

N° 5099³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**instaurant un régime d'aide à la protection de l'environnement, à
l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie de
sources renouvelables**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(7.10.2003)

Par dépêche du 4 février 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre de l'Economie.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat s'est encore vu remettre les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers émis respectivement les 7 et 17 avril 2003 ainsi que la décision de la Commission européenne du 11 juillet 2003 considérant le régime d'aide prévu par la loi en projet comme compatible avec le traité CE en application des dérogations de l'article 87, paragraphe 3, alinéa c).

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Aux termes de l'exposé des motifs, l'adoption de nouvelles dispositions légales en matière d'aide à la protection de l'environnement, à l'utilisation rationnelle de l'énergie et à la production d'énergie renouvelable s'impose à la suite de l'adoption le 26 janvier 2001 par la Commission européenne – compétente selon l'article 88, paragraphe 1er du traité CE en matière d'aides d'Etat – d'un nouvel encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement, publié sous la référence (2001/C 37/03) au Journal officiel des Communautés européennes du 3 février 2001.

Le régime d'aide visé par la loi en projet est censé remplacer les dispositions de l'article 7 – régime d'aide à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle de l'énergie – 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.

Par rapport aux dispositions de 1993, le projet sous avis comporte en particulier les innovations suivantes:

- Le projet de loi instaure un cadre légal à part par rapport à la loi de 1993 pour les opérations de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que pour la production d'énergie à partir de sources énergétiques renouvelables.
- Les taux maxima des aides possibles sont adaptés vers le haut pour être dorénavant égaux aux maxima autorisés par l'encadrement communautaire pour les différents types d'investissements prévus.
- A l'avenir, la forme de l'intervention sera limitée à la seule subvention en capital, les autres formes d'intervention prévues en 1993, telles la bonification d'intérêts ou encore la garantie de l'Etat, s'étant avérées être restées sans application pratique sous le régime légal en vigueur.
- Les coûts éligibles qui donnent droit au bénéfice des aides publiques doivent correspondre à des investissements allant au-delà des exigences posées par les normes communautaires en matière de protection de l'environnement ou d'utilisation rationnelle de l'énergie, les normes communautaires

visées incluant l'obligation de recourir aux „meilleures techniques disponibles“ pour autant que celles-ci n'entraînent pas de coûts excessifs pour l'entreprise concernée (cf. notamment directive „IPPC“ 96/61/CEE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et la réduction intégrée de la pollution – JO L257 du 10.10.1996).

L'approche retenue par les auteurs du projet de loi apparaît dès lors comme un dénominateur commun entre l'obligation pour le Grand-Duché de Luxembourg d'aligner sa législation au nouvel encadrement communautaire, d'une part, et l'expérience pratique tirée de l'application des dispositions légales de 1993, d'autre part.

Tout comme les chambres professionnelles consultées, le Conseil d'Etat peut souscrire à l'économie générale des nouvelles dispositions légales projetées qui ont entre-temps reçu l'aval des services de la Commission européenne quant à leur compatibilité avec les exigences du traité CE en matière d'aides d'Etat.

Il estime pourtant que les questions soulevées par la Chambre des métiers et surtout par la Chambre de commerce méritent d'être tirées au clair, et que la rédaction du projet gouvernemental demande à être amendée en conséquence.

La première question concerne le champ des bénéficiaires des aides prévues. Ensemble avec la Chambre des métiers, le Conseil d'Etat se demande quel est le sens que les auteurs ont voulu donner à la notion d'„entreprise industrielle“ qui, à son avis, doit être entendue comme englobant aussi les entreprises artisanales, surtout que les auteurs déclarent eux-mêmes viser l'ensemble des entreprises à vocation manufacturière, dont les entreprises artisanales font sans conteste partie. Par ailleurs, rien dans l'encadrement communautaire à la base du projet de loi n'interdit cette interprétation.

Dans ce même ordre d'idées s'inscrit également l'interrogation sur la portée de la notion de „société de droit luxembourgeois“ employée par les auteurs du projet de loi pour cerner le cercle des bénéficiaires qui, aux termes de la loi en projet, peuvent prétendre à une aide publique au titre d'investissements réalisés dans le domaine de la production d'énergie à partir de sources renouvelables. La définition que les auteurs donnent de cette notion dans le cadre de l'exposé des motifs semble du moins sortir du commun, alors qu'elle exclurait à côté des personnes physiques, ce qui paraît évident, également les sociétés de personnes. Plutôt que de proposer des définitions nouvelles de notions régulièrement utilisées dans d'autres contextes avec des significations manifestement différentes, le Conseil d'Etat recommande de se tenir à la portée courante des termes utilisés, surtout si, comme dans le cas d'espèce, la définition de la notion avancée dans le corps même du texte de loi diverge visiblement de l'interprétation qui est proposée dans l'exposé des motifs et qui semble élaborée de toute pièce.

Même si le critère de l'„influence motrice sur le développement économique“ prescrit pour les entreprises de prestation de services désireuses de bénéficier des aides publiques prévues par la loi en projet est repris du règlement grand-ducal du 5 août 1993 portant exécution de la loi du 27 juillet 1993 précitée, le Conseil d'Etat a du mal à comprendre le bien-fondé de cette restriction qui en tout état de cause n'est pas exigée par l'encadrement communautaire. Dans la mesure où la Chambre des députés entendrait néanmoins maintenir la disposition en question, une reprise formelle de la définition dans le corps même de la loi en projet s'imposerait.

Un point qui a également prêté à critique dans les avis des chambres professionnelles concerne la limitation des aides à l'hypothèse où des normes communautaires à respecter font défaut ou que les exigences nationales à respecter s'avèrent plus restrictives que celles prévues par le droit des Communautés européennes. Conformément à l'encadrement communautaire précité, lesdites normes incluent également l'obligation d'utiliser les meilleures techniques disponibles dans la mesure où celles-ci n'entraînent pas de coûts excessifs pour l'entreprise qui est amenée à les appliquer (cf. définition de la notion de „norme communautaire“ en relation avec la note en bas de page (6) afférente de l'encadrement communautaire 2001/C 37/03). Le Conseil d'Etat recommande de se tenir à cet égard au texte gouvernemental qui apparaît comme intégralement en ligne avec l'encadrement communautaire, surtout à la lumière de l'attestation émise le 11 juillet 2003 par la Commission européenne sur la compatibilité de l'approche luxembourgeoise avec les prescriptions communautaires sur les aides d'Etat.

Une autre observation tient à la délimitation du champ d'application de la loi en projet par rapport aux régimes d'aides publiques bénéficiant aux entreprises du commerce et de l'artisanat ou encore par rapport aux aides accordées dans le domaine de la production d'énergie à partir de sources renouvelables aux particuliers ainsi qu'aux personnes morales qui ne poursuivent pas de but lucratif. Face à la prolifération des interventions financières de l'Etat en faveur des entreprises et des particuliers dans le

domaine de la protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle de l'énergie, une certaine rigueur dans la répartition des compétences est sans aucun doute de mise pour assurer, d'une part, pour l'administré – entreprise ou simple particulier – la transparence souhaitable des dispositions sur les aides auxquelles il peut prétendre, et pour empêcher, d'autre part, les abus qui sont facilités par l'opacité de la législation applicable générée par la multiplication des textes en vigueur et la pluralité des compétences ministérielles. Dans le cas du projet de loi sous examen, tant la limitation formelle et objective du cercle des bénéficiaires – entreprises industrielles (ou artisanales) et entreprises de prestation de services (ayant une influence motrice sur le développement économique) – pour les aides en faveur des opérations de protection de l'environnement ou d'utilisation rationnelle de l'énergie, d'une part, entreprises constituées sous forme de sociétés commerciales pour les aides en faveur des investissements destinés à la production d'énergie renouvelable, d'autre part, que le droit de cumuler les aides en question avec d'autres aides à l'investissement dans les limites du plafond prévu par la loi même apportent aux yeux du Conseil d'Etat les apaisements utiles sur le plan légistique. En pratique, il aurait pourtant été préférable dans l'intérêt des administrés de réunir entre les mains d'un seul ressort ministériel l'ensemble des aides publiques qui sont accordées en la matière.

Le Conseil d'Etat note enfin que les auteurs du projet de loi ont écarté les organismes publics du bénéfice des aides prévues. Si en première approche cette option semble défendable tant parce qu'elle s'inscrit dans la continuité de la législation de 1993 que parce que l'encadrement communautaire qui conditionne la nouvelle loi paraît également faire abstraction de l'inclusion des personnes de droit public dans le régime d'aide, il faut cependant se rendre à l'évidence que l'objet industriel ou commercial poursuivi par tel syndicat intercommunal ou tel établissement public place *a priori* ces entités dans une situation comparable aux entreprises privées, bénéficiaires des aides visées par la loi en projet.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Plutôt que de reléguer à l'article 13 la détermination des „ministres compétents“, le Conseil d'Etat suggère de désigner immédiatement à l'article 1er l'autorité qui a compétence pour apprécier les demandes et pour allouer les aides prévues par la loi en projet.

Les auteurs du projet de loi ont repris la solution déjà prévue par la loi du 27 juillet 1993 en désignant comme autorités compétentes pour accorder les aides visées les membres du Gouvernement qui ont respectivement l'Economie et les Finances dans leurs attributions. Le Conseil d'Etat estime qu'au vu de la répartition des compétences au niveau du gouvernement, il y aurait lieu de désigner le ministre du Trésor et du Budget plutôt que le ministre des Finances pour assumer, ensemble avec le ministre de l'Economie, l'allocation des aides. Toutefois, il se demande si la raison d'être de cette double compétence, source potentielle de conflits d'intérêts et de lenteurs administratives, qui fait intervenir le responsable politique du budget à côté du ministre du ressort est encore d'actualité. En effet, le contrôle financier qui a été introduit par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et qui est placé sous l'autorité du ministre du Trésor et du Budget, devrait réserver à ce dernier un droit d'intervention suffisamment prononcé pour rendre superflue cette double compétence.

Quant au cercle des bénéficiaires potentiels des aides, les auteurs du projet entendent faire une distinction selon que l'aide est allouée en faveur d'un projet de protection de l'environnement, voire d'utilisation rationnelle de l'énergie ou d'un projet destiné à la production d'énergie renouvelable.

Dans le premier cas, les bénéficiaires sont „des entreprises industrielles ou de prestations de services, ces dernières devant avoir une influence motrice sur le développement économique“. Comme il semble évident que le droit de prétendre à une aide à accorder par les autorités luxembourgeoises ne se conçoit pas sans l'existence d'une relation effective de l'entreprise requérante avec le Grand-Duché de Luxembourg, le Conseil d'Etat propose d'ajouter cette précision au texte, en reprenant à cet effet la formule utilisée par la Commission européenne dans sa décision précitée du 11 juillet 2003, selon laquelle „les bénéficiaires sont des entreprises exerçant leur activité économique au Grand-Duché de Luxembourg“. Conformément à la remarque faite dans le cadre des considérations générales, il convient en outre de parler d'„entreprises industrielles ou artisanales“. En outre, le Conseil d'Etat propose d'omettre l'obligation d'„avoir une influence motrice sur le développement économique“ dans le cas des entreprises de prestation de services. Il estime en effet que, d'une part, cette notion est trop générale et trop

vague pour constituer une vraie plus-value, et que, d'autre part, la nécessité légale de l'effet restrictif que comporte cette précision en matière d'allocation des aides n'est pas donnée. Dans la mesure où la Chambre des députés estimerait néanmoins nécessaire de maintenir cette dernière restriction, il faudrait au moins reprendre dans le texte de loi la définition de ce critère, telle que celle-ci figure au règlement grand-ducal du 5 août 1993 portant exécution de la loi modifiée du 27 juillet 1993.

En ce qui concerne le second cas, les entreprises bénéficiaires des aides accordées au titre de la production d'énergie renouvelable doivent être, selon les auteurs du projet, des „entreprises de tous les secteurs constituées sous forme de société de droit luxembourgeois“. Au regard de l'observation faite au chapitre des considérations générales, le Conseil d'Etat préfère parler d'„entreprises constituées sous forme de sociétés commerciales ou coopératives de droit luxembourgeois qui exercent leur activité au Grand-Duché de Luxembourg“.

Enfin, au troisième alinéa la portée du terme „activités“ paraît suffisamment générale pour justifier l'abandon des mots „et/ou entreprises“ qui suivent dans le texte.

Dans ces conditions, les trois premiers alinéas de l'article 1er se liront comme suit:

„Le ministre ayant dans ses attributions l'Economie, ci-après appelé „le ministre“, est l'autorité compétente pour accorder une aide en faveur d'opérations de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle de l'énergie réalisées par des entreprises industrielles ou artisanales ou par des entreprises de prestation de services, à condition que ces entreprises exercent leur activité afférente au Grand-Duché de Luxembourg.

Le ministre peut en outre accorder une aide en faveur d'investissements destinés à la production d'énergie à partir de sources renouvelables et réalisés par des entreprises constituées sous forme de sociétés commerciales ou coopératives de droit luxembourgeois, dans la mesure où leur activité afférente est exercée au Grand-Duché de Luxembourg, et que le plafond total résultant du cumul de l'aide à l'investissement avec des aides de fonctionnement octroyées à un même projet ne dépasse pas la limite prévue à l'article 5.

Les activités susceptibles de bénéficier des dispositions de la présente loi peuvent être précisées par un règlement grand-ducal.“

Le quatrième alinéa ne donne pas lieu à observation.

Article 2

Cet article a trait aux définitions des notions principales utilisées dans le cadre de la loi en projet. Il ne donne pas lieu à observation, sauf qu'il convient de donner à la définition sous 6 le libellé suivant:

„6) rendement de conversion: rapport entre, d'une part, la somme de l'énergie électrique produite et de l'énergie thermique produite et, d'autre part, l'énergie primaire nécessaire à cette production.“

Articles 3 à 7

Ces articles ont tous trait aux différents régimes d'aide prévus; ils déterminent en plus le plafond de la contribution étatique pouvant être allouée dans les différentes situations qui ouvrent le droit à une aide publique.

Pour éviter des problèmes d'interprétation inutiles face au choix d'un libellé qui diffère d'un article à l'autre lorsqu'il s'agit de définir le plafond du taux des coûts éligibles que l'aide publique ne doit pas dépasser, le Conseil d'Etat propose de s'en tenir à une formule unique valable pour les articles 3 à 6 sous examen.

Le texte gouvernemental prévoit par ailleurs de fixer sous forme de taux maximal par rapport aux coûts éligibles le plafond de l'aide dans la loi même, tout en ouvrant la possibilité de réduire ce plafond par voie de règlement grand-ducal.

Afin d'éviter à l'Administration de s'exposer au reproche de l'arbitraire, le Conseil d'Etat propose de remanier la rédaction du dernier alinéa des articles 3 à 7 et d'insérer les dispositions en cause sous forme d'une formule unique à l'article 13.

L'article 3 se lira comme suit:

„Lorsqu'une entreprise ..., elle peut bénéficier d'une aide à l'investissement ne pouvant pas dépasser 30% des coûts éligibles.“

L'article 4 se lira comme suit:

„Lorsqu'une entreprise ..., elle peut bénéficier d'une aide à l'investissement ne pouvant pas dépasser 40% des coûts éligibles.“

L'article 5 se lira comme suit:

„Lorsqu'une entreprise ..., elle peut bénéficier d'une aide à l'investissement ne pouvant pas dépasser 40% des coûts éligibles.“

L'article 6 se lira comme suit:

„Lorsqu'une entreprise ..., elle peut bénéficier d'une aide à l'investissement ne pouvant pas dépasser 40% des coûts éligibles, à condition qu'elle puisse démontrer, ... primaire.

Un rendement de conversion ... de chaleur.“

L'article 7 se lira comme suit:

„Les petites et moyennes entreprises ... en la matière.“

Article 8

Sans observation, sauf qu'au premier alinéa, il convient de supprimer le mot „strictement“ sans risque d'altération de la portée du libellé proposé.

Article 9

Le Conseil d'Etat propose de reformuler la première phrase du deuxième alinéa de l'article 9 de la façon suivante:

„Les coûts relatifs à un projet donné ne sont éligibles que pour autant qu'ils dépassent l'investissement de l'entreprise nécessaire pour permettre à celle-ci de se mettre en conformité avec les normes communautaires en la matière.“

A la deuxième phrase de cet alinéa ainsi qu'au troisième alinéa, il convient d'ajouter les mots „ou d'utilisation rationnelle de l'énergie“ derrière „niveau de protection de l'environnement“.

Article 10

Sans observation.

Article 11

Il y a lieu de remplacer l'intitulé par l'expression „instruction des dossiers“ concernant mieux l'objet de l'article et de mettre le terme „ministres“ au singulier tout en supprimant l'adjectif „compétents“ derrière le mot „ministres“.

Par ailleurs, il n'est pas concevable que la décision que le ministre est amené à prendre au sujet de l'allocation de l'aide puisse être tenue en échec par l'omission de la part de la commission d'émettre son avis. Voilà pourquoi il convient de remanier encore le début de la phrase formant l'article 11 qui se lira dès lors comme suit:

„Art. 11. Instruction des dossiers

La commission consultative demandée en son avis, le ministre peut accorder l'aide destinée à encourager les investissements définis aux articles 3, 4, 5, 6 et 10 sous forme de subvention en capital. La composition et le fonctionnement de la commission consultative sont déterminés par règlement grand-ducal.“

Le Conseil d'Etat propose encore d'insérer l'article relatif à l'introduction de la demande (article 15 selon les auteurs du projet) derrière l'article 11. Ainsi ce nouvel article prendra-t-il le numéro 12. Les articles subséquents devront être renumérotés en conséquence.

Article 12 (13 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 13 (14 selon le Conseil d'Etat)

Cet article est à supprimer au vu de la proposition de texte du Conseil d'Etat pour l'article 1er.

Conformément à sa remarque relative aux articles 3 à 7, le Conseil d'Etat propose de reprendre à l'article sous examen, sous forme d'une formule unique valant pour les cinq articles en question, la proposition des auteurs du projet de loi d'autoriser par voie de règlement grand-ducal des taux inférieurs aux maxima légaux. Par ailleurs, la structure logique du texte de loi commande de transférer le deuxième alinéa de l'article 18 vers l'article 13.

Cet article 13 (14 selon le Conseil d'Etat) se lira dès lors comme suit:

„Art. 14. Modalités d'octroi des aides

A moins qu'un taux inférieur ne soit fixé par la voie d'un règlement grand-ducal, les aides allouées correspondent aux taux maxima prévus aux articles 3, 4, 5 et 6. Il en est de même du supplément prévu à l'article 7.

Ce règlement grand-ducal peut en outre déterminer les modalités d'octroi des aides prévues aux articles 3, 4, 5, 6 et 10 et subordonner celles-ci à des investissements ou dépenses minima.“

Article 14 (15 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 15 (12 selon le Conseil d'Etat)

Conformément à son observation ci-dessus, l'article 15 a été inséré à la suite de l'article 11.

Article 16

Le Conseil d'Etat propose de reformuler cet article comme suit:

„Art. 16. Dispositions pénales

Les personnes qui ont obtenu un des avantages prévus par la présente loi sur la base de renseignements sciemment inexacts ou incomplets, sont passibles des peines prévues à l'article 496 du code pénal, sans préjudice de l'obligation pour l'entreprise bénéficiaire de restituer ces avantages.“

Article 17

La première phrase du premier alinéa doit être libellée comme suit:

„L'article 7 de la loi modifiée du 27 avril 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 est abrogé.“

La référence à l'article 15 figurant *in fine* au deuxième alinéa est à remplacer par une référence à l'article 12.

Article 18

Comme indiqué en relation avec le texte proposé pour faire l'objet de l'article 13 (14 selon le Conseil d'Etat), le Conseil d'Etat propose de supprimer l'alinéa 2 de l'article 18 sous examen.

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat marque son accord avec le projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 7 octobre 2003.

Pour le Secrétaire général,

L'Attaché,

Vincent SYBERTZ

Le Président,

Pierre MORES

