

N° 6003

Session ordinaire 2008-2009

**Projet de loi instituant un régime temporaire d'aide au redressement
économique**

Dépôt (Monsieur Jean-Claude Juncker, Premier Ministre, Ministre d'Etat): 11.03.2009

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Sports
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 11 mars 2009

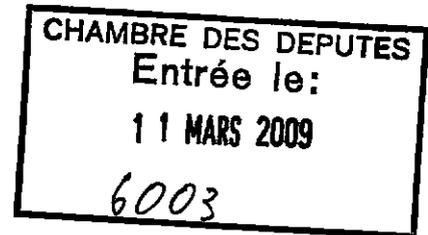
Pour le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

la Secrétaire générale adjointe,





LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Économie
et du Commerce extérieur



PROJET DE LOI

**instituant un régime temporaire d'aide
au redressement économique**

- I. Exposé des motifs**
- II. Texte du projet**
- III. Commentaire des articles**
- IV. Fiche financière**



I. Exposé des motifs

Les effets de la crise bancaire et financière internationale qui secoue les Etats de l'Union européenne se font désormais sentir sur l'économie «réelle» c'est-à-dire l'ensemble des secteurs autres que bancaire et financier, et affectent tant les entreprises que les ménages, même si l'ampleur exacte des conséquences économiques et sociales est encore difficilement prévisible à l'heure actuelle. Tous les indicateurs récemment publiés font état d'une situation économique dramatique et reflètent une détérioration tout à la fois rapide et significative de la conjoncture et de l'économie réelle.

Dans le contexte de cette crise internationale sans précédent depuis 1945, les institutions communautaires ont réagi par une série d'initiatives, notamment le «Plan européen pour la relance économique» présenté par la Commission des Communautés européennes (ci-après la «Commission») le 26 novembre 2008.

La Commission considère qu'au-delà des mesures d'urgence pour garantir la stabilité financière, la crise actuelle exige des réponses exceptionnelles. Elle estime que l'économie «réelle» de tous les Etats membres sera affectée par la crise à des degrés et dans des domaines différents.

La Commission redoute en effet les conséquences d'un assèchement du marché du crédit sur les entreprises, même saines, qui risquent de ne plus pouvoir accéder aux sources de financement dont elles ont besoin.

Face à ce constat, la Commission a arrêté le 17 décembre 2008 un cadre temporaire dotant les Etats membres de possibilités supplémentaires pour lutter contre les effets du resserrement du crédit sur l'économie réelle (ci-après la «Communication de la Commission du 17 décembre 2008»). Des Etats limitrophes comme l'Allemagne et la France ont déjà obtenu l'accord de la Commission pour certains de leurs programmes d'aides sur base de cet encadrement temporaire.

La Commission considère que certaines catégories d'aides d'Etat peuvent être justifiées, pour une période limitée pour remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre, sur le fondement de l'article 87 (3), point b) du Traité CE.

Les Etats membres pourront, en particulier octroyer, sur la base d'un régime d'aides autorisé, des aides forfaitaires dont le montant est limité à un maximum de 500.000.- euros par entreprise, sans devoir notifier les mesures d'aides individuelles.

Dans ce contexte de crise internationale et afin de pouvoir lutter promptement contre les conséquences préjudiciables pour l'ensemble de l'économie luxembourgeoise, dans le respect du droit communautaire, il est opportun de mettre en place un dispositif d'intervention, qui s'inscrit dans le cadre temporaire présenté par la Commission le 17 décembre 2008.



Ce dispositif d'intervention vise notamment les entreprises qui, par leur appartenance sectorielle, leur potentiel technologique et d'innovation, leur ouverture sur les marchés internationaux ou leur rôle économique régional, sont susceptibles d'avoir une influence structurante sur l'économie nationale ou régionale, voire un impact moteur sur le développement économique.

Il est nécessaire de réagir immédiatement face à une détérioration brutale des indicateurs macroéconomiques afin d'éviter une amplification de la crise économique que traverse le pays, qui risque d'avoir des conséquences économiques et sociales dramatiques.

En effet, selon les estimations du STATEC publiées le 8 janvier 2009, les premières estimations du Produit Intérieur Brut (PIB) pour le troisième trimestre 2008, ainsi que les chiffres révisés pour les trimestres précédents, font état d'une croissance du PIB de - 1,4% au troisième trimestre 2008 par rapport au trimestre précédent et d'une stagnation par rapport au même trimestre de l'année 2007. En outre, pour 2009, la Commission s'attend à une récession de l'ordre de 0,9%.

Le présent projet de loi constitue une première étape d'un effort plus général de mise en place de nouveaux instruments et régimes de soutien aux entreprises en vue de faire face à la crise économique et de contribuer au redressement de l'économie nationale.



II. Texte du projet

Art. 1^{er} - Objet

- (1) L'Etat, représenté par le ministre, peut octroyer jusqu'au 31 décembre 2010 une aide forfaitaire aux entreprises visées à l'article 3 d'un montant maximal de 500.000.- euros par entreprise concernée, sans préjudice de l'application de l'article 7, relatif au cumul des aides.
- (2) Les montants sont des montants bruts, avant déduction éventuelle d'impôts ou de toute autre retenue.
- (3) L'aide forfaitaire est en principe octroyée sous forme de subvention en capital. Si elle revêt une autre forme, son montant s'apprécie selon son équivalent-subvention brut, dont la méthode de calcul doit soit satisfaire aux critères retenus dans des dispositions communautaires soit avoir été approuvée par la Commission.

Art. 2 - Définitions

Pour l'application de la présente loi, l'on entend par:

- a) «ministre»: le ministre ayant l'économie dans ses attributions;
- b) «entreprise en difficulté»: toute entreprise visée par les Lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, dont la définition est reprise à l'annexe 1, point A de la présente loi;
- c) «Commission»: la Commission des Communautés européennes;
- d) «aide *de minimis*»: une aide de faible montant telle que définie par le règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des 87 et 88 du Traité CE aux aides *de minimis*.

Art. 3 - Entreprises éligibles

- (1) Sont visées par la présente loi toutes les entreprises disposant d'une autorisation d'établissement et qui exercent sur le territoire du Grand-duché de Luxembourg, à titre principal ou accessoire, une activité industrielle, commerciale ou artisanale de même que les titulaires de certaines professions libérales au sens de la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales.



- (2) Sont toutefois exclues du champ d'application de la présente loi les entreprises:
- a) qui sont soumises à la surveillance de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) ou du Commissariat aux assurances;
 - b) qui se trouvaient en difficulté, au sens de la réglementation communautaire applicable, avant le 1^{er} juillet 2008;
 - c) actives dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture, au sens du règlement (CE) n° 104/2000 du Conseil;
 - d) actives dans la production primaire des produits agricoles énumérés à l'annexe I du traité CE;
 - e) actives dans la transformation et la commercialisation des produits agricoles énumérés à l'annexe I du traité CE:
 - i) lorsque le montant d'aide est fixé sur la base du prix ou de la quantité des produits de ce type achetés à des producteurs primaires ou mis sur le marché par les entreprises concernées;
 - ii) lorsque l'aide est conditionnée par le fait d'être partiellement ou entièrement cédée à des producteurs primaires;
 - f) actives dans l'exportation vers des pays tiers ou des Etats membres, lorsque l'aide au sens de l'article 1^{er} est directement liée aux quantités exportées, est en faveur de la mise en place et du fonctionnement d'un réseau de distribution et d'autres dépenses courantes liées à l'activité d'exportation;
 - g) actives dans le secteur houiller, au sens du règlement (CE) n° 1407/2002 concernant les aides d'Etat à l'industrie houillère;

Art. 4 - Procédure de demande

- (1) La demande en obtention d'une aide forfaitaire est déposée par écrit auprès du ministre. Elle est accompagnée d'un dossier complet permettant au ministre d'apprécier les critères prévus à l'article 5.
- (2) Le cas échéant, la demande mentionne les aides qui auraient été octroyées à l'entreprise depuis le 1^{er} janvier 2008, en ce compris des aides *de minimis*. Si une aide était accordée à l'entreprise postérieurement à l'introduction de sa demande et avant la décision du ministre, elle doit en informer immédiatement celui-ci, par écrit ou par voie électronique.



Art. 5 - Critères d'appréciation

- (1) Le ministre apprécie l'influence structurante de l'entreprise sur l'économie nationale ou régionale ou son influence motrice sur le développement économique national ou régional ou l'effet potentiel de l'attribution à l'entreprise d'une aide forfaitaire sur le redressement de l'économie luxembourgeoise.
- (2) Dans cette appréciation, il considère l'appartenance sectorielle de l'entreprise, son potentiel technologique et innovateur, son ouverture sur les marchés internationaux et son rôle économique régional.
- (3) L'aide forfaitaire au sens de l'article 1^{er} ne peut être attribuée qu'à une entreprise qui a démontré avoir fait des efforts adéquats pour obtenir une autre source de financement.
- (4) L'aide forfaitaire au sens de l'article 1^{er} ne peut pas aboutir à favoriser l'utilisation de produits nationaux par rapport aux produits importés.

Art. 6 - Procédure d'attribution

- (1) Le ministre peut s'entourer de tous les renseignements utiles, prendre l'avis et se faire assister d'experts et entendre les demandeurs en leurs explications.
- (2) Le ministre ne peut octroyer une aide forfaitaire qu'après avoir vérifié que les dispositions des articles 5 et 7 sont respectées et dans les limites des crédits budgétaires, conformément à l'article 9.
- (3) Il peut subordonner le versement d'une aide forfaitaire à la réalisation de conditions particulières ou à la prise de certains engagements.

Art. 7 - Cumul d'aides

- (1) L'aide forfaitaire peut être cumulée avec d'autres aides compatibles avec les exigences du marché intérieur ou avec d'autres formes de financement pour autant que l'intensité maximale des aides contenues dans les encadrements, lignes directrices et règlements d'exemptions concernés soit respectée.
- (2) Si l'entreprise a reçu une ou plusieurs aides *de minimis* avant l'entrée en vigueur de la présente loi, la somme de l'aide au titre de l'article 1^{er} ci-avant et de l'aide ou des aides *de minimis* précédemment reçues ne peut pas dépasser 500.000.- euros pour la période entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2010.



Art. 8 - Suivi des aides octroyées

- (1) La documentation relative à l'octroi des aides au titre de la présente loi doit être conservée par le ministre pendant 10 ans en vue de sa présentation à la Commission en cas de demande de celle-ci.
- (2) Cette documentation doit contenir toutes les informations utiles démontrant que les critères d'attribution des aides au sens de l'article 5 étaient remplis, en particulier, que les bénéficiaires des aides versées au titre de la présente loi n'étaient pas des entreprises en difficulté au sens de l'article 2 (b), au 1^{er} juillet 2008.

Art. 9 - Dispositions financières

L'octroi des aides forfaitaires se fera dans les limites des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle.

Art. 10 - Perte du bénéfice de l'aide et restitution

- (1) L'entreprise perd le bénéfice de l'aide forfaitaire si elle fournit des renseignements sciemment inexacts ou incomplets, si les conditions particulières au sens de l'article 6 (3) ne se réalisent pas ou si elle ne se conforme pas aux engagements pris en contrepartie de l'octroi de l'aide au sens de la même disposition à moins que le ministre, sur la base d'une demande motivée de l'entreprise n'en décide autrement.
- (2) La perte du bénéfice de l'aide forfaitaire implique la restitution de l'aide, augmentée des intérêts légaux.

Art. 11. - Cessation d'activité

Lorsqu'une entreprise bénéficiaire d'une aide forfaitaire cesse volontairement son activité au cours d'une période de deux ans à partir de la décision ministérielle d'octroi de l'aide, que la cessation soit totale ou partielle, elle doit en informer le ministre sans délai. Celui-ci peut demander le remboursement total ou partiel de l'aide versée.

Art.12 - Dispositions pénales

- (1) Les personnes qui ont obtenu une aide au sens de la présente loi sur la base de renseignements sciemment inexacts ou incomplets, sont passibles des peines prévues à l'article 496 du Code pénal, ceci sans préjudice de la restitution de l'aide obtenue au titre de la présente loi, conformément à l'article 10 ci-avant.
- (2) Les dispositions du livre 1^{er} du Code pénal et les articles 130-1 à 132-1 du Code d'instruction criminelle sont applicables.



Annexe 1

Entreprise en difficulté:

Au sens de l'article 2, point b) de la présente loi:

- (1) Une grande entreprise est considérée comme en difficulté lorsqu'elle est incapable, avec ses ressources propres ou avec les fonds que sont prêts à lui apporter ses propriétaires/actionnaires ou ses créanciers, d'enrayer des pertes qui la conduisent, en l'absence d'une intervention extérieure des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine à court ou moyen terme.
- (2) Une petite et moyennes entreprise est considérée comme en difficulté si elle remplit les conditions suivantes:
 - a) s'il s'agit d'une société à responsabilité limitée, lorsque plus de la moitié de son capital social a disparu, plus du quart de ce capital ayant été perdu au cours des douze derniers mois, ou
 - b) s'il s'agit d'une société dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société, lorsque plus de la moitié des fonds propres, tels qu'ils sont inscrits dans les comptes de la société, a disparu, plus du quart de ces fonds ayant été perdu au cours des douze derniers mois, ou
 - c) pour toutes les formes d'entreprises, lorsqu'elle remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité. Une entreprise constituée en société depuis moins de trois ans n'est pas considérée, aux fins de la présente loi, comme étant en difficulté en ce qui concerne cette période, à moins qu'elle ne remplisse les conditions énoncées au premier alinéa, point c).



Annexe 2

Petites et moyennes entreprises:

Au sens de l'annexe 1, il faut comprendre par:

«petites et moyennes entreprises»: les entreprises répondant aux conditions de l'article 3 (4) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet le développement et la diversification économiques, modifiée par le règlement grand-ducal du 16 mars 2005 portant adaptation de la définition des micro, petites et moyennes entreprises.



III. Commentaire des articles

Article 1^{er} - Objet

L'article 1 (1) fixe à 500.000 euros le montant maximal de l'aide forfaitaire que l'Etat peut verser par entreprise. Il est loisible à l'Etat de verser une aide forfaitaire d'un montant moindre. L'aide au sens de la présente loi peut être accordée jusqu'au 31 décembre 2010 au plus tard.

L'application de l'article 1 (1) est subordonnée au respect des règles de cumul prévues à l'article 7.

L'article 1 (3) est fondé sur l'exigence de transparence des aides. C'est pourquoi il retient le principe que l'aide forfaitaire est versée sous la forme de subvention en capital.

Il peut toutefois s'avérer que certaines situations appellent une aide forfaitaire d'une autre forme. Afin de ne pas priver l'Etat de cette possibilité d'action dans de telles hypothèses sans mettre à mal le principe de transparence des aides, il a été prévu que le montant à prendre alors en considération est l'équivalent subvention-brut. Celui-ci doit être calculé selon une méthode qui est conforme à un texte de droit communautaire ou qui a été approuvée par la Commission.

Article 2 - Définitions

L'article 2 contient les définitions.

D'une part, le «ministre» compétent pour attribuer les aides forfaitaires est le ministre ayant dans ses attributions l'économie.

D'autre part, la loi définit la notion d'«entreprise en difficulté», dès lors qu'il n'est pas applicable aux entreprises qui se trouvaient dans une telle situation avant le 1^{er} juillet 2008. La définition, qui figure à l'annexe 1, provient du droit communautaire.

Pour la notion de «petites et moyennes entreprises», utilisée dans la définition d'entreprise en difficulté, il est renvoyé au règlement grand-ducal du 16 mars 2005 portant adaptation de la définition des micro, petites et moyennes entreprises, lequel reprend la définition figurant dans la Recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises.

Les entreprises éligibles qui n'étaient pas en difficulté au 1^{er} juillet 2008, mais qui le sont devenues ultérieurement peuvent bénéficier de l'aide instituée par la loi.



Article 3 - Entreprises éligibles

L'article 3 définit les entreprises susceptibles de bénéficier du régime d'aide prévu à l'article 1^{er}.

Le champ d'application *ratione personae* est, en principe, calqué sur celui de la loi modifiée du 28 décembre 1988 1. réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales; 2. modifiant l'article 4 de la loi du 2 juillet 1935 portant réglementation des conditions d'obtention du titre et du brevet de maîtrise dans l'exercice des métiers.

Toutefois, l'article 3 exclut, dans une liste limitative, certaines entreprises de son champ d'application. Ces exclusions se justifient tant par l'objectif poursuivi par la loi de soutenir l'économie réelle, c'est-à-dire tout secteur d'activité autre que le secteur bancaire et financier, que par les exigences de la Communication de la Commission du 17 décembre 2008.

Article 4 - Procédure de demande

L'attribution de l'aide suppose une initiative de l'entreprise. Celle-ci doit déposer une demande écrite auprès du ministre. Sur la base de cette demande, du dossier et de toute autre donnée pertinente, le ministre appréciera s'il y a lieu d'octroyer une aide et, dans l'affirmative, en fixera le montant, dans les limites prévues par la loi.

Dans le dossier figure notamment une déclaration relative à tout type d'aide, y inclus les aides *de minimis* dont l'entreprise aurait bénéficié depuis le 1^{er} janvier 2008 ainsi que tout élément pertinent permettant au ministre d'apprécier les critères énoncés à l'article 5 (2).

Article 5 - Critères d'appréciation

Pour apprécier les demandes d'aide, le ministre examinera si l'entreprise dispose d'une influence structurante sur l'économie nationale ou régionale ou a une influence motrice pour le développement économique national ou régional. La loi s'inscrit ainsi dans l'approche suivie dans les différentes dispositions légales nationales en matière de développement économique (voir, par exemple, l'article 2 de la loi du 15 juillet 2008 ayant pour objet le développement économique de certaines régions du pays ou encore l'article 4 (1) de la loi modifiée du 2 août 1977 portant création d'une Société Nationale de Crédit et d'Investissement).

Dans son appréciation, le ministre peut aussi tenir compte de l'effet potentiel de l'attribution d'une aide à l'entreprise concernée sur le redressement de l'économie luxembourgeoise.

Le paragraphe 2 vise à assurer un meilleur ciblage de l'aide.



Le paragraphe 3 précise que seules les entreprises démontrant avoir accompli des efforts substantiels pour s'autofinancer ou se financer auprès d'un tiers peuvent obtenir une aide forfaitaire. L'intention du Gouvernement est d'éviter que des entreprises utilisent des ressources étatiques alors que d'autres sources de financement leur sont accessibles. Ce faisant, le Gouvernement se conforme au prescrit de l'article 98 du traité CE, selon lequel les Etats membres et la Communauté agissent dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, favorisant l'allocation efficace des ressources, et veille à préserver l'équilibre des finances publiques.

Article 6 - Procédure d'attribution

L'article 6 précise la procédure à suivre par le ministre pour apprécier le bien-fondé de la demande. Le ministre est habilité à recueillir non seulement l'avis et l'assistance des experts, mais également à entendre le demandeur en ses explications avant de statuer de manière discrétionnaire par une décision motivée.

Le ministre ne pourra accorder d'aide sans avoir examiné tous les critères d'appréciation et le respect des conditions de l'article 5 et sans avoir vérifié si les règles de cumul de l'article 7 sont satisfaites.

Le paragraphe 3 précise que le ministre pourra subordonner le versement de l'aide à la réalisation de certaines conditions ou au respect d'engagements de l'entreprise. Ces contreparties à l'octroi de l'aide pourront notamment prendre la forme d'une augmentation du capital de l'entreprise, d'une interdiction de verser des tantièmes aux administrateurs ou de distribuer des bénéfices, d'une prise de participation par l'Etat dans l'entreprise, de l'engagement de rembourser, intégralement ou partiellement, les aides octroyées en cas de retour à meilleure fortune.

Article 7 - Cumul des aides

L'article 7 (1) prévoit que l'aide forfaitaire peut être cumulée en principe avec d'autres aides compatibles ou d'autres formes de financement si les plafonds d'intensité prévus dans les encadrements, les règlements d'exemption et les diverses lignes directrices en matière d'aides sont respectés.



L'article 7 (2) introduit en droit luxembourgeois une règle de cumul contenue dans la Communication de la Commission du 17 décembre 2008. La période de référence pour le calcul du cumul par rapport à une aide *de minimis* s'étend du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2010. Au cours de cette période, le total des aides ne peut pas dépasser les 500.000.- euros. Par exemple, si une entreprise a déjà reçu une aide *de minimis* de 200.000.- euros, elle ne pourra plus recevoir une aide de 500.000.-, mais seulement de 300.000 euros.

Article 8 - Suivi des aides octroyées

L'article 8 oblige le ministre à conserver la documentation relative au versement d'une aide au titre de l'article 1^{er} pendant 10 ans afin de pouvoir répondre aux demandes d'information de la Commission européenne.

La documentation à conserver contient la demande de l'entreprise candidate et le dossier joint ainsi que la décision d'octroi de l'aide forfaitaire.

Article 9 - Dispositions financières

L'article 9 contient les dispositions budgétaires. L'octroi des aides accordées sur base de l'article 1^{er} se fera dans les limites des crédits budgétaires disponibles.

Article 10 - Perte du bénéfice de l'aide et restitution

L'article 10 prévoit que les déclarations frauduleuses et le non respect des conditions mises à l'octroi de l'aide et engagements pris en rapport avec celui-ci entraîneront en principe la déchéance du droit à l'aide et la restitution de l'aide, augmentée des intérêts légaux.

Article 11 - Cessation d'activité

Il s'avère important de prévoir une obligation d'information du ministre ayant octroyé l'aide, lorsque l'entreprise bénéficiaire arrête volontairement tout ou partie de son activité. Pour éviter des abus, il y a lieu de prévoir la possibilité pour ledit ministre d'exiger le remboursement total ou partiel de l'aide versée.

Article 12 - Dispositions pénales

À l'instar de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques et 2. l'amélioration de la structure générale de l'économie, l'article 11 rappelle l'applicabilité de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale.

Plus particulièrement, l'article 11 renvoie à l'article 496 du code pénal, relatif à l'escroquerie, pour le cas où l'aide forfaitaire a été obtenue sur la base de renseignements sciemment inexacts ou incomplets, sans préjudice de l'application de l'article 10.



Les dispositions du livre 1^{er} du code pénal relatives aux infractions et de la répression en général sont applicables. Il en va de même des articles 130-1 à 132-1 du code d'instruction criminelle. Ces dispositions concernent principalement la décriminalisation, voire la décorrectionnalisation et les renvois par le procureur d'Etat sans instruction préparatoire en cas de circonstances atténuantes.

Article 13 - Prorogation

On ne peut exclure une prorogation du régime d'exception par la Commission, en particulier si la crise économique se prolongeait au-delà de 2010. Dans ce cas, il paraît judicieux de prévoir une possibilité de prorogation du dispositif légal par la voie d'un règlement grand-ducal. Cette faculté de prorogation devrait être limitée à deux fois une année. Conformément aux règles du traité CE en matière d'aides d'Etat, il ne pourrait être fait usage de cette faculté qu'en cas d'autorisation préalable de la Commission.

Article 14 - Entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de la loi est subordonnée à une notification à et à l'accord préalable de la Commission.