

N° 8096¹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROPOSITION DE LOI

**créant une aide financière pour les investissements
dans des projets de technologies à émissions négatives**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(12.3.2024)

Par dépêche du 9 novembre 2022, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par le député Sven Clement le même jour.

Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles ainsi que d'une fiche financière.

Par courrier du 15 novembre 2022, le Conseil d'État a sollicité la prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique. Cette prise de position n'a toutefois pas encore été communiquée au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi sous examen a pour objet de créer « un régime d'aides financières pour la réalisation de projets d'investissement qui ont pour but de stimuler les investissements dans les projets de technologies à émissions négatives ». Selon l'exposé des motifs, cette mesure permettrait « [d'] accélérer la réduction des émissions de CO₂ et d'atteindre la neutralité climatique avant 2050 ». Voilà pourquoi la proposition de loi se veut de « mettre en place une structure d'incitation fondée sur les mécanismes du marché et capable de générer et de soutenir une demande précoce pour les projets à technologies d'émissions négatives et de stimuler des investissements ».

Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que la loi du 27 août 2012 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone qui transpose la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil, a créé, selon son article 1^{er}, « un cadre juridique pour le stockage géologique, en toute sécurité pour l'environnement, du dioxyde de carbone (CO₂) afin de contribuer à la lutte contre le changement climatique » auquel l'auteur de la proposition de loi ne fait aucune référence.

La proposition de loi entend donc instaurer un régime d'aides par le biais d'un cadre juridique autonome sans lien avec la législation européenne et nationale existante en la matière. Cette façon de procéder crée toutefois des incohérences qui sont source d'insécurité juridique. En effet, les définitions ainsi que les conditions à respecter par les « porteurs de projet » diffèrent sensiblement de celles instaurées par la loi précitée du 27 août 2012.

En général, le Conseil d'État constate que le texte lui soumis pour avis est entaché de nombreuses imprécisions et incohérences, à commencer par son objectif et les mesures proposées pour l'atteindre. Ainsi, si l'objectif de la proposition de loi est de stimuler les investissements dans les projets des technologies à émissions négatives ou encore, selon son article 1^{er}, la promotion et le développement de projets, force est de constater que l'objectif n'est pas en adéquation avec les mesures proposées, l'aide financière prévue par l'auteur n'étant pas calculée par rapport à la réalisation d'un investissement au profit d'un projet de technologie à émissions négatives, mais par rapport au résultat de l'investissement, à savoir par rapport aux tonnes de CO₂ effectivement captées ou stockées après la réalisation

de l'investissement. Or, si l'objet de l'aide est la promotion et le développement de projets de technologies à émissions négatives, il y aurait lieu de mettre en place un régime d'aides favorisant l'investissement tout en définissant avec précision les investissements visés, leur durée de réalisation ou d'achèvement tout comme les conditions à remplir pour être éligible à cette aide.

Par ailleurs, alors qu'il s'agit d'octroyer une aide financière sous la forme de subvention directe, le texte proposé omet de définir quels en seraient les bénéficiaires. Au vu du texte sous avis, seuls des « projets » peuvent faire l'objet d'une aide. Or, quelle est la définition du terme « projet » et quelle est la définition du terme « porteur de projet », notions que le texte emploie sans distinction ni définition ? Le « porteur de projet » est-il le bénéficiaire de l'aide ? Est-ce que le « porteur de projet » est l'exploitant des installations visées par l'auteur ? S'agit-il de personnes physiques et morales, de petites et moyennes entreprises ou autres ? Qu'en est-il s'il existe plusieurs « porteurs de projet » ? Est-ce que cette aide est cumulable avec d'autres aides ? Quelles sont les conditions à respecter par les « porteurs de projet » pour pouvoir bénéficier de l'aide ? Comme le dispositif prévoit que le ministre « peut » octroyer des aides financières, dans quels cas et sous quelles conditions peut-il les octroyer ou les refuser ? Le texte proposé visant, alternativement et sans cohérence, les projets de captage « et » de stockage, les projets de captage « ou » de stockage, quelles sont les conditions de base à respecter par les « porteurs de projet » ? Quand et sous quelles conditions les « porteurs de projet » doivent-ils restituer l'aide ? L'article 5 prévoyant une garantie de stockage « pour une durée de 1 000 ans », l'aide restera-t-elle acquise ou devra-t-elle être restituée au moment où il y a une fuite de dioxyde de carbone de l'installation de stockage, même après des centaines d'années ? Le Conseil d'État constate que le texte lui soumis pour avis ne répond pas de façon satisfaisante à ces questions.

En ce qui concerne le calcul de l'aide financière, le Conseil d'État constate que le cadre juridique que l'auteur entend créer est imprécis, le texte sous revue proposant un paiement accordé pour chaque tonne métrique de dioxyde de carbone captée et stockée « pendant la durée du contrat », sans que le dispositif ne fasse référence à un quelconque contrat. Il ne ressort que de manière incidente du dispositif que le paiement serait effectué par tranches. Par ailleurs, le texte ne précise pas si l'aide est calculée en euros. Le montant maximal de l'aide financière est également imprécis en ce qu'il vise dix mille tonnes de CO₂, sans autre précision. Quelles sont les conditions à respecter pour quantifier le dioxyde de carbone capté ou stocké ? Quelles sont les conditions à respecter par le porteur du projet pour le « rapport montrant la bonne exécution du projet » ? Quelle est la durée de conservation des informations à fournir par les « porteurs de projet » visées à l'article 5 ? À l'article 7, quels sont les critères selon lesquels les formules de calcul des différents types d'aides peuvent être ajustées ?

Outre l'imprécision générale du dispositif, celui-ci soulève des questions quant à sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne. Le Conseil d'État relève d'abord que le dispositif en projet ne satisfait pas aux conditions d'exemption de l'obligation de notification de l'article 36, paragraphe 2*bis*, du règlement (UE) n° 651/2014¹. Il est rappelé que l'introduction d'un tel régime se trouve soumise au respect des règles européennes en matière d'aides d'État. Il y a dès lors lieu de procéder à l'obligation de consultation publique afin d'apprécier l'effet du régime à introduire sur la concurrence et sa proportionnalité, et à la notification du projet de régime à la Commission européenne, formalités non réalisées. Le Conseil d'État note en effet que la proposition de loi ne contient pas de clause selon laquelle l'aide ne peut être accordée avant la décision finale de la Commission européenne la déclarant compatible avec le marché intérieur en vertu des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et après la publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg d'un avis renseignant sur la décision de la Commission européenne. En ce qui concerne les conditions de fond, telles qu'interprétées au chapitre 3 et au chapitre 4, section 1^{re}, des lignes directrices de la Commission européenne², le Conseil d'État s'interroge notamment sur les conditions liées à l'effet incitatif du régime d'aide, sa nécessité et sa proportionnalité. Plus particulièrement, les conditions liées par l'auteur à l'actionnariat majoritairement luxembourgeois du bénéficiaire, le financement de projets en dehors du territoire du Grand-Duché du Luxembourg, l'absence de mise en concurrence entre les éventuels bénéficiaires soulèvent des questions.

1 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, tel que modifié.

2 Lignes directrices de la Commission européenne concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022.

Au vu des nombreuses imprécisions du dispositif qui sont source d'insécurité juridique et qui ne répondent pas aux critères de clarté et d'accessibilité exigés par la Constitution³, ainsi qu'au vu des questions de conformité du régime proposé au regard du droit européen en matière d'aides d'État, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte dans la teneur lui soumise, et se dispense de l'examen des articles quant au fond.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Il y a lieu d'ajouter un point après l'indication du numéro d'article, pour écrire par exemple « **Art. 1^{er}** ». Par ailleurs, le trait d'union entre le numéro d'article et l'intitulé d'article est à omettre et l'intitulé d'article n'est pas à faire suivre par un point final. Ainsi, à titre d'exemple, il convient d'écrire « **Art. 1^{er}. Objet** ».

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Les énumérations sont systématiquement 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.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Les nombres s'écrivent systématiquement en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Article 1^{er}

Les termes « proposition de » sont à supprimer.

Article 2

À la phrase liminaire, il convient de remplacer les termes « l'on » par le terme « on ».

Au point 4, il y a lieu d'omettre les termes « ou son délégué ».

Article 3

Au paragraphe 3, les termes « de tonnes » y figurant de trop sont à supprimer.

Au paragraphe 4, le terme « carbone » s'écrit sans lettre « s » et il convient d'écrire correctement « Grand-Duché de Luxembourg » et non pas « Grand-Duché du Luxembourg ». Par ailleurs, le Conseil d'État propose d'entourer le terme « captage » de guillemets. Cette observation vaut également pour l'article 4, paragraphes 2, alinéa 1^{er}, lettre (a), et 3, phrase liminaire. De plus, il faut écrire « pour cent » en deux mots et sans lettre « s ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'insérer le terme « une » avant les termes « base volumétrique ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, lettre (b), et par analogie à l'observation formulée à l'article 3 concernant le terme « captage », le Conseil d'État propose d'entourer le terme « stockage » de guillemets. Cette observation vaut également pour le paragraphe 4, phrase liminaire.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « l'article 3 ».

Aux paragraphes 3 et 4, il est suggéré d'écrire « N = années de paiement [...] » et « tCO₂ = tonnes métriques [...] », en omettant à chaque fois le deux-points après le symbole « = ».

Article 5

À l'intitulé d'article, l'emploi du terme « application » pour désigner la demande d'aide est inapproprié. Il y a lieu de viser la « procédure de demande d'aide ».

³ Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021).

Au paragraphe 2, lettre (b), il convient de remplacer les termes « aux articles 3 (3) et 3 (4) » par ceux de « à l'article 3, paragraphes 3 et 4 ».

Au paragraphe 2, lettre (d), la formulation « de l'endroit ou des endroits » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs endroits.

Au paragraphe 2, lettre (e), les termes « d'une » sont à remplacer par le terme « de ».

Au paragraphe 2, lettre (g), et conformément à l'observation formulée à l'article 4 ci-avant, le Conseil d'État propose de remplacer les termes « l'aide financière « Catégorie stockage » » par ceux de « l'aide financière de la catégorie « stockage » ».

Au paragraphe 4, il convient de remplacer les termes « avec le » par le terme « au » et de terminer le paragraphe par un point final.

Au paragraphe 9, première phrase, il y a lieu d'écrire correctement « exécution ».

Article 7

À l'alinéa 1^{er}, il est relevé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Chambre des députés » avec une lettre « d » minuscule.

À l'alinéa 2, les termes « repris » et « ajustés » sont à accorder au genre féminin pluriel.

Article 8

Il convient d'écrire « Fonds climat et energie » avec des lettres « c » et « é » minuscules.

Article 9

Les termes « prend ses effets au » employés en cas de mise en vigueur rétroactive sont à remplacer par ceux de « entre en vigueur le ». Par ailleurs, le Conseil d'État signale qu'à défaut d'indiquer une date précise d'entrée en vigueur, l'article sous revue est sans objet et à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 12 mars 2024.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ