés de six mois en cas de besoin administratif ». À cet égard, le Conseil d'État demande de préciser la notion de « besoin administratif » en la conditionnant à la complexité du dossier de demande par exemple. À l'instar de l'article 11, paragraphe 6, de la loi modifiée du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur, le Conseil d'État propose un encadrement plus précis en prévoyant une décision de prorogation motivée.

Amendements 20 et 21

Sans observation.

Amendement 22

Dans son avis précité du 29 mars 2024, le Conseil d'État avait relevé qu'à l'article 26, paragraphes 2, alinéa 4, deuxième phrase, et 4, alinéa 3, deuxième phrase, dans sa teneur initiale (article 27 nouveau), « le ministre peut, sur demande écrite et motivée, proroger le délai dans lequel une demande portant sur le versement d'une aide ou une soumission doit intervenir, sans qu'aucun délai maximal soit inclus, ceci dans une matière réservée à la loi en vertu de l'article 117 de la Constitution ». Au motif que, dans une matière réservée à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites pour prendre des décisions, il avait demandé, sous peine d'opposition formelle, « de définir les critères d'après lesquels le ministre peut accorder une prorogation, tout comme le délai maximal de celle-ci ».

¹ Avis du Conseil d'État n° 40.344 du 21 mars 1995 sur la proposition de loi ayant pour objet le silence de l'Administration.

À travers l'amendement sous revue et afin de donner suite à l'opposition formelle en question, il est précisé que le délai maximal de la prorogation est de douze mois et que cette dernière « n'est possible que lorsque le non-respect du délai est dû à des raisons indépendantes de la volonté de l'entreprise ». Par conséquent, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Amendement 23

En ce qui concerne l'article 27, paragraphe 6, alinéa 3, nouveau, par analogie, il est renvoyé à l'observation formulée à l'endroit de l'amendement 19 concernant la prorogation des délais.

Amendements 24 et 25

Sans observation.

Amendement 26

L'amendement sous revue vise à insérer un article 33 nouveau dans le dispositif sous avis qui précise que les aides prévues par la loi en projet sont octroyées et versées dans les limites des crédits budgétaires. Le Conseil d'État constate que cette formulation diffère de celle proposée dans d'autres régimes de subvention aux entreprises qui visent seulement l'octroi des aides, et non encore leur versement. Le Conseil d'État exprime sa préférence pour la formule utilisée au projet de loi n° 8462 instituant un régime d'aides en faveur de la transition vers une économie à zéro émission nette.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Le Conseil d'État regrette la présentation des amendements sous revue dans la mesure où ceux-ci omettent de préciser de façon exacte par des phrases liminaires les amendements qu'il s'agit d'effectuer au projet de loi initial.

Amendement 7

À l'article 2, point 12°, dans sa teneur amendée, la lettre a) est à terminer par un point-virgule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 25 février 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes