

Projet de loi

relatif à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises et portant abrogation

- 1) des articles 2, 3 et 6 de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ; et**
- 2) de l'article 4 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'État

(24 avril 2018)

Par dépêche du 9 mai 2017, 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 d'évaluation d'impact, une fiche financière, un tableau de correspondance entre le projet de loi et le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité ainsi que le texte de ce règlement.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 26 octobre 2017 et 22 janvier 2018.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen entend mettre le régime d'aides nationales en faveur des petites et moyennes entreprises en conformité avec le règlement général d'exemption par catégories de la Commission européenne (règlement (UE) n° 651/2014). Il procède à cette fin à la mise en œuvre dudit règlement en abrogeant par ailleurs les articles 2, 3 et 6 de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes et l'article 4 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.

Le Conseil d'État constate que le texte du projet de loi qui lui est soumis représente, pour une portion non négligeable, la reproduction avec des adaptations seulement mineures, de dispositions extraites du règlement (UE) n° 651/2014. En règle générale, la reproduction dans des textes

nationaux, des dispositions de règlements européens est à proscrire. En effet, le règlement européen est, par nature, un acte directement applicable¹ et, selon la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, les États membres ne sauraient adopter un acte par lequel la nature communautaire d'une règle juridique et les effets qui en découlent seraient dissimulés aux justiciables². Le règlement européen dont il est ici question présente cependant la particularité qu'il n'institue comme tel aucun droit au profit des entreprises et résidents des États membres à obtenir des aides publiques ; son objet est de déterminer des catégories d'aides qui sont dispensées de l'obligation de notification prévue par le traité. Le Conseil d'État peut donc comprendre que les auteurs du projet de loi aient jugé opportun de s'inspirer des formulations du règlement (UE) n° 651/2014 afin de définir des aides qui sont censées rester dans le périmètre de ce que le règlement général d'exemption par catégories autorise. Le Conseil d'État sera cependant amené à formuler des observations critiques au sujet de la mise en œuvre concrète de cette approche.³

Le Conseil d'État note que, par analogie à la loi du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, à la loi du 20 juillet 2017 ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aide à l'investissement à finalité régionale, et à la loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement, les articles 1^{er}, paragraphe 2, 15, paragraphe 4, et 16, paragraphes 1^{er}, 3 et 4, de la loi en projet instituent une compétence conjointe des ministres ayant respectivement l'Économie et les Finances dans leurs attributions qui statuent par décision commune. Dans la continuité de ces lois, le Conseil d'État peut se déclarer d'accord avec l'approche des auteurs de la loi en projet sous examen de prévoir dans le cadre de la loi en projet sous examen la même compétence conjointe. Il renvoie cependant à son avis du 14 juillet 2017 sur le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale (doc. parl. n° 7045⁸), où il s'est opposé formellement à un régime de décision conjointe en considérant que « [d]'après l'article 76 de la Constitution, il appartient au Grand-Duc de régler l'organisation de son Gouvernement. La question est réglée par l'article 9 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal⁴ »⁵.

¹ « En raison de sa nature même et de sa fonction dans le système des sources du droit communautaire, tout règlement produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger » (C.J.C.E., 14 décembre 1971, *Politi*, aff. n° 43/71).

² C.J.U.E., 17 mai 1972, *Leonasio*, aff. n° 93/71 ; 2 février 1977, *Amsterdam Bulb*, aff. n° 50/76 ; 31 janvier 1977, *Zerbone*, aff. n° 94/77 ; 15 novembre 2012, *Al-Agsa*, aff. nos C-539/10 et C-550/10. La doctrine résume la teneur de cette jurisprudence comme suit : « une mesure législative qui reproduirait en droit interne le contenu d'un règlement serait-elle non seulement dénuée d'effet juridique, mais aussi contraire au droit de l'Union lui-même puisqu'elle méconnaîtrait la portée réelle de ce droit » (Sean VAN RAEPENBUSCH, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2016, p. 401).

³ Dans le même sens : avis du Conseil d'État du 8 mars 2016 sur le projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement (doc. parl. n° 6855³).

⁴ S'il y a péril en la demeure, il suffit de la présence de deux membres et de leur accord, pour prendre une décision. Ils en rendent compte à la prochaine réunion du Conseil. En cas d'urgence extrême, le président peut, en l'absence des autres membres du Conseil, décider seul les affaires de la compétence du Conseil, à charge d'en rendre compte à la prochaine séance.

⁵ Voir également : Avis du Conseil d'État du 15 juillet 2016 sur le projet de loi relative – au contrôle de l'exportation, du transfert, du transit et de l'importation des biens de nature strictement civile, des produits liés à la défense et des biens à double usage ; – au courtage et à l'assistance technique ; au transfert intangible de technologie ; – à la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des mesures restrictives en matière commerciale à l'encontre de certains États, régimes politiques, personnes, entités et groupes (doc. parl. n° 6708⁵).

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État constate l'absence de portée normative du paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} du projet de loi, qui se présente comme une disposition purement explicative. Les lois ont pour objet d'ordonner, d'interdire, d'autoriser ou encore de créer des droits et des obligations et la description sans valeur normative de l'objet de la loi dans le corps de son dispositif n'a pas de raison d'être. Le Conseil d'État propose donc la suppression pure et simple de ce paragraphe.

Au paragraphe 2, les auteurs de la loi en projet indiquent que l'autorité compétente peut « octroyer une aide en faveur des petites et moyennes entreprises au profit des entreprises visées à l'article 3 ». Le Conseil d'État demande la suppression des termes « en faveur des petites et moyennes entreprises » qui se sont glissés dans le texte sûrement par inadvertance.

Le paragraphe 3 de l'article sous examen a pour objet de fixer la fourchette du montant des aides qui peuvent être allouées en application du projet de loi sous examen, avec un minimum de 1 000 euros et un maximum correspondant au seuil fixé à l'article 80, paragraphe 1^{er}, point d), de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Le plancher et le plafond indiqués doivent, selon le texte en projet, jouer « pour chaque mesure visée au paragraphe (1) ci-avant ». Ce renvoi est à rectifier car le paragraphe 1^{er} de cet article ne définit pas ce qu'est une « mesure ».

Plus fondamentalement, cependant, le Conseil d'État doit constater que la portée pratique de la disposition sous examen est difficile à apprécier, car la notion de « mesure » déclenchant l'application du plancher et du plafond manque de précision.⁶

Article 2

L'article 2 du projet de loi comporte une vingtaine de définitions qui, comme l'indique le commentaire des articles, ont majoritairement été puisées dans le règlement (UE) n° 651/2014.

Le Conseil d'État voudrait rappeler que, dans la tradition juridique française, les mots utilisés dans un texte de loi y gardent la signification qu'ils ont dans le langage courant. L'insertion d'une définition ne s'impose que lorsqu'un terme n'a pas un sens suffisamment clair dans la langue courante ou dans le langage juridique⁷, lorsque le législateur entend donner à un terme une portée plus extensive ou plus étroite que le sens commun ou lorsqu'il s'agit d'assurer la transposition d'une directive européenne qui comporte elle-même des définitions. L'insertion d'une définition peut encore se justifier par des raisons pratiques, par exemple pour éviter de

⁶ Dans le même sens : avis du Conseil d'État du 8 mars 2016 sur le projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement (doc. parl. n° 6855³).

⁷ « Il n'est pas nécessaire de définir les termes qui ont un sens suffisamment clair dans la langue courante comme dans la langue juridique », (Marc BESCH, *Traité de légistique formelle*, Luxembourg, Conseil d'État, 2005, n° 127).

devoir répéter un énoncé dans plusieurs articles du texte de loi⁸. En règle générale cependant, il convient de faire un usage modéré de la technique consistant à insérer des définitions au début des textes de loi pour ne pas obliger le lecteur à se demander sans cesse si un mot a reçu une signification particulière dans le contexte de cette législation et aussi pour ne pas l'obliger à interrompre régulièrement sa lecture et à retourner au début du texte pour revoir la signification d'un mot.

S'il est tout à fait justifié d'utiliser le vocabulaire européen dans la mesure où la matière des aides publiques est encadrée par le droit de l'Union européenne, il est superflu de reproduire ces définitions dans le texte national et les auteurs auraient pu se contenter d'un renvoi aux définitions contenues dans le règlement européen pour écrire :

« Les termes et expressions utilisés dans la présente loi ont la signification que leur donne le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du Traité ».⁹

Au point 19, le Conseil d'État observe que la loi en projet ne peut pas renvoyer à un règlement grand-ducal, en l'occurrence le règlement grand-ducal du 16 mars 2005 portant adaptation de la définition des micro, petites et moyennes entreprises. Il doit s'y opposer formellement pour contrariété au principe de la hiérarchie des normes.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État n'est pas certain de la signification de l'exigence que l'entreprise soit « régulièrement établie sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ». Si l'intention des auteurs du texte est de maintenir la condition que l'entreprise dispose des autorisations requises pour l'exercice de son activité, la formule manque de précision. En tout état de cause, la loi ne peut pas être comprise comme s'appliquant uniquement à des entreprises ayant leur siège ou leur établissement principal au Luxembourg. Une telle interprétation serait en effet contraire à l'article 5, a), du règlement (UE) n° 651/2014, qui permet uniquement de faire dépendre le versement de l'aide de la condition que l'entreprise ait un établissement ou une succursale dans le pays.

Le paragraphe 2 reprend une série d'exclusions reprises, avec des modifications rédactionnelles apparaissant comme mineures, de l'article 1^{er}, paragraphes 2 à 4, du règlement (UE) n° 651/2014.

Le Conseil d'État propose la suppression pure et simple de ce paragraphe. Il paraît en effet superflu de reprendre dans la loi luxembourgeoise une disposition qui exclut du bénéfice de l'exemption par catégorie des aides autres que celles que le projet de loi entend instituer.

Le Conseil d'État ne parvient pas à concilier le texte qui lui est soumis avec les explications figurant au commentaire des articles, où il est indiqué

⁸ Cependant, « le but de la définition n'est pas de permettre l'emploi d'une formule abrégée. Pour autant qu'une telle formule s'avère nécessaire, il suffira d'ajouter les termes “, dénommé(e) ci-après “...”,” ou “, désigné(e) ci-après par “le (la) ...”,” à la suite de la première mention au dispositif de la notion, de l'autorité ou de l'organisme visés » (Marc BESCH, *Traité de légistique formelle*, Luxembourg, Conseil d'État, 2005, n° 130).

⁹ Dans le même sens : avis du Conseil d'État du 8 mars 2016 sur le projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement (doc. parl. n° 6855³).

que ce paragraphe exclurait « dans une liste limitative, certaines entreprises de son champ d'application ». Si l'intention du législateur est d'exclure du bénéfice des aides instituées par la loi en projet les entreprises qui peuvent prétendre aux aidées énumérées au paragraphe 2 de l'article 3, il faut modifier cette disposition pour lui donner la teneur souhaitée.

Article 4

L'article 4 du projet de loi traite des aides à l'investissement en faveur des PME. Le texte en projet constitue la reproduction de l'article 17 du règlement (UE) n° 651/2014.

Article 5

L'article 5 du projet de loi traite des aides à l'investissement en faveur des PME. Le texte en projet constitue la reproduction de l'article 18 du règlement (UE) n° 651/2014.

Article 6

L'article 6 du projet de loi traite des aides à l'investissement en faveur des PME. Le texte en projet constitue la reproduction de l'article 19 du règlement (UE) n° 651/2014.

Article 7

L'article 7 du projet de loi traite des aides à l'investissement en faveur des PME. Le texte en projet constitue la reproduction de l'article 20 du règlement (UE) n° 651/2014.

Article 8

L'article 8 du projet de loi traite des aides à l'investissement en faveur des PME. Le texte en projet constitue la reproduction de l'article 22 du règlement (UE) n° 651/2014.

Article 9

L'article 9 du projet de loi traite des aides à l'investissement en faveur des PME. Le texte en projet constitue la reproduction de l'article 50 du règlement (UE) n° 651/2014.

Article 10

L'article 10 du projet de loi traite des aides à l'investissement en faveur des PME. Le texte en projet constitue la reproduction de l'article 21 du règlement (UE) n° 651/2014.

Le texte utilise à la fois les notions d'« aides au financement des risques » et de « mesures de financement des risques », sans expliquer quelle est la différence entre ces deux concepts. Le Conseil d'État aurait souhaité une uniformisation des termes, sachant que les textes ont été repris du règlement à mettre en œuvre.

Article 11

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen qui comporte une énumération des différentes formes que peut prendre l'aide en question n'appelle pas d'observation.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'État peine à voir la pertinence en droit interne de cette disposition, reprise du règlement (UE) n° 651/2014, qui veut que les aides octroyées sous une forme autre qu'une subvention doivent faire l'objet d'une évaluation de leur équivalent-subvention brut. Autrement dit : une fois l'équivalent-subvention brut déterminé, quel usage faut-il réserver à cette information en droit interne ?

Le paragraphe 3 de l'article sous examen constitue la reproduction de l'article 7, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 651/2014.

Article 12

L'article 12 du projet de loi vise à préciser le moment de la liquidation des aides accordées sous forme de subvention en capital, d'avance récupérable, d'apport en fonds propres ou de bonification d'intérêts.

Le principe est que les subventions en capital et les avances remboursables ne doivent être versées qu'au moment où l'investissement a été entièrement exécuté. Les auteurs du texte expliquent dans le commentaire des articles que cette modalité permet « de ne retenir éligibles que les coûts qui sont directement associés à l'achèvement du projet en question » et de satisfaire ainsi aux exigences du règlement européen. Cependant, les auteurs du texte reconnaissent aussitôt dans la suite du commentaire des articles qu'en pratique la plupart des aides donnent lieu au paiement d'« un ou plusieurs acomptes (...) liquidées au fur et à mesure de la réalisation des investissements en vue desquels l'aide a été octroyée ». Il en découle une rédaction peu heureuse où le terme « acompte » est utilisé à un endroit pour désigner une forme d'aide (l'« avance récupérable ») payé au bénéficiaire en cours de réalisation de son projet. En renvoyant à son avis du 8 mars 2016 sur le projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement (doc. parl. n° 6855³) et à la loi précitée du 15 décembre 2017, le Conseil d'État propose de reformuler le paragraphe 1^{er} de l'article 12 comme suit :

« (1) La subvention en capital et l'avance récupérable sont versées après réalisation complète des investissements ou des dépenses pour lesquelles elles ont été octroyées.

Toutefois, un ou plusieurs acomptes pourront être liquidés au fur et à mesure de la réalisation des investissements ou des dépenses en vue desquels l'aide a été octroyée. »

Article 13

L'article 13 du projet de loi prévoit que les modalités de remboursement des aides accordées sous la forme d'une avance récupérable sont à régler dans une convention à conclure entre l'entreprise bénéficiaire et le ministère ayant l'Économie dans ses attributions. Le Conseil d'État relève d'emblée que le terme « ministère » est à remplacer par celui de « ministre ».

Les auteurs du texte font preuve d'incohérence en prévoyant de régler cette question dans une convention avec le seul ministre ayant l'Économie dans ses attributions, alors même que la plupart des aides sont, au vœu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, du projet, octroyées par décision conjointe des ministres ayant respectivement l'Économie et les Finances dans leurs attributions.

L'on peut comprendre à la lecture de l'article 13 du projet qu'une aide sous forme d'avance récupérable ne doit être effectivement remboursée qu'« en cas de succès du projet », notion que les auteurs du texte omettent cependant de définir.

Le Conseil d'État demande de reprendre le texte de l'article 17 de la loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement pour écrire :

« **Art. 13. Remboursement de l'avance récupérable**

L'entreprise conviendra par voie conventionnelle lors de l'octroi de l'aide avec le ou les ministres compétents pour l'attribuer des modalités de remboursement de l'avance récupérable en cas de succès du projet dont les critères seront fixés dans la convention. »

Article 14

Sans observation.

Article 15

L'article 15 traite, d'après son intitulé, de la procédure de demande, mais aborde en réalité plusieurs autres aspects qui mériteraient qu'on y consacre des articles distincts.

Les paragraphes 2 et 3 de l'article sous examen mélangent des points de fond et de forme.

Les points procéduraux, qui ont leur place dans l'article consacré à la procédure de demande, concernent les informations que le demandeur doit fournir dans sa demande. Cet aspect n'appelle pas d'observation.

La question de fond quant à elle concerne l'exigence que l'aide ait un effet incitatif. Une aide publique n'a en effet un sens que si elle oriente, d'une manière ou d'une autre, le comportement du bénéficiaire et le règlement (UE) n° 651/2014 fait du caractère incitatif de l'aide une condition d'application du régime d'exemption qu'il institue.

Les deux phrases extraites de l'article 6 du règlement (UE) n° 651/2014 (« La présente loi s'applique exclusivement aux aides ayant un effet incitatif » et « Une aide est réputée avoir un effet incitatif si le bénéficiaire a présenté une demande d'aide écrite avant le début des travaux liés au projet ou à l'activité en question ») ne suffisent d'abord pas à construire la règle de fond que l'aide doit avoir un effet incitatif. Il faut un article énonçant clairement cette exigence.

Le paragraphe 4 de l'article 6 du règlement (UE) n° 651/2014 prévoit un régime spécifique applicable uniquement aux aides prenant la forme d'un avantage fiscal. La mise en place de ce régime est nécessaire parce que le critère sur lequel repose la présomption générale du paragraphe 3 est inopérant

pour ce type d'aides. En effet les entreprises peuvent invoquer des avantages fiscaux sans devoir au préalable introduire une demande. S'agissant des aides accordées sous la forme d'un avantage fiscal, le règlement général d'exemption par catégories rattache donc la présomption d'effet incitatif à deux autres critères : la date à laquelle la mesure a été adoptée et le fait que l'administration fiscale a une compétence liée lors de la mise en œuvre de la mesure.

Si l'utilité de la règle au niveau européen est manifeste, il n'y a en revanche aucune raison de la reproduire dans la loi luxembourgeoise, comme l'ont fait les auteurs du projet de loi au paragraphe 5 de l'article en discussion. Le projet de loi sous examen ne prévoit en effet aucune aide sous forme d'allègements fiscaux. Comme le paragraphe 5 n'a pas de contenu normatif autonome, le Conseil d'État propose qu'il soit supprimé.¹⁰

Le Conseil d'État demande aux auteurs de la loi en projet de reprendre une formulation similaire au texte des paragraphes 1^{er} à 3 de l'article 18 de la loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement.

Article 16

Dans le cadre de la procédure d'octroi d'une aide supérieure à 100 000 euros, « l'avis d'une commission consultative » doit être demandé « dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par règlement grand-ducal ». Le Conseil d'État note que cette commission existe déjà et a été créée par la loi précitée du 27 juillet 1993. Dès lors, il y a lieu de simplifier ce dispositif et de viser simplement « 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'économie¹¹ ».

Le paragraphe 2 prévoit les techniques d'instruction qui peuvent être mobilisées par la commission consultative. Le Conseil d'État observe que la commission spéciale instituée par l'article 14 de la loi précitée du 27 juillet 1993 se voit déjà dotée par ce texte de pouvoirs identiques à ceux prévus par le paragraphe sous examen, qui serait dès lors à omettre.

Article 17

L'article 17 du projet de loi aborde la question du cumul des aides

¹⁰ Dans le même sens : avis du Conseil d'État du 8 mars 2016 sur le projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement (doc. parl. n° 6855³).

¹¹ **Art. 14.** - Procédure de décision

(1) 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. Elle pourra s'entourer de tous renseignements utiles, entendre les requérants en leurs explications et se faire assister par des experts. Un règlement grand-ducal déterminera le nombre de membres de la commission et en arrêtera le fonctionnement.

(2) Lorsque la commission spéciale avisera un ou des projets visés aux articles 6 ou 7 de la présente loi, un délégué des Ministres ayant dans leurs attributions la recherche scientifique, l'environnement naturel et humain ou l'énergie respectivement, sera convoqué à la réunion.

(3) Pour l'exécution de la présente loi, l'avis de la commission spéciale sera pris obligatoirement par les ministres compétents.

(4) La commission spéciale émettra également des avis sur des problèmes économiques et en matière d'emploi, toutes les fois qu'elle en sera requise par le Gouvernement ou qu'un texte législatif ou réglementaire lui attribuera une compétence consultative.

prévues par le projet avec des aides prévues par d'autres législations. Deux principes se dégagent ici du projet : a) le cumul de plusieurs aides n'est possible que lorsqu'elles « portent sur des coûts admissibles identifiables différents » et b) à condition que le cumul ne conduise pas à « un dépassement de l'intensité ou du montant de l'aide les plus élevés applicables à ces aides en vertu des règles applicables ».

Sur le fond, le Conseil d'État constate que l'article 17 du projet de loi sous examen constitue un condensé des règles sur le cumul des aides d'État qui figurent à l'article 8 du règlement (UE) n° 651/2014.

Article 18

Sans observation.

Article 19

La deuxième phrase de l'article sous examen est en contradiction avec la phrase qui précède. Le Conseil d'État comprend que par « celui-ci » est visé « le ministre ». Cependant, la loi en projet donne une compétence conjointe aux ministres ayant respectivement l'Économie et les Finances dans leurs attributions. Il est renvoyé aux considérations générales du présent avis.¹²

Le Conseil d'État demande aux auteurs de la loi en projet de reprendre une formulation similaire au texte de l'article 22 de la loi du 15 décembre 2017 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement.

Article 20

La disposition pénale fait double emploi avec les articles 496-1 à 496-3 du Code pénal et est à omettre. Le Conseil d'État rappelle encore qu'en vertu de l'adage « *fraus omnia corrumpit* », une décision obtenue par fraude est susceptible d'être révoquée, voire retirée à tout moment, étant donné qu'un avantage obtenu par fraude ne saurait créer des droits, ou acquérir un caractère définitif à l'égard du fraudeur.¹³ En conséquence, le Conseil d'État demande la suppression de l'article sous examen pour être superfétatoire.

Article 21

L'article 21 du projet de loi prévoit la conservation de la documentation relative aux aides octroyées pendant dix ans à compter de la date de l'octroi.

L'obligation, pour l'État, de conserver ces documents pendant la durée indiquée découle directement de l'article 12 du règlement (UE) n° 651/2014.

La reprise de la même règle dans un texte de droit interne n'est pas nécessaire et même de nature à dissimuler l'origine européenne de la règle y reprise¹⁴.

Le Conseil d'État conçoit que le législateur luxembourgeois pourrait vouloir intervenir pour organiser la conservation de cette documentation et régler des questions pratiques comme, par exemple, la centralisation des

¹² Dans le même sens : avis du Conseil d'État du 8 mars 2016 sur le projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement (doc. parl. n° 6855³).

¹³ Cour adm., arrêts du 16 juin 2011, n° 27975C, et du 29 septembre 2011, n° 28377C.

¹⁴ Voy. les références figurant dans la note de bas de page n° 2.

documents auprès d'une seule autorité, chargée de les conserver pour le cas où la Commission européenne demanderait à y avoir accès. Le texte sous examen ne réalise cependant pas cet objectif. Il ne fournit, par exemple, pas de réponse à la question de savoir comment le ministre de l'Économie obtiendra les documents relatifs aux aides prévues par la loi en projet.

Le texte en projet n'apporte pas non plus de précisions sur l'étendue exacte des documents à conserver, lacune que le Conseil d'État avait déjà relevée dans son avis précité du 22 septembre 2009¹⁵. Le second paragraphe du texte en projet apparaît même en contradiction avec les dispositions du règlement puisqu'il ne prévoit que la conservation des informations « démontrant que la procédure de demande prévue à l'article 14 et les critères d'attribution des aides au sens de l'article 15 ont été respectés » et non pas, comme le veut le règlement d'exemption, la conservation des « pièces justificatives nécessaires pour établir si toutes les conditions énoncées dans le présent règlement sont remplies ». Si l'intention des auteurs était d'assurer la conservation des documents permettant de vérifier le respect des exigences procédurales purement internes en plus de deux exigences qui sont requises en vertu du règlement d'exemption, il est nécessaire de le préciser.

Au vu du risque de contrariété avec la norme européenne et en considération de l'insécurité juridique générée, le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle à l'encontre de l'article sous examen, dont il exige la suppression.¹⁶

Le Conseil d'État note que la disposition en question a été supprimée dans la loi précitée du 15 décembre 2017.

Articles 22 et 23

Sans observation.

Article 24

L'article 24 de la loi entend préciser que « [I]es investissements, opérations et activités connexes » décidés avant l'entrée en vigueur de la loi actuellement en projet peuvent bénéficier des aides prévues dans cette loi pour autant que toutes les conditions qu'elle énonce soient remplies. Il s'agit d'une disposition superfétatoire, sachant que tel est le régime de droit commun et le Conseil d'État propose donc la suppression pure et simple de cet article.

Article 25

Sans observation.

¹⁵ « L'article 14 (13 selon le Conseil d'État), intitulé „Suivi des aides octroyées“, crée l'obligation pour le ministre ayant l'Économie dans ses attributions de conserver pendant dix ans la documentation relative aux aides octroyées, conformément aux exigences de l'article 10, paragraphe 2, du règlement. Le Conseil d'État marque encore sa surprise devant la détermination du contenu du dossier conservé par les termes „toutes les informations utiles“ démontrant le respect des critères d'attribution. » (Avis du Conseil d'État du 22 septembre 2009, doc. parl. n° 6059², p. 5). À signaler que le commentaire des articles de ce qui allait devenir la loi du 18 février 2010 comportait l'indication que « la documentation à conserver contient la demande de l'entreprise bénéficiaire et le dossier joint, la note et l'avis de la commission spéciale prévue à l'article 12, ainsi que la décision d'octroi de l'aide et les documents relatifs au versement de l'aide » (doc. parl. n° 6059, p. 17).

¹⁶ Dans le même sens : avis du Conseil d'État du 8 mars 2016 sur le projet de loi relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement (doc. parl. n° 6855³).

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre cardinal arabe, placé entre parenthèses : (1), (2),... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Les termes placés entre parenthèses sont à omettre dans les textes normatifs.

D'un point de vue formel, les intitulés ne sont pas à faire suivre par un point final, étant donné qu'ils ne forment pas de phrase. Ceci vaut non seulement pour l'intitulé du projet de loi sous examen, mais également pour les intitulés de ses chapitres et articles.

Il convient de se référer aux « lettres [a) et b)] » et non pas aux « points [a) et b)] ».

Lorsqu'on se réfère à des articles ou paragraphes successifs en mentionnant uniquement le premier et le dernier de la série, tous les articles ou paragraphes de cette série sont automatiquement visés, y compris ceux qui ont été insérés par la suite. Point n'est donc besoin de les énumérer individuellement.

La référence à une loi, un règlement grand-ducal, une directive ou à un règlement européen à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il s'est référé. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du [...] », « règlement grand-ducal précité du [...] », « directive XXXX/YY/UE précitée » ou « règlement (UE) n° XX/YYYY précité » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Partant, pour ce qui est des lois et règlements grand-ducaux dont l'intitulé complet a déjà fait l'objet d'une mention, il est indiqué d'insérer, à travers tout le texte en projet, le terme « précité » ou « précitée » entre la nature et la date de l'acte dont question. Pour ce qui est des directives et règlements européens dont l'intitulé complet a été mentionné, les termes « précité » ou « précitée » sont à insérer après leur numéro.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment toutefois en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates (à l'exception des mois).

Il convient d'écrire les termes « ad hoc » en caractères italiques.

Intitulé

L'observation relative à la numérotation des subdivisions (1°, 2°, 3°, ...) vaut également pour l'intitulé de la loi en projet sous avis.

Par ailleurs, au point 2, il y a lieu d'insérer le mot « de » après les termes « l'article 4 ».

Chapitre 1^{er}

Il y a lieu d'écrire « **Chapitre 1^{er}** ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, il est préférable de remplacer les termes « (ci-après « PME ») » par les termes « , dénommées ci-après « PME », [...] ».

Au paragraphe 2, il est indiqué de remplacer les termes « (ci-après « les ministres ») » par les termes « , dénommés ci-après « les ministres », [...] ».

Pour le surplus, le verbe pouvoir est à accorder au singulier pour écrire « [...] peut octroyer une aide [...] ». Il s'y ajoute que, dans les textes concernant l'octroi de droits ou l'imposition d'obligations, le verbe « pouvoir » doit être utilisé avec circonspection. Son utilisation peut faire naître un doute sur la portée du dispositif.

Article 2

Les définitions sont à faire précéder d'un liminaire qui prend la teneur suivante :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par : [...] ».

Au point 7, dernière phrase, il est conseillé de supprimer les guillemets entourant les termes « début des travaux ».

Au point 12, la référence au règlement européen est à corriger comme suit :

« [...] règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité ~~sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après le « traité »~~.

En supprimant les termes « sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après le « traité » », il y a lieu de prévoir un nouveau point introduisant une forme abrégée pour le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Par ailleurs, aux points 17 à 19, il faut écrire « annexe I ».

Au point 20, il faut insérer les termes « de Luxembourg » après les termes « sur le territoire du Grand-Duché ».

Article 3

Au paragraphe 2, lettre b), il y a lieu d'écrire « les » avec une lettre initiale minuscule. Par ailleurs, le point final est à remplacer par un point-virgule.

Au paragraphe 2, lettre f), point i, il faut supprimer les termes « , ci-après « PME », » et remplacer les termes « autre qu'une petite et moyenne entreprise » par les termes « autre qu'une PME », étant donné que les auteurs ont déjà introduit la forme abrégée « PME » à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}.

Toujours au paragraphe 2, lettre f), point i, dernière phrase, la référence à la directive dont question est à compléter comme suit :

« directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil ».

Tout en tenant compte de l'observation générale relative aux énumérations au dispositif, il y a lieu de remplacer la subdivision complémentaire en points 1) et 2) par une subdivision en i. et ii.

Au paragraphe 4, les auteurs emploient les termes anglais « business angels ». Le recours à des termes ou expressions d'une langue étrangère est cependant à prohiber dans un texte législatif ou réglementaire, dès lors qu'il existe un terme ou une expression équivalents dans la langue française. De toute façon, il n'est pas de bonne pratique légistique de mettre des termes entre parenthèses dans un texte normatif.

Au paragraphe 6, il y a lieu de remplacer les termes « deuxième alinéa » par « alinéa 2 ».

Article 4

Au paragraphe 3, lettre a), le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

Toujours au paragraphe 3, lettre b), les tirets sont à remplacer par une numérotation. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets ou de signes opérées à l'occasion de modifications ultérieures.

Article 5

Au paragraphe 4, il faut lire :

« (4) Les services en question [...] tels que les services réguliers [...] ».

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, la référence au règlement européen dont question est à compléter comme suit :

« règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne » »¹⁷.

Article 10

Au paragraphe 7, il y a lieu de remplacer le point-virgule par un point final et de commencer la phrase suivante avec une lettre initiale majuscule.

Article 15

Le paragraphe 4 de l'article sous examen doit se terminer par un point final.

Article 16

Si, en principe, les nombres s'écrivent en toutes lettres, ils s'expriment toutefois en chiffres s'il s'agit par exemple de sommes d'argent. Dès lors, il y a lieu d'écrire en l'occurrence « 100 000 euros ».

Article 23

L'abrogation partielle d'un acte normatif est à considérer comme une disposition modificative. Étant donné que seulement certaines dispositions des actes dont question aux paragraphes 1^{er} et 3 sont abrogées, il faut libeller l'intitulé de l'article sous examen comme suit :

« Art. 23. Dispositions modificatives ».

Par ailleurs, aux yeux du Conseil d'État, les paragraphes 2 et 4 constituent des dispositions transitoires. Partant, il y a lieu de reprendre celles-ci à l'article 24 relatif aux dispositions transitoires.

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire :

« (3) Les dispositions de l'article 4 de la loi (...) ».

Article 25

Le Conseil d'État propose de libeller l'article sous examen de la manière suivante :

« Art. 25. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante :
« loi du ... relative à un régime d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises » ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 24 avril 2018.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes

¹⁷ L'acte dont question a été publié contenant une erreur matérielle (« éveloppement »), erreur qui n'a jamais été rectifiée.