

Projet de loi

instituant un régime d'aides en faveur de la transition vers une économie à zéro émission nette

Avis du Conseil d'État

(25 février 2025)

En vertu de l'arrêté du 22 novembre 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 17 février 2025.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à instituer un régime d'aides dont l'objectif est l'accélération de la transition de l'économie luxembourgeoise vers une économie à zéro émission nette, le Luxembourg s'étant fixé comme objectif d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

S'appuyant sur l'encadrement temporaire de crise et de transition pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine résultant de la communication (2023/C 101/03) de la Commission européenne, le projet de loi sous avis s'inscrit, selon les auteurs, dans un contexte d'urgence tant climatique qu'économique.

Il met en place deux nouveaux types d'aides, mettant l'accent sur la décarbonation et l'accélération des investissements dans certains secteurs clés pour la transition énergétique. Ce nouveau régime d'aides s'ajoute à celui institué par le projet de loi n° 8386 ayant pour objet le renouvellement du régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat. Il n'a qu'un caractère temporaire, les aides devant être accordées au plus tard le 31 décembre 2025 conformément au prescrit de l'encadrement temporaire précitée de la Commission européenne. Ce dernier a été mis en place dans le but de contribuer à réduire la dépendance de l'Union européenne à l'égard des importations de combustibles fossiles.

Il est proposé de subventionner des projets d'électrification des processus de production industriels ayant reposé jusqu'alors sur des énergies fossiles. En outre, il est prévu d'accorder des aides permettant d'accélérer les investissements visant à produire certaines marchandises essentielles à la

transition vers une économie à zéro émission limitativement énumérées dans la loi en projet ainsi que leurs composants essentiels.

Les deux catégories d'aides visées par le projet de loi sous avis sont soumises à un régime qui doit notamment être conforme aux chapitres 2.6 et 2.8 de la Communication (2023/C 101/03) précitée de la Commission européenne, afin d'être considérées comme compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point c), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le nouveau régime d'aides a fait l'objet d'une notification préalable à la Commission européenne en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE aux fins de la voir statuer sur leur compatibilité avec le marché intérieur. Dans sa décision du 11 octobre 2024 (C(2024) 7213), la Commission européenne a estimé que le projet de régime d'aide ne soulevait pas d'objections au regard de sa compatibilité avec le droit européen.

À plusieurs endroits du dispositif en projet, les auteurs font référence à des directives européennes. Or, la position de principe du Conseil d'État consiste à rappeler que la référence à une directive européenne est à proscrire et préconise de se référer à l'acte national de transposition. De manière générale, la préférence du Conseil d'État irait vers un renvoi aux dispositions nationales qui sont effectivement applicables.

Selon la fiche financière annexée au projet de loi, « le budget de cet instrument d'aide est estimé à 420 000 000 d'euros, dont 400 000 000 d'euros pour les aides en faveur des projets d'électrification des procédés de production industriels (art.4) et 20 000 000 d'euros pour les aides en faveur d'investissements dans les secteurs stratégiques pour la transition vers une économie à zéro émission nette (art.5) ». La prévision des dépenses budgétaires a été effectuée sur une période 2025 - 2038.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen détermine le régime de la nouvelle aide en faveur des projets d'électrification des procédés de production industriels. Elle ne peut être octroyée qu'aux entreprises du secteur de l'industrie manufacturière qui exploitent déjà une installation industrielle au moment de la soumission de la demande. En vertu des conditions posées par l'article 1^{er} du projet de loi sous rubrique, l'entreprise doit disposer d'une autorisation d'établissement délivrée en application de la loi modifiée du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales. Contrairement au projet de loi n° 8386 ayant pour objet le renouvellement du régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat, le dispositif sous avis ne soumet pas les activités des entreprises pouvant bénéficier d'une aide à une condition de territorialité. Le Conseil d'État comprend pourtant que les aides allouées ne concernent que des installations établies au Luxembourg.

Le Conseil d'État note que les auteurs ont opté dans le cadre du projet de loi sous avis de ne retenir que l'objectif d'une réduction d'au moins 40 pour cent des émissions directes et non celle de la réduction d'au moins 20 pour cent de la consommation d'énergie des installations bénéficiant de l'aide, prévu au point (81) d. de l'encadrement temporaire précité.

Le paragraphe 7 institue un régime de pénalités en vue de faire respecter la condition du délai de trente-six mois déterminée par l'encadrement temporaire.

Selon le paragraphe 8, l'aide ne peut être octroyée qu'à la suite d'une opération de sélection des projets par l'organisation d'une ou de plusieurs procédures de mise en concurrence ouvertes, claires, transparentes et non discriminatoires. Ainsi, les demandes spontanées des entreprises intéressées au type d'aide en question sont exclues.

Le paragraphe 10, alinéa 1^{er}, précise que le critère de sélection des projets est celui de l'aide demandée par tonne de CO2 équivalent éliminée sur une période de dix ans à compter de la mise en service de l'installation ou de l'équipement. Le Conseil d'État se demande si les projets avec le meilleur rendement investissement/ réduction par tonne de CO2 équivalent sont ceux qui sont favorisés par le ministre ou si d'autres critères sont également pris en compte par ce dernier dans le cadre de la sélection visée. Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur le bien-fondé et l'encadrement légal de la faculté que le paragraphe 10, alinéa 2, confère au ministre en ce qui concerne la sélection d'un nombre limité de projets alors que le budget alloué à la procédure de mise en concurrence permettrait de financer l'ensemble des projets soumis. Il signale que le dispositif sous revue relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, et rappelle que, dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Il y a partant lieu, sous peine d'opposition formelle, de préciser au paragraphe 10 de l'article 4 en projet le ou les critères qui déterminent les choix du ministre.

Article 5

L'article sous examen met en place un régime d'aides en faveur d'investissements dans les secteurs stratégiques pour la transition vers une économie à zéro émission nette. Il concerne les entreprises qui effectuent sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg certains investissements productifs.

Articles 6 à 9

Sans observation.

Article 10

L'article sous revue a trait au contrôle et à la restitution de l'aide.

Le paragraphe 1^{er} envisage au point 3^o le cas d'une aliénation de l'actif faisant l'objet de l'aide. Le ministre peut sous certaines conditions autoriser une telle aliénation.

Le Conseil d'État se demande si l'aide, qui selon l'article 6, paragraphe 2, point 2^o, peut être versée en dix tranches annuelles à compter de la première année suivant la mise en service de l'installation ou de l'équipement faisant l'objet de l'aide, continuera à être versée au bénéficiaire initial après l'aliénation de l'installation ou de l'équipement en question dans le cas où les conditions fixées par la loi en projet, notamment quant à l'atteinte du niveau de décarbonation visé à l'article 4, sont toujours respectées et le ministre a accordé ladite aliénation. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement au libellé de l'article 10, paragraphe 1^{er}, point 3^o, de l'article sous revue pour des raisons de sécurité juridique.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que le paragraphe 1^{er}, point 3^o, de l'article sous revue, reste muet quant aux critères selon lesquels le ministre accorde ou refuse l'aliénation de l'actif faisant l'objet de l'aide à une entreprise qui en fait une demande écrite et motivée. Le Conseil d'État rappelle à cet égard que, dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Il y a partant lieu, sous peine d'opposition formelle, de préciser à la disposition précitée le ou les critères qui déterminent le choix du ministre.

Articles 11 et 12

Sans observation.

Article 13

Le Conseil d'État signale que, suite à la décision de la Commission européenne du 11 octobre 2024 précitée, la disposition sous examen est devenue superfétatoire et peut être supprimée.

Annexe 1

Le point 1^o, troisième tiret, de l'annexe 1, fait référence aux « lignes directrices » sans qu'il soit précisé de quelles lignes directrices il s'agit concrètement. Le Conseil d'État demande aux auteurs d'adapter le libellé en question afin de préciser quelles sont les lignes directrices visées.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque et les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Il est signalé qu'il ne faut pas insérer des phrases entières, voire des alinéas, dans les énumérations.

Les formulations « un ou plusieurs », « une ou plusieurs » et « d'une ou de plusieurs » sont à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont systématiquement à séparer par des virgules.

Il est signalé que les nombres s'écrivent 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. Par ailleurs, en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable, pour écrire par exemple à l'article 2, point 10°, « 50 000 000 euros ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 3, phrase liminaire, il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date du premier acte visé, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Par ailleurs, et conformément à l'observation générale, il y a lieu d'ajouter une virgule après l'intitulé du premier acte. En outre, il convient de supprimer l'exposant « ° » à la suite de la deuxième occurrence des termes « point 2 », étant donné que la subdivision visée par la disposition de la loi du 27 juin 2018 relative au contrôle des exportations n'est pas présentée de cette manière.

Article 2

Les définitions sont à introduire comme suit :

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

Le Conseil d'État signale qu'il faut éviter l'insertion de phrases entières dans les définitions.

Au point 2°, il est recommandé de remplacer le terme « ou » par le terme « ni ».

Au point 5°, première phrase, il n'est pas indiqué de faire figurer des abréviations ou de mettre des termes ou des références entre parenthèses dans le dispositif. Cette observation vaut également pour les points 7° et 16°, ainsi que pour l'article 4, paragraphe 3, point 2°, alinéa 1^{er}, troisième phrase.

Au point 6°, deuxième phrase, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Au point 7°, il convient d'écrire « Commission européenne ».

Au point 10°, il est signalé qu'étant donné que le règlement européen visé a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les termes « , tel que modifié » après l'intitulé.

Au point 17°, il convient d'écrire « lettres a) et c) ». En outre, le terme « traité » prend une lettre initiale majuscule, pour écrire « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ».

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, il est signalé que 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 ». Cette observation vaut également pour l'article 5, paragraphe 7, point 1°, et pour l'annexe 1, point 4°, au tiret, deuxième phrase.

Article 4

Au paragraphe 2, alinéa 2, il est indiqué d'écrire « [...], ci-après ~~les~~ « émissions historiques ». »

Au paragraphe 3, point 2°, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il convient d'écrire « Convention-cadre » et d'insérer une virgule après les termes « faite à New York » et après les termes « fait à Paris ».

Au paragraphe 4, le Conseil d'État se doit de signaler que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il convient de se référer au « règlement d'exécution (UE) ~~n°~~ 2021/447 de la Commission du 12 mars 2021 déterminant les valeurs révisées des référentiels pour l'allocation de quotas d'émission à titre gratuit pour la période 2021-2025, conformément à l'article 10*bis*, paragraphe 2, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil ».

Au paragraphe 7, et pour des raisons de meilleure lisibilité, il est suggéré de rédiger l'alinéa 2 comme suit :

« En cas de retard, s'applique une pénalité mensuelle à hauteur de :

1° 0,5 pour cent du montant total de l'aide à compter du premier mois de retard ;

[...]

5° 2,5 pour cent du montant total de l'aide à compter du treizième mois de retard.

Ces pénalités s'appliquent à concurrence du montant total de l'aide. »

Au paragraphe 9, point 8°, et conformément aux observations générales ci-avant, il convient d'ajouter une virgule à la suite des termes « directive 2003/87/CE ». En outre, et à des fins de précision, il y a lieu d'écrire « et des données visées au paragraphe 3, point 2°, du présent article ; ».

Aux paragraphes 10 à 12, il faut laisser une espace entre le numéro de paragraphe et son libellé.

Au paragraphe 11, le terme « d' » précédant le terme « euros » est à supprimer.

Article 5

Au paragraphe 3, alinéa 2, point 1^o, le terme « transférées » est à accorder au genre masculin pluriel.

Article 6

Au paragraphe 2, le Conseil d'État signale que la structure de la disposition est à revoir. En effet, la subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), (3), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1^o, 2^o, 3^o, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante i), ii), iii), ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, au sein des énumérations, chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Au paragraphe 3, alinéa 4, point 2^o, le terme « afférents » est à accorder au genre féminin pluriel.

Au paragraphe 3, alinéa 4, point 3^o, deuxième phrase, le point-virgule est à remplacer par un point final.

Au paragraphe 4, le terme « visés » est à accorder au genre féminin pluriel.

Article 8

Au paragraphe 2, première phrase, les termes « En outre, » sont à omettre, car superfétatoires. Par ailleurs, et à l'instar de l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, du règlement (UE) n^o 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, il est recommandé de remplacer les termes « le site de transparence de la Commission européenne » par ceux de « la plateforme informatique « Transparency Award Module » de la Commission européenne ».

Au paragraphe 2, deuxième phrase, il convient d'écrire correctement « sur le fondement de l'articles 4 ».

Article 9

Au paragraphe 2, il est recommandé de remplacer les termes « en son paragraphe 8 » par ceux de « à l'article 4, paragraphe 8, ».

Annexe 1

Au point 1^o, deuxième tiret, et suite à l'introduction à l'article 2, point 10^o, d'une forme abrégée afférente, il convient d'écrire « à l'annexe I

~~du 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 ».~~

Au point 2°, troisième tiret, il convient d'écrire « de l'Union européenne, ».

Annexe 2

Au point 2°, il convient de supprimer la virgule entre les termes « outils et » et le terme « capteurs ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 25 février 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes