

Projet de loi

relatif à un régime d'aides à la protection de l'environnement

Avis du Conseil d'État

(8 mars 2016)

Par dépêche du 5 août 2015, 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 ainsi qu'un tableau de correspondance entre le projet de loi et le règlement (UE) n° 651/2014¹.

Les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 18 novembre 2015 et 14 janvier 2016.

Considérations générales

Le projet soumis à l'examen du Conseil d'État a pour objet de moderniser le régime d'aides à la protection de l'environnement régi actuellement par la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles².

Les changements proposés par rapport au régime actuel consistent d'abord en une extension du champ des bénéficiaires potentiels des aides, qui doit à l'avenir inclure « *toutes les entreprises et personnes physiques, régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg* ». Ensuite, le projet entend ajouter aux régimes d'aide existant déjà sous l'empire de la législation actuelle (aides à l'investissement permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de protection de l'environnement de l'Union européenne ou, en l'absence de telles normes, d'augmenter le niveau de protection de l'environnement, aides à l'investissement en faveur de l'adaptation anticipée aux futures normes de l'Union européenne, aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique, aides aux investissements dans la cogénération à haut rendement, aides aux investissements en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et aides aux études environnementales) une série de nouveaux régimes d'aide : aides à l'investissement en faveur des projets

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. Il y a lieu de relever une erreur matérielle dans la lettre de saisine, qui se réfère à un règlement (UE) 651/04.

² Le régime d'aides prévu par cette loi, qui devait à l'origine prendre fin le 31 décembre 2013 a été prorogé en dernier lieu jusqu'au 31 décembre 2016 par l'article 43 de la loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016.

promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments, aides à l'investissement en faveur de l'assainissement des sites contaminés, aides à l'investissement en faveur des réseaux de chaleur et de froid efficaces, aides à l'investissement en faveur du recyclage et du réemploi des déchets et aides à l'investissement en faveur des infrastructures énergétiques. Enfin, le projet sous examen entend adapter le droit interne luxembourgeois au processus de modernisation du droit européen des aides d'État mené depuis 2012³.

Le Conseil d'État rappelle que les articles 99, 101 et 103 de la Constitution érigent les finances publiques en matière réservée à la loi. L'article 99 de la Constitution est concerné pour les aides qui grèvent le budget de l'État pendant plus d'un exercice, l'article 101 de la Constitution intervient pour les aides qui prennent la forme d'un allègement fiscal et l'article 103 trouve application pour celles qui représentent une charge pour le Trésor. Il en découle que les prérogatives du pouvoir réglementaire dans ce domaine sont limitées. En vertu de l'article 32(3) de la Constitution, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle, « *l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités selon lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc* »⁴. Le Conseil d'État sera amené à émettre des oppositions formelles à l'encontre de certains articles du projet qui ne satisfont pas à ces conditions.

L'ampleur des aides individuelles pouvant être accordées est encadrée de trois manières :

- Une première limitation découle du paragraphe 5 de l'article 1^{er}, qui dispose que le montant de l'aide accordée ne peut pas dépasser le montant prévu à l'article 80, paragraphe 1^{er}, point d), de la loi modifiée du 8 août 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, soit à l'heure actuelle un montant de 40 millions d'euros. Le Conseil d'État sera amené à critiquer l'imprécision de ce plafonnement alors que, notamment, la notion de « mesure » pouvant bénéficier d'une telle aide n'est pas clairement déterminée.
- La seconde limitation est inhérente au régime du règlement (UE) n° 651/2014, qui ne dispense les aides de l'obligation de notification que si elles ne dépassent pas une certaine intensité, dont le taux varie d'un type d'aide à l'autre. Les aides s'expriment donc fondamentalement sous la

³ L'article 109 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) autorise le Conseil de l'Union européenne à exempter certaines catégories d'aides publiques de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. C'est sur cette base que le Conseil a adopté en 1998 (règlement (CE) n° 994/98 du Conseil du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du Traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales) un règlement habilitant la Commission européenne à exempter certaines catégories d'aides, parmi lesquelles figuraient les aides en faveur de la protection de l'environnement. La Commission européenne a mis en œuvre cette habilitation par un règlement adopté en 2008 (règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du Traité). En 2012, la Commission européenne a annoncé son intention de proposer une modernisation de ce régime sur la base de l'expérience acquise (communication de la Commission européenne sur la modernisation des aides d'État du 8 mai 2012, COM(2012) 209 final). En 2013, le Conseil de l'Union européenne a étendu l'habilitation accordée à la Commission européenne à de nouvelles catégories d'aides (règlement (UE) n° 733/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n° 994/98 sur l'application des articles 92 et 93 du Traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales). Ceci a conduit la Commission européenne à adopter en 2014 un nouveau règlement général d'exemption par catégories n° 651/2014 (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).

⁴ Cour constitutionnelle, 29 novembre 2013, arrêt n° 108/13.

forme d'un pourcentage des dépenses effectuées par les entreprises, sans cependant pouvoir dépasser le plafond qui découle du paragraphe 5 de l'article 1^{er}, dont il vient d'être question.

- Une dernière limitation est enfin prévue à l'article 26 du projet de loi, qui prévoit que « *l'octroi et le versement des aides (...) se font dans la limite des crédits prévus par la loi budgétaire annuelle* ».

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 général d'exemption par catégories de la Commission européenne (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 applicable⁵ 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 justiciables⁶. 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.

Le Conseil d'État doit aussi faire remarquer que la structure du projet de loi qui lui est soumis présente des déficiences sérieuses. Les articles du projet sont en effet présentés dans un ordre qui n'obéit à aucune logique particulière, plusieurs articles comportent des paragraphes qui ne correspondent pas à leur intitulé et il y a aussi des répétitions, dans la mesure où certaines questions sont traitées à plusieurs reprises. Le Conseil d'État y reviendra aux endroits appropriés.

Le projet accuse enfin un manque de rigueur rédactionnelle, illustré par le fait que :

- le terme « mesure » est utilisé à certains endroits pour désigner les initiatives qui justifient l'octroi de l'aide (mesures du bénéficiaire) et à d'autres endroits l'aide proprement dite qui est octroyée par l'État (mesures de l'État)⁷,

⁵ « *En raison de sa nature même et de sa fonction dans le système des sources du droit communautaire, tout règlement produit des effets immédiates 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).

⁶ C.J.U.E., 17 mai 1972, *Leonesio*, 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. n°s 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).

⁷ Cette confusion est flagrante si on oppose l'article 1^{er}, qui évoque à plusieurs reprises des « aides en faveur de mesures » et l'article 2, qui définit l'« aide » comme « toute mesure remplissant tous les critères énoncés à l'article 107, paragraphe 1 du traité (...) ». Dans le premier cas, les « mesures » sont celles des entreprises ; dans

- alors même que les auteurs du texte indiquent que, s’agissant des investissements des entreprises, « le terme de “mesures” a été retenu pour son acception plus large dans le sens qu’il englobe les investissements corporels et incorporels aussi bien que les dépenses directes résultant par exemple de la réalisation d’études », bon nombre d’articles abandonnent ce terme pour faire référence au « projet » qui bénéficie de l’aide,
- les différentes formes d’aides ne sont pas systématiquement désignées par la même appellation au fil du projet de loi, et enfin
- alors même que l’un des objectifs majeurs du projet est, d’après l’exposé des motifs, l’extension du champ d’application des aides aux « personnes physiques » (article 3, paragraphe 1^{er}), seules les « entreprises » sont désignées comme bénéficiaires des différentes aides que le projet de loi institue. Le Conseil d’État y reviendra dans ses observations concernant l’article 3.

Examen des articles

Article 1^{er}

Paragraphe 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.

Par ailleurs, la déclaration du législateur luxembourgeois qu’il entend instituer un régime d’aides conforme aux règles européennes en la matière est dépourvue d’effet juridique puisque les traités européens réservent à la Commission européenne, agissant sous le contrôle de la Cour de Justice de l’Union européenne, d’apprécier la conformité des aides accordés par les États membres.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 de l’article 1^{er} prévoit que « *des règlements grand-ducaux peuvent préciser les conditions et modalités pour l’octroi des aides prévues par la présente loi* ».

Dès lors que l’octroi d’aides économiques est une matière que la Constitution réserve à la loi, le paragraphe 2 de l’article 1^{er} du projet contrevient à l’article 32(3) de la Constitution en raison de sa formulation trop générale.

le second, il s’agit de mesures de l’État qui sont scrutées par la Commission pour vérifier s’il ne s’agit pas d’aides d’État.

L'article 32(3) de la Constitution permet que le législateur charge le Grand-Duc de « *prendre des règlements et arrêtés (...) aux fins, dans les conditions ou suivant les modalités spécifiées par la loi* ». Il résulte cependant des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 19 novembre 2004 que « *cette habilitation ne peut toutefois être générale. Elle doit s'inscrire dans une finalité bien précise et obéir, selon les cas, à des conditions particulières de fond et de forme* »⁸.

Tel qu'il est formulé, le paragraphe sous examen cherche à habiliter le Grand-Duc à préciser, si le besoin s'en ressent, les conditions et modalités d'octroi des aides prévues dans la loi, donc à lui conférer un pouvoir réglementaire qui n'est pas très différent du pouvoir réglementaire d'exécution des lois dont il jouit sur le fondement de l'article 36 de la Constitution dans les matières qui ne sont pas réservées à la loi.

Ceci va à l'encontre de l'article 32(3) de la Constitution et le Conseil d'État s'y oppose formellement.

Si le législateur estime nécessaire d'habiliter le Grand-Duc à compléter l'œuvre législative pour certaines des aides prévues par la future loi, il convient – sous peine d'inconstitutionnalité – de spécifier pour chaque hypothèse où un acte réglementaire doit être pris à quelles fins, dans quelles conditions ou suivant quelles modalités tel pourra être le cas, étant précisé que cette exigence ne concerne évidemment que les dispositions du projet ayant trait à une matière réservée à la loi.

Paragraphe 3

La rédaction du paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet de loi est source de confusion. Il faut retracer l'origine du texte – qui s'inspire du paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de la loi précitée du 18 février 2010 – et lire le commentaire des articles pour comprendre que les auteurs du projet ont a) voulu maintenir le principe d'une compétence conjointe des ministres de l'Économie et des Finances, mais b) voulu, par dérogation, attribuer au seul ministre de l'Économie la compétence d'accorder les aides relatives aux études environnementales (article 14) et aux aides dites *de minimis* (article 21).

Le Conseil d'État propose de simplifier considérablement la rédaction de ce paragraphe.

Texte du projet	Texte proposé
Sans préjudice des dispositions prévues à l'article 14 et 21, l'Etat, représenté par le ministre ayant dans ses attributions l'économie et le ministre ayant dans ses attributions les finances, agissant par voie de décision commune, peut octroyer une aide en faveur de mesures de protection de l'environnement et d'utilisation rationnelle des ressources naturelles réalisées par des entreprises visées à l'article 3.	Les aides prévues par la présente loi sont octroyées par décision conjointe des ministres ayant dans leurs attributions l'Économie et les Finances, ci-après « les ministres compétents ». Par dérogation, les aides visées aux articles 14 et 21 sont octroyées par décision du ministre ayant l'Économie dans ses attributions. Les alinéas qui précèdent s'entendent sans préjudice des dispositions de l'article 7.

Cette rédaction permet de se passer de l'expression « sans préjudice

⁸ Avis du Conseil d'État du 19 février 2002, Doc. parl. n° 4754², p. 12.

de », qui est source d'ambiguïté⁹ et allège d'autre part le texte, en supprimant notamment la référence à l'État, qui est superfétatoire, et la description de la finalité des aides. La rédaction proposée par le Conseil d'État remédie aussi au problème que le paragraphe 3 de l'article 1^{er} du projet ne parle que des aides octroyées en faveur de mesures réalisées « par des entreprises visées à l'article 3 », laissant sans réponse la question sur le ministre compétent pour les aides aux « personnes physiques » dont parle également l'article 3. Elle mentionne aussi le régime particulier des aides visées à l'article 7, qui, selon ce que prévoit le projet, ne sont pas accordées par un ministre mais par un fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique. Enfin, elle définit l'expression « les ministres compétents », qui est utilisée dans la suite du projet de loi.

Le Conseil d'État voudrait encore rappeler qu'il s'est interrogé, à plusieurs reprises déjà, sur l'opportunité d'attribuer une compétence conjointe à deux ministres en matière d'attribution d'aides économiques. Dans son avis du 2 mars 2004 sur le projet de loi portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes¹⁰, il s'était ainsi demandé « *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 considération notamment du contrôle financier introduit par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. La même question avait été soulevée dans l'avis du 22 septembre 2009 sur le projet de loi qui allait devenir la loi précitée du 18 février 2010¹¹.

Paragraphe 4

Les auteurs du projet de loi dressent dans ce paragraphe une sorte d'inventaire des aides qui sont instituées par le projet de loi sous examen en reprenant fidèlement les intitulés des articles 4 à 14 qui suivent.

Cette disposition n'a aucun contenu normatif et le Conseil d'État propose de la supprimer.

Paragraphe 5

Ce paragraphe 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 ».

⁹ « *L'expression "sans préjudice de" est, quant à elle, non dénuée d'ambiguïté, puisque destinée en principe à indiquer que la disposition à laquelle elle se réfère s'applique également dans la situation visée, ce qui devrait normalement découler de la structure même du texte. On peut généralement s'en dispenser en délimitant mieux le champ d'application. Il est d'ailleurs superflu de renvoyer par cette formule à des dispositions de rang supérieur, qui ont de toute façon vocation à s'appliquer* » (Marc BESCH, *Traité de légistique formelle*, Luxembourg, Conseil d'État, 2005, n° 140).

¹⁰ Avis du Conseil d'État du 2 mars 2004, Doc. parl. n° 5148³, p. 7.

¹¹ Avis du Conseil d'État du 22 septembre 2009, Doc. parl. n° 6059², p. 2.

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.

Le Conseil d'État se demande aussi comment le plafonnement prévu par ce paragraphe s'appliquera à l'égard des aides prévues à l'article 7 du projet de loi, qui doivent – si le Conseil d'État a bien compris – être liquidées par l'entremise d'un fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique, qui devra être doté de moyens financiers dépassant vraisemblablement le plafond visé, qui est actuellement de 40 millions d'euros.

Le Conseil d'État s'interroge enfin sur l'articulation entre les dispositions figurant à cet article et les dispositions sur le cumul des aides prévues à l'article 20 du projet de loi.

Article 2

L'article 2 du projet de loi comporte 47 définitions qui, comme l'indique le commentaire des articles, ont majoritairement été puisées dans le règlement général d'exemption par catégories de la Commission européenne (règlement (UE) n° 651/2014) ou dans les « Lignes directrices » publiées également par la Commission européenne.

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 juridique¹², 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 devoir répéter un énoncé dans plusieurs articles du texte de loi¹³. 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 (« *Les termes et expressions utilisés dans la présente loi ont la signification que leur donne*

¹² « 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).

¹³ 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).

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 »).

Le Conseil d'État constate que les auteurs se sont, à plusieurs reprises, écartés des définitions figurant dans le règlement européen. Cette approche comporte un risque de non-respect des limites fixées par le règlement d'exemption et le Conseil d'État sera donc amené à émettre une opposition formelle aux endroits où le projet propose une définition différente de celle qui figure dans le règlement européen.

Enfin, le Conseil d'État a remarqué que les termes définis ne se trouvent pas tous dans leur ordre alphabétique correct, ce à quoi il y aura lieu de remédier.

Définitions 1 et 2

Le projet de loi comporte des définitions des notions « d'actifs corporels » et d'« actifs incorporels » qui ne correspondent pas à celles qui figurent dans le règlement (UE) n° 651/2014¹⁴.

Le Conseil d'État est opposé à l'insertion, dans le texte national, d'une définition différente de celle qui a cours dans la norme européenne, alors qu'elle comporte un risque de contrariété au texte européen et d'insécurité juridique.

Le projet de loi définit par ailleurs les deux notions dans un but très précis, puisqu'il est indiqué que les définitions doivent servir « *aux fins de la détermination des coûts admissibles* ».

Il semble très périlleux au Conseil d'État de fournir ainsi une définition destinée à s'appliquer dans un cas très spécifique seulement. Non seulement il est difficile de savoir avec certitude quels sont les cas d'application visés, mais en plus la technique utilisée suscite un doute sur le sens à donner aux deux termes définis aux autres endroits. Il paraît incompatible avec le principe de la sécurité juridique qu'un seul et même terme soit utilisé dans un texte législatif dans plusieurs sens différents.

À cette difficulté de principe s'ajoute, dans le cas concret du projet sous examen, le problème que les deux notions sont expressément définies « *aux fins de la détermination des coûts admissibles* » mais que dans la suite du texte elles ne sont jamais utilisées dans un contexte ayant trait à cette thématique. Les auteurs du texte n'emploient en effet les deux termes définis qu'à une seule reprise, à l'endroit de la définition de la notion d'« *investissement* » (définition 28). Or le terme « *investissement* » est utilisé dans la suite du texte dans des contextes qui n'ont aucun rapport avec « *la détermination des coûts admissibles* ». Il en découle une insécurité juridique sur la définition de la notion d'« *investissement* » qui conduira le Conseil d'État à formuler une opposition formelle également à l'endroit de la définition 28.

¹⁴ « *Actifs corporels* : Actifs consistant en des terrains, bâtiments, machines et équipements » (règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 29). « *Actifs incorporels* : Actifs n'ayant aucune forme physique ni financière tels que les brevets, les licences, le savoir-faire ou d'autres types de propriété intellectuelle » (règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 30).

Les problèmes identifiés trouvent leur source dans le fait que les auteurs du projet ont inséré des dispositions normatives dans les définitions. En donnant un sens très pointu aux deux notions définies, ils ont pu faire l'économie de dispositions substantielles reprenant les mêmes règles. Outre qu'elle est contraire aux principes de la légistique¹⁵, cette approche est source d'insécurité juridique, car les deux notions ainsi définies ne sont ensuite pas utilisées dans le dispositif de la loi, si bien qu'il est impossible de déterminer avec certitude dans quelles circonstances les définitions restrictives particulières trouveront application.

S'il n'était pas remédié aux problèmes soulevés, le Conseil d'État se verrait obligé de refuser, en raison du risque de contrariété avec le règlement européen et au vu de l'insécurité juridique ici générée, la dispense du second vote constitutionnel.

Définition 3

Dans la mesure où le projet de loi sous examen vise à instituer une série d'aides spécifiques dans le domaine de la protection de l'environnement, le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de fournir une définition générale de la notion d'« aide » destinée à s'appliquer à des mesures autres que celles que le législateur identifie expressément comme une aide.

Une telle définition n'a aucune utilité « pour l'application de la présente loi ».

Définition 4

La notion d'« aide *de minimis* » est uniquement utilisée à l'article 21 du projet, dont le paragraphe 2 reprend d'ailleurs les textes européens cités dans la définition. Dans la mesure où cette définition est superflue, le Conseil d'État propose de la supprimer.

Définition 5

La notion d'« avance récupérable » est utilisée aux articles 15, 16, 17 et 23 du projet de loi. Le Conseil d'État constate cependant que la définition proposée n'est rien d'autre qu'un résumé succinct des dispositions de ces articles, de sorte que son utilité est limitée.

Définition 6

Le règlement (UE) n° 651/2014 ne comporte pas de définition de la notion de « bénéfice d'exploitation ».

Les auteurs du texte proposent d'utiliser l'expression « bénéfice d'exploitation » pour désigner « *aux fins de la détermination des coûts admissibles, notamment les économies de coûts ou de production accessoire additionnelle en liaison directe avec les investissements supplémentaires réalisés pour protéger l'environnement et, le cas échéant, les avantages découlant d'autres mesures de soutien, qu'elles constituent ou non des aides* ».

¹⁵ Les définitions « ne peuvent être assorties de prescriptions ou de dispositions possédant un caractère normatif général » (Marc BESCH, *Traité de légistique formelle*, Luxembourg, Conseil d'État, 2005, n° 127).

d'État, ce qui inclut les aides au fonctionnement accordées pour les mêmes coûts admissibles, les prix de rachat ou d'autres mesures de soutien ».

D'emblée, le Conseil d'État doit constater que l'emploi des termes « notamment » et « le cas échéant » va à l'encontre de la sécurité juridique, puisqu'il engendre une incertitude quant à la signification du terme défini.

Le Conseil d'État constate ensuite que la notion définie n'est utilisée qu'à une seule reprise dans le texte du projet qui lui est soumis, à savoir à l'article 18, paragraphe 3, qui prévoit que la demande d'aide doit contenir « *h) les bénéfiques et coûts d'exploitation, s'il y a lieu* ». Il y a ici une deuxième incertitude juridique, car il n'est pas clair, pour le Conseil d'État, si la définition fournie « *aux fins de la détermination des coûts admissibles* » s'applique dans le contexte de l'article 18, qui traite de la procédure de demande.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État doit émettre une opposition formelle à l'encontre de la définition sous examen.

Le Conseil d'État se demande par ailleurs pourquoi les auteurs du projet ont choisi de définir ainsi une notion particulière, alors qu'il aurait été possible, voire même été plus simple, de prévoir plus explicitement, dans la liste de l'article 18, paragraphe 3, du projet de loi, quelles sont les informations économiques et financières que le demandeur doit fournir.

Définitions 7 à 12

Ces définitions sont reprises du règlement (UE) n° 651/2014.

Il s'agit, pour chacune de ces définitions, de termes qui ne sont ensuite utilisés que dans le contexte d'un seul article du projet de loi, de sorte que le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas préférable d'intégrer ces définitions dans l'article en question afin de faciliter la lecture du texte en projet.

Les définitions n^{os} 8, 9 et 12 comportent en outre des renvois à des directives européennes, qui sont à remplacer par des renvois aux législations nationales qui ont assuré la transposition des directives en question.

Les renvois à des règlements grand-ducaux figurant dans les définitions n^{os} 8 et 12 sont à supprimer, alors que la hiérarchie des normes interdit, dans des textes normatifs de valeur hiérarchique supérieure, des renvois à des normes hiérarchiquement inférieures. S'il n'y est pas remédié, le Conseil d'État devrait refuser la dispense.

Définition 13

Le règlement (UE) n° 651/2014 utilise la notion de coûts d'exploitation, mais n'en propose pas de définition.

Les auteurs du projet de loi ont choisi de définir cette notion comme désignant « *aux fins de la détermination des coûts admissibles, notamment les coûts de production supplémentaires tels que les coûts de maintenance découlant de l'investissement supplémentaire pour la protection de l'environnement* ».

L'emploi des termes « notamment » et « tels que » dans cette définition purement interne va à l'encontre de la sécurité juridique, puisqu'il engendre une incertitude quant à la signification du terme défini. Le Conseil d'État s'y oppose formellement.

Le terme défini n'est employé qu'à un endroit du projet de loi, à l'article 18, paragraphe 3, et le terme y est de surcroît combiné à un autre terme défini (« bénéfice d'exploitation », définition n° 6). L'utilité d'une définition séparée est donc pour le moins douteuse et le Conseil d'État voudrait recommander aux auteurs d'énumérer plutôt, dans la liste de l'article 18, paragraphe 3, du projet de loi, les informations économiques et financières que le demandeur d'aide doit fournir.

Définition 14

La définition de la notion de « date d'octroi de l'aide » est issue du règlement (UE) n° 651/2014¹⁶. Elle est employée aux articles 15 et 22 du projet de loi sous examen.

Dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que le renvoi à « la réglementation nationale applicable » soit remplacé par un renvoi à « la présente loi ». Ce renvoi pourrait aussi être simplement supprimé puisque, dans le contexte de la loi à venir, les aides sont forcément celles qu'elle met en place.

Définition 15

La définition de la notion de « date de début des travaux » est textuellement reprise du règlement (UE) n° 651/2014¹⁷. Comme cette notion n'est utilisée que dans le contexte de l'article 18, le Conseil d'État se demande s'il est opportun de la définir et d'obliger les futurs usagers de cet article à se référer aux définitions.

Définition 16

Le règlement (UE) n° 651/2014 utilise la notion d'effet incitatif, à l'article 6 notamment, mais n'en propose pas de définition.

Les auteurs du projet proposent de définir l'effet incitatif comme suit :

« l'aide modifie le comportement de l'entreprise ou des entreprises concernées de manière à ce qu'elles créent de nouvelles activités qu'elles n'exerceraient pas sans l'aide ou qu'elles exerceraient d'une manière limitée ou différente.

L'aide incite le bénéficiaire à modifier son comportement afin d'augmenter le niveau de protection de l'environnement ou d'améliorer le fonctionnement d'un marché européen de l'énergie sûr, abordable et durable, et que ce changement de comportement ne se produirait pas en l'absence d'aide ».

¹⁶ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 28.

¹⁷ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 23.

Le Conseil d'État constate qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une définition, mais plutôt d'une énumération des éléments qui permettent de conclure au caractère incitatif d'une aide.

Indépendamment des faiblesses rédactionnelles évidentes de ces deux paragraphes, il est, aux yeux du Conseil d'État, périlleux de vouloir figer dans une définition légale interne la signification d'une notion qu'aucune norme européenne obligatoire ne détermine. Cette approche est source d'insécurité juridique et le Conseil d'État se verrait donc contraint de refuser la dispense du second vote constitutionnel si le législateur n'y renonçait pas.

Comme un certain nombre d'autres définitions déjà épinglées, cette définition incorpore des dispositions qui ont trait aux conditions d'obtention des aides. D'après le Conseil d'État, ces dispositions de type normatif ne doivent pas être insérées dans une définition. Le Conseil d'État reviendra à cette question lors de l'examen de l'article 18, où se trouve actuellement énoncée la condition que les aides aient un effet incitatif.

Définition 17

La définition de la notion d'« efficacité énergétique » est textuellement reprise du règlement (UE) n° 651/2014¹⁸.

La notion d'efficacité énergétique est utilisée à plusieurs reprises aux articles 6 et 7 du projet de loi. Le Conseil d'État est cependant amené à constater que, dans ces articles, l'efficacité énergétique désigne un concept nettement plus abstrait que ne le laisse entendre la définition, qui vise spécifiquement « la quantité d'énergie économisée ». Le texte de loi se réfère à une série de notions beaucoup plus générales (« objectifs d'efficacité énergétique », « niveau d'efficacité énergétique supérieur », « investissement dans l'efficacité énergétique », « projets promouvant l'efficacité énergétique », etc.) sans jamais viser précisément une certaine « quantité d'énergie économisée »).

La définition est donc superflue, puisque le projet de loi n'utilise pas la notion précise définie tandis que les concepts généraux utilisés dans les articles afférents n'ont pas besoin d'être définis.

Définition 18

La définition de la notion d'« énergie produite à partir de sources renouvelables » est issue du règlement (UE) n° 651/2014¹⁹. Cette notion n'est utilisée qu'à l'endroit de l'article 9, de sorte que la question de l'utilité de cette définition se pose.

Définition 19

La notion d'« entreprise en difficulté » est définie par le règlement (UE) n° 651/2014²⁰. Dans le contexte du projet de loi sous examen, cette notion n'est cependant utilisée qu'aux points e) et f) du paragraphe 2 de l'article 3. Or, le Conseil d'État sera amené à questionner l'utilité de cette

¹⁸ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 103.

¹⁹ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 109.

²⁰ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 18.

disposition et si le Conseil d'État était suivi, la définition sous examen pourrait être supprimée.

Définition 20

La définition de la notion d'« équivalent-subvention brut » est reprise du règlement (UE) n° 651/2014²¹. Le projet de loi utilise cette notion aux articles 16, alinéas 1^{er} et 2, et à l'article 19, paragraphe 4. Il s'agit d'une notion spécifique du droit des aides publiques qui mérite d'être définie.

Définition 21

La notion d'« état de la technique » est reprise du règlement (UE) n° 651/2014²². Dans la mesure où cette notion n'intervient cependant qu'en relation avec les aides visées à l'article 12, paragraphe 6, le Conseil d'État suggère d'intégrer la définition dans cet article.

Définitions 22 et 23

Les notions de « fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique » et de « gestionnaire » d'un tel fonds sont issues du règlement (UE) n° 651/2014²³. Étant donné qu'il s'agit de deux notions qui ne sont évoquées que dans l'article 7 du projet de loi, il serait, de l'avis du Conseil d'État, plus opportun de définir ces deux notions à cet endroit. Le Conseil d'État reviendra à ces définitions lors de l'examen de l'article 7.

Définition 24

La définition de ce qu'est une grande entreprise est reprise du règlement (UE) n° 651/2014²⁴. Il s'agit d'une notion qui revient aux articles 5, 14 et 18 du projet de loi.

Le renvoi au règlement grand-ducal du 16 mars 2005 portant adaptation de la définition des micro, petites et moyennes entreprises doit être supprimée, sous peine d'opposition formelle du Conseil d'État, alors que la hiérarchie des normes interdit dans des textes normatifs de valeur hiérarchique supérieure des renvois à des normes hiérarchiquement inférieures.

Définition 25

La notion d'infrastructure énergétique est employée aux articles 13 et 19 de la loi. La définition proposée est reprise du règlement (UE) n° 651/2014²⁵.

Les renvois à la directive européenne n° 2009/72/CE devront être remplacés par un renvoi à la législation nationale ayant assuré la transposition de cette directive.

²¹ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 22.

²² Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 129.

²³ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n°s 105 et 106.

²⁴ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 24 et Annexe I.

²⁵ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 130.

Définition 26

La notion d'intensité de l'aide est une notion spécifique du droit des aides publiques, ce qui justifie qu'elle fasse l'objet d'une définition.

Les auteurs du projet de loi ont cependant ajouté à la définition telle qu'elle figure au règlement (UE) n° 651/2014 (« *le montant brut de l'aide exprimé en pourcentage des coûts admissibles, avant impôts ou autres prélèvements* »²⁶) une série de dispositions complémentaires destinées à trouver application au cas d'aides qui ne prennent pas la forme d'une subvention en capital et au cas d'aides qui sont liquidées en plusieurs tranches.

Au vu du risque d'insécurité juridique et de contradiction de textes, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que les auteurs s'en tiennent strictement à la définition figurant dans le règlement, ou s'y réfèrent au moyen d'un renvoi. Les dispositions complémentaires sont à insérer à l'article 15, où elles sont d'ailleurs déjà en partie reprises à l'heure actuelle.

Définition 27

La définition de la notion d'« intermédiaire financier » est reprise du règlement (UE) n° 651/2014²⁷. Il s'agit d'une notion qui n'est utilisée que dans le contexte de l'article 7 et qui pourrait être définie à cet endroit. Le Conseil d'État reviendra sur la signification de la notion d'« intermédiaire financier » dans le contexte du projet de loi lors de l'examen de l'article 7.

Définition 28

Le règlement (UE) n° 651/2014 ne comporte pas de définition de la notion d'« investissement ».

Les auteurs du projet proposent de définir la notion d'« investissement » comme visant « tout investissement en actifs corporels et incorporels ».

Le Conseil d'État doit constater le caractère circulaire de la définition proposée par les auteurs du projet, puisque l'investissement est défini comme un investissement. Il doute de la nécessité de définir ce terme, alors qu'il semble être utilisé dans son sens commun.

Pour le reste, le Conseil d'État doit rappeler que la définition proposée fait intervenir les notions d'« actifs corporels » et d'« actifs incorporels », auxquelles les auteurs du projet proposent de donner un sens très spécifique (définitions n^{os} 1 et 2). Ceci entraîne une incertitude juridique car, comme le Conseil d'État l'a expliqué à l'endroit des deux premières définitions, il n'est pas clair si la définition de la notion d'« investissement » utilise les notions d'« actifs corporels » et d'« actifs incorporels » dans leur sens spécifique, défini uniquement pour les besoins « de la détermination des coûts admissibles » ou bien s'il faut ici retenir le sens commun des deux définitions.

²⁶ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 26.

²⁷ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 24.

L'opposition formelle formulée à l'encontre des définitions n^{os} 1 et 2 vaut donc également à l'encontre de la définition n^o 28, alors que l'imprécision de la définition engendre une insécurité juridique.

Définition 29

La définition de la notion de « législation relative au marché intérieur de l'énergie » est extraite du règlement (UE) n^o 651/2014²⁸. Comme il s'agit d'une notion qu'on ne retrouve qu'à l'article 13, paragraphe 3, du projet de loi, il est contre-indiqué de la définir. Le Conseil d'État propose d'insérer plutôt les éléments de la définition à l'article 13.

Les renvois aux diverses directives européennes devront être remplacés par un renvoi aux lois nationales ayant assuré leur transposition.

Définition 30

La définition de la notion de « marge d'exploitation » est reprise du règlement (UE) n^o 651/2014²⁹. Le législateur se réfère à cette notion aux articles 11, paragraphe 6, et 13, paragraphe 5.

Définition 31

Les auteurs reprennent la définition de la notion de « norme de l'Union européenne » qui figure au règlement (UE) n^o 651/2014³⁰. Comme cette notion n'est utilisée que dans un seul article du projet de loi sous examen (article 5), cette définition est contre-indiquée.

En tout état de cause, les renvois à la directive européenne n^o 2010/75/UE devront être remplacés par un renvoi à la législation nationale ayant assuré la transposition de cette directive.

Définition 32

La définition des « petites et moyennes entreprises » est reprise du règlement (UE) n^o 651/2014³¹.

Cependant, le Conseil d'État constate que le projet de loi ne vise dans aucun de ses articles conjointement les « petites et moyennes entreprises », mais comporte au contraire des règles différentes pour les « petites entreprises » et les « moyennes entreprises » ((articles 4(4), 5(4), 6(5), 8(5), 9(8), 11(3), 12(8), 14(2)).

Il n'est donc pas indiqué de définir collectivement les « petites et moyennes entreprises », mais il y aurait lieu de se référer aux définitions distinctes des deux notions qui figurent à l'Annexe I du règlement (UE) n^o 651/2014.

Le renvoi au règlement grand-ducal du 16 mars 2005 portant adaptation de la définition des micro, petites et moyennes entreprises doit en

²⁸ Règlement (UE) n^o 651/2014, Article 2, définition n^o 131.

²⁹ Règlement (UE) n^o 651/2014, Article 2, définition n^o 39.

³⁰ Règlement (UE) n^o 651/2014, Article 2, définition n^o 102.

³¹ Règlement (UE) n^o 651/2014, Article 2, définition n^o 2 et Annexe I.

tout état de cause être supprimé, alors que la hiérarchie des normes interdit dans des textes normatifs de valeur hiérarchique supérieure des renvois à des normes hiérarchiquement inférieures. Le Conseil d'État insiste, sous peine d'opposition formelle, sur la suppression de ce renvoi, qui de surcroît entraîne une contradiction avec un texte d'essence supérieure puisque la définition des petites et des moyennes entreprises dans le règlement grand-ducal visé n'est pas la même que la définition de l'Annexe au règlement européen.

Définitions 33 et 34

Les définitions des notions de « pollueur » et de « pollution » sont issues du règlement (UE) n° 651/2014³². Il est contre-indiqué de définir cette notion qui n'est employée qu'à un seul endroit, en l'espèce à l'article 12, paragraphe 4, du projet de loi.

Définition 35

La notion de « préparation en vue du réemploi » ne revient dans aucune disposition du projet de loi sous examen, de sorte que la définition sous examen est superfétatoire.

Définition 36

La définition du « principe du pollueur-payeur » est reprise du règlement (UE) n° 651/2014³³. L'utilisation de cette notion dans un seul article (article 10(3)) rend cette définition inutile, d'autant que la signification de l'expression est bien connue.

Définition 37

Ce point définit la notion de « procédure de mise en concurrence » en reprenant textuellement la définition qui figure dans le règlement (UE) n° 651/2014³⁴. Il y a lieu de supprimer cette définition, qui fait double emploi avec l'article 9, paragraphe 10, du projet de loi sous examen.

Définition 38

La notion de « produits agricoles » est celle qui figure dans le règlement (UE) n° 651/2014³⁵. Cependant, dans le projet de loi sous examen, seul le paragraphe 2 de l'article 3 parle des produits agricoles et le Conseil d'État sera amené à questionner l'utilité de cette disposition et à en recommander la suppression. Si le Conseil d'État est suivi, la définition sous examen sera également à supprimer.

Définition 39

Le Conseil d'État ne peut que constater le caractère circulaire de la définition qui explique qu'un « projet promouvant l'efficacité énergétique » est « *un projet d'investissement qui accroît l'efficacité énergétique d'un*

³² Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 123 et 125.

³³ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 122.

³⁴ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 38.

³⁵ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 11.

bâtiment ». Il recommande la suppression de cette définition, d'autant que l'expression définie n'est utilisée qu'à l'article 7 du projet sous examen.

Définition 40

La définition de la notion de « protection de l'environnement », reprise du règlement (UE) n° 651/2014³⁶, est utilisée aux articles 9, 16, 18, 19 et 21 du projet sous examen. Elle ne donne pas lieu à observation, le terme « notamment » étant ici utilisé pour introduire une illustration du principe énoncé.

Définitions 41 et 42

Les notions de « recyclage » et de « réemploi » sont définies en reprenant les définitions du règlement (UE) n° 651/2014³⁷. Comme ces deux notions ne sont utilisées qu'à l'article 12, cette définition est contre-indiquée et il serait préférable, si le besoin existe, de préciser le sens de la notion dans l'article où elle est utilisée.

Définition 43

Le projet de loi reprend la définition de la notion de « zone assistée » figurant au règlement (UE) n° 651/2014³⁸. Comme il s'agit d'une notion spécifique du droit des aides publiques, une définition est justifiée.

La définition devra cependant être précisée en visant non pas « toute zone » mais « les zones situées sur le territoire du Grand-Duché et figurant sur la carte (...) ».

Définition 44

La définition de la notion de « réseau de chaleur et de froid efficace » est extraite du règlement (UE) n° 651/2014³⁹. Cette notion est utilisée aux articles 11 et 19 du projet. Le renvoi à la directive européenne n° 2012/27/UE devra être remplacé par un renvoi à la législation nationale ayant assuré la transposition de cette directive.

Définition 45

La définition de la notion de « site contaminé » est extraite du règlement (UE) n° 651/2014⁴⁰. Il s'agit d'une notion qui est utilisée à l'article 10 et à l'article 19 de la loi en projet.

Définition 46

Les auteurs du projet de loi ont choisi de ne pas reprendre textuellement la définition de la notion de « sources d'énergie renouvelables » du règlement (UE) n° 651/2014⁴¹. Alors que le règlement dresse une liste limitative ces sources (« les sources d'énergie non-fossiles

³⁶ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 101.

³⁷ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n°s 126 et 128.

³⁸ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 27.

³⁹ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 124.

⁴⁰ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 121.

⁴¹ Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 110.

renouvelables suivantes : ») les auteurs du projet retiennent une définition abstraite suivie d'une énumération entre parenthèses dont il n'est pas clair si elle est exemplative ou limitative.

En raison de l'insécurité juridique qui en découle et du risque de contradiction avec la norme européenne directement applicable, le Conseil d'État se voit obligé de formuler une opposition formelle à l'endroit de la définition n° 46.

Définition 47

La définition de la notion de « taux de rendement équitable » correspond à celle qui figure dans le règlement (UE) n° 651/2014⁴². Il s'agit d'une notion qui, par la suite, n'est utilisée qu'à l'article 7, paragraphe 8, b), de sorte qu'il serait plus judicieux de la définir à cet endroit.

Article 3

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er}, désigne comme bénéficiaires des aides « *toutes les entreprises et personnes physiques, régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché* ».

La loi actuellement en vigueur du 18 février 2010 s'applique aux « *entreprises et personnes physiques, 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 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* ». Si l'intention des auteurs du projet de loi était de maintenir l'idée de base de cette disposition, mais d'élargir le champ des activités économiques visées, comme le laisse entendre l'exposé des motifs, la formulation retenue n'est pas appropriée. La référence aux « *personnes physiques régulièrement établies sur le territoire* » vise en effet l'ensemble de la population, exception faite des étrangers en situation irrégulière.

L'objectif d'admettre tous les secteurs économiques au bénéfice des aides instituées par le projet sous examen peut être atteint en visant simplement les « entreprises ». Le cas échéant, cette notion peut être définie en reprenant, comme le suggère la Chambre des métiers, la définition contenue dans la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales (« *entreprise : toute personne physique ou morale qui exerce, à titre principal ou accessoire, une activité économique* »). Cette définition ne fait cependant que reprendre la formule consacrée par la jurisprudence européenne⁴³.

⁴² Règlement (UE) n° 651/2014, Article 2, définition n° 36.

⁴³ Pour la Cour de justice, « *toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement* » est une entreprise (C.J.C.E., 23 avril 1991, *Höfner et Elser*, aff. C-41/90, point 21; C.J.C.E., 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, aff. jointes C-159/91 et C-160/91, point 17; C.J.C.E., 16 novembre 1995, *Fédération française des sociétés d'assurance e.a.*, aff. C-244/94, point 14, C.J.C.E., 12 septembre 2000, *Pavlov*, aff. jointes C-180/98 à C-184/98, point 74) et la notion d'« activité économique » recouvre « *toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné* »

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 était 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 l'entreprise ait un établissement ou une succursale dans le pays.

Paragraphe 2

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 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 permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de protection environnementale de l'Union européenne ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en l'absence de telles normes.

Le texte en projet constitue la reproduction de l'article 36 du règlement (UE) n° 651/2014.

Le Conseil d'État constate que les auteurs du texte ont omis de reprendre au paragraphe 5 la précision figurant à l'article 36, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 651/2014 que « *les coûts non directement liés à une augmentation du niveau de protection de l'environnement ne sont pas admissibles* ». Cette restriction, qui résulte d'une norme hiérarchiquement supérieure et directement applicable, devra néanmoins être observée.

Le Conseil d'État se demande par ailleurs pourquoi le texte du projet de loi ne reflète pas la réflexion figurant dans commentaire de articles à l'endroit de l'article 4 qu'« *en pratique, il serait utile que le niveau de*

(C.J.C.E., 16 juin 1987, *Commission c. Italie*, aff. 118/85, point 7 ; C.J.C.E., 18 juin 1998, *Commission c. Italie*, aff. C-35/96, point 36 ; C.J.C.E., 12 septembre 2000, *Pavlov*, aff. jointes C-180/98 à C-184/98, point 75).

protection environnemental de la mesure par rapport aux normes de l'Union soit certifié par un expert indépendant à la soumission de la demande d'aide et/ou que les compétences de l'ILNAS (Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services) soient éventuellement prises en compte ». Il ne serait effectivement pas incohérent que le législateur subordonne l'octroi d'une aide à la preuve, par le bénéficiaire, que les investissements qu'il consent permettent effectivement d'atteindre un meilleur niveau de protection de l'environnement.

Article 5

L'article 5 du projet de loi est la reproduction pour ainsi dire textuelle de l'article 37 du règlement (UE) n° 651/2014, qui traite des aides à l'investissement en faveur de l'adaptation anticipée aux futures normes de l'Union européenne.

Ici encore, le Conseil d'État constate que le commentaire des articles comporte une remarque qui ne trouve pas son reflet dans le projet de loi qui lui est soumis : *« En pratique, il serait utile que la période d'adaptation anticipée aux futures normes de l'Union de la mesure soit appréciée par un expert indépendant à la soumission de la demande d'aide et/ou que les compétences de l'ILNAS soient prises en compte »*.

Article 6

L'article 6, relatif aux aides à l'investissement permettant aux entreprises d'atteindre des objectifs d'efficacité énergétique, reprend l'article 38 du règlement (UE) n° 651/2014.

Le nouveau texte ne comporte plus l'exigence d'une certification des coûts admissibles par un expert prévue dans la législation actuelle. À défaut d'explications sur les motifs de cette suppression, le Conseil d'État n'est pas en mesure de comprendre pourquoi les auteurs relèvent dans le commentaire d'autres articles l'utilité d'un recours à des experts indépendants, mais suppriment l'intervention d'un tel expert à propos des aides dont traite l'article 6.

Article 7

L'article 7 du projet de loi concerne les aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments. Il s'agit, avec quelques adaptations mineures, du texte de l'article 39 du règlement (UE) n° 651/2014.

L'inclusion de ce type d'aides parmi les exemptions est une innovation du règlement (UE) n° 651/2014.

Le Conseil d'État se demande cependant s'il est judicieux d'inclure les dispositions de l'article 7 dans le projet de loi sous examen, car il s'agit d'un régime d'aides qui paraît fondamentalement différent des autres aides prévues par ce projet.

Par exemple, l'article 7, paragraphe 4, identifie comme bénéficiaires ultimes des aides *« les propriétaires ou les locataires de bâtiments »* et non

les « *les entreprises et personnes physiques* » qui sont désignés comme destinataires de la loi à l'article 3, paragraphe 1^{er}.

Le mécanisme d'octroi des aides, outre qu'il présente une originalité considérable par rapport à ce qui existe actuellement (voir ci-après), tranche également totalement avec ce qui est prévu pour les autres aides visées dans le projet. Les différences touchent aussi bien à la forme des aides, disponibles uniquement sous forme de prêts ou de garanties, qu'à l'administration du régime d'aides, assurée non pas par un ministre mais par un « fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique » ou un « autre intermédiaire financier ».

Ces différences font que l'article 7 est véritablement en porte-à-faux par rapport au reste du projet de loi. En particulier, les dispositions sur la procédure de demande, le suivi et éventuellement le remboursement des aides qui figurent au chapitre 3 du projet de loi ne sont nullement adaptées au régime particulier d'aides que cet article veut instituer.

Aux yeux du Conseil d'État, il serait indiqué d'extraire l'article 7 du projet de loi sous examen et de l'insérer dans une loi consacrée spécifique à ce type d'aides.

L'élaboration d'un tel projet permettrait aussi de répondre aux nombreuses questions que le Conseil d'État s'est posé au sujet du système d'aides que le Gouvernement veut instituer.

Le mécanisme de subvention prévu par ce texte prévoit l'intervention d'un « fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique ». Selon la définition n° 22, il s'agirait d'un « *instrument d'investissement spécialisé créé en vue d'investir dans des projets visant à promouvoir l'efficacité énergétique des bâtiments dans les secteurs aussi bien résidentiel que non résidentiel. Les FEE sont gérés par un gestionnaire de fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique* ». La définition n° 23 définit quant à elle le « gestionnaire de fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique » comme « *une société de gestion professionnelle possédant la personnalité juridique, sélectionnant et réalisant des investissements dans des projets promouvant l'efficacité énergétique admissibles* ».

La reproduction textuelle à l'article 7 du projet de l'article 39 du règlement (UE) n° 651/2014 n'est pas suffisante pour assurer la mise en œuvre en droit luxembourgeois du mécanisme que le règlement européen décrit de manière générale. Le législateur luxembourgeois doit viser précisément les formes juridiques [de droit luxembourgeois] que les fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique peuvent emprunter. Il faut aussi déterminer [, dans la loi ou dans un acte réglementaire,] les procédures de sélection des gestionnaires et des investisseurs et assurer, d'une manière appropriée à la forme juridique choisie, le respect des exigences découlant de l'article 39, paragraphe 8, points c) à f), du règlement européen.

Le législateur doit également régler les relations juridiques entre l'État et ces fonds. Le projet de loi laisse à ce propos un large éventail de choix puisque l'État pourra contribuer à ce fonds [ou à ces fonds ?] par :

- une dotation,
- l'apport de fonds propres,
- l'émission d'une garantie, ou

– un prêt.

Le montant pouvant être ainsi engagé au profit du [des] fonds n'est pas précisé non plus. Or, s'agissant d'une matière réservée à la loi, il incombe de régler cette question dans le texte de la loi.

Enfin, le Conseil d'État constate que le texte en projet ne satisfait pas non plus aux exigences découlant du règlement européen, qui dispose notamment à l'article 39, paragraphe 8, point f), que l'État luxembourgeois doit « *prévo(i)r un processus de contrôle préalable afin de garantir une stratégie d'investissement commercialement saine aux fins de la mise en œuvre de la mesure d'aide en faveur de l'efficacité économique* ». Au paragraphe 8, point f), du projet, les auteurs proposent de confier cette tâche au fonds lui-même, alors pourtant que le règlement confie clairement cette mission de contrôle préalable aux États membres. Si la stratégie d'investissement est validée par l'entité qui l'a élaborée l'on ne peut en effet pas parler d'un « contrôle ».

Eu égard aux observations faites, le Conseil d'État ne pourrait pas dispenser le texte en projet du second vote constitutionnel s'il était voté en l'état.

Cette opposition formelle s'étend aux paragraphes qui prévoient de charger « *un autre intermédiaire financier* » de l'octroi des aides. D'après la définition n° 27, sont visés « *tout établissement financier, quelle que soit sa forme ou sa structure de propriété, y compris les fonds de fonds, les fonds de capital-investissement privés, les fonds de placement publics, les banques, les établissements de microfinancement et les sociétés de garantie* ». Le projet ne comporte cependant aucune disposition sur la manière dont le Gouvernement entend organiser ses relations juridiques et financières avec ces intermédiaires financiers et leur conférer la prérogative d'allouer des aides à l'aide de fonds publics.

Article 8

L'article 8 du projet de loi traite des aides aux investissements dans la cogénération à haut rendement. Le texte du projet correspond à l'article 40 du règlement (UE) n° 651/2014.

Le renvoi aux directives figurant au paragraphe 3 est à remplacer par la citation des législations nationales assurant leur transposition. Le renvoi au règlement grand-ducal du 26 décembre 2012 relatif à la production d'énergie basée sur la cogénération à haut rendement est à supprimer, sous peine d'opposition formelle. Il est rappelé que la hiérarchie des normes interdit dans des textes normatifs de valeur hiérarchique supérieure des renvois à des normes hiérarchiquement inférieures.

Article 9

L'article 9 du projet de loi reprend, avec quelques adaptations mineures, la teneur de l'article 41 du règlement (UE) n° 651/2014, qui traite des aides à l'investissement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

Au paragraphe 6, le renvoi à la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau est à remplacer par un renvoi à la législation nationale assurant la transposition de cette directive.

Article 10

L'article 10 du projet de loi traite des aides à l'investissement en faveur des sites contaminés. Le texte de cet article correspond, avec quelques adaptations mineures, à celui de l'article 45 du règlement (UE) n° 651/2014.

Au paragraphe 3, les renvois à diverses directives sont à remplacer par des renvois aux législations nationales assurant la transposition de ces directives.

Article 11

L'article 11 du projet de loi concerne les aides à l'investissement en faveur de l'installation de réseaux de chaleur et de froid efficaces. Il reprend le texte de l'article 46 du règlement (UE) n° 651/2014.

Article 12

L'article 12 du projet de loi concerne les aides à l'investissement en faveur du recyclage et du réemploi des déchets. Il reprend le texte de l'article 47 du règlement (UE) n° 651/2014.

Le Conseil d'État constate que le paragraphe 10 de l'article en projet, qui a bénéficié d'une certaine réécriture par rapport au texte correspondant du règlement européen, est dénué de sens. Le Conseil d'État propose de reformuler ce paragraphe comme suit :

« L'aide prévue par le présent article ne peut être accordée pour l'investissement lié au recyclage et au réemploi par une entreprise ou un particulier de ses propres déchets ».

Le Conseil d'État donne à considérer que la disposition correspondante du règlement (UE) n° 651/2014 n'interdit pas de telles aides, mais les soumet au régime de notification.

Article 13

L'article 13 (aides à l'investissement en faveur de la construction ou de la modernisation d'infrastructures énergétiques) est le pendant de l'article 48 du règlement (UE) n° 651/2014.

La portée du paragraphe 6 n'est pas claire. Si l'intention du législateur est d'exclure toute aide en faveur du stockage du gaz, du stockage de l'électricité et des infrastructures pétrolières, une formulation similaire à celle de l'article 12, paragraphe 10, serait préférable.

Article 14

L'article 14, relatif aux aides aux études environnementales reprend, avec quelques adaptations, le texte de l'article 49 du règlement (UE) n° 651/2014.

Au paragraphe 4, les renvois à la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE sont à remplacer par des renvois à la législation nationale assurant la transposition de cette directive.

Article 15

L'article 15 se présente sous la forme d'une compilation de divers principes énoncés aux articles 5 (transparence des aides) et 7 (intensité de l'aide et coûts admissibles) du règlement (UE) n° 651/2014.

Alinéa 1^{er}

Cet alinéa comporte une énumération des différentes formes que peut prendre l'aide dans laquelle sont intercalées certaines restrictions découlant de l'article 5 du règlement (UE) n° 651/2014.

L'énumération est cependant présentée dans la forme d'une phrase continue, ce qui rend le texte très difficile à appréhender. Ayant dressé la liste des différents types d'aide mentionnés, le Conseil d'État constate qu'il s'agit :

- a) de la subvention en capital,
- b) de l'avance récupérable,
- c) de la dotation,
- d) de l'apport en fonds propres,
- e) de la garantie,
- f) du prêt,
- g) de la bonification d'intérêt, et
- h) de l'avantage fiscal.

D'emblée, le Conseil d'État observe que l'avantage fiscal ne peut pas constituer une forme d'aide accordée en exécution de la loi en projet par les ministres chargés de sa mise en œuvre puisque la Constitution réserve l'institution d'exemptions ou de modérations d'impôt au seul législateur (article 101 de la Constitution).

Ensuite, le Conseil d'État constate que les différentes formes d'aides sont simplement énumérées, sans indication sur les circonstances dans lesquelles l'une ou l'autre des formes serait à privilégier⁴⁴ et la manière concrète de les mettre en œuvre. Dès lors que les conditions d'octroi et la fixation de subventions et d'aides financières à charge du Trésor sont des matières réservées à la loi par l'article 103 de la Constitution⁴⁵, il incombe au législateur de déterminer ces questions. Le Conseil d'État voudrait

⁴⁴ La seule précision à cet égard se trouve à l'article 7, qui indique que les aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments doivent prendre la forme d'une dotation, de fonds propres, d'une garantie ou d'un prêt.

⁴⁵ Avis du Conseil d'État du 21 décembre 2007 sur le projet de loi concernant le renouvellement du soutien au développement rural, Doc. parl. n° 5762², p. 10.

rappeler que les matières réservées à la loi sont soumises à une compétence retenue, obligatoire pour le pouvoir législatif, ce qui signifie que celui-ci ne peut pas se dessaisir de ces matières et en charger une autorité réglementaire ou administrative. La Cour constitutionnelle en déduit d'ailleurs que dans ces matières l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi. En l'espèce, les conditions ne sont pas déterminées à suffisance. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au libellé proposé. Le Conseil d'État renvoie pour le surplus aux développements contenus dans les considérations générales du présent avis et aux observations faites au sujet du paragraphe 2 de l'article 1^{er}.

Outre ce problème fondamental, l'alinéa 1^{er} de l'article 15 est très difficile à appréhender. Les auteurs du texte ont en effet intercalé dans l'énumération des différents types d'aides une série de précisions et restrictions figurant à l'article 5 du règlement (UE) n° 651/2014. La méthode suivie est déconcertante dans la mesure où seule une partie de ces précisions a été finalement reprise sans que les travaux préparatoires n'en indiquent la raison. Comme le règlement (UE) n° 651/2014 s'applique de plein droit, les dispositions non reprises devront en tout état de cause être également respectées par les autorités luxembourgeoises.

Alinéa 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 déterminé l'équivalent-subvention brut, quel usage a cette information en droit interne ?

Alinéas 3 à 5

Les alinéas 3 à 5 de l'article 15 sont inspirés des alinéas 2 à 4 de l'article 7 du règlement (UE) n° 651/2014.

Dans le règlement (UE) n° 651/2014 les dispositions citées reprennent des solutions techniques retenues par la Commission européenne pour assurer l'évaluation correcte de l'intensité des aides qui sont payables en plusieurs tranches ou allouées sous la forme d'avantages fiscaux⁴⁶. Il s'agit, pour la Commission européenne, d'évaluer correctement l'incidence de l'aide pour déterminer si les seuils fixés ont été respectés.

Le Conseil d'État se demande à quelles fins ces dispositions du règlement (UE) n° 651/2014, qui sont d'application directe et que les autorités luxembourgeoises doivent donc en tout état de cause respecter, sont reproduites aux alinéas 3 à 5 de l'article 15 en projet.

Les paragraphes 2 à 4 de l'article 7 du règlement (UE) n° 651/2014 portent sur l'obligation des États membres relatives à l'actualisation des aides en vue de respecter le cadre du règlement d'exemption. Reprendre ces dispositions dans la loi nationale est inutile et même périlleux. Les dispositions du règlement d'exemption ont en effet un effet direct au profit

⁴⁶ La Commission européenne a publié en 2008 une « Communication relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation » (document 2008/C 14/02).

des concurrents de l'entreprise bénéficiaire de l'aide, qui peuvent l'invoquer, ensemble avec les dispositions du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, pour s'opposer à une aide qu'ils jugent excessive. En reproduisant ces dispositions dans la loi, le législateur risque de contrevenir à l'interdiction d'adopter un acte par lequel la nature européenne d'une règle juridique et les effets qui en découlent seraient dissimulés aux justiciables⁴⁷.

En conséquence, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression des alinéas 3 à 5 de l'article 15.

Alinéa 6

L'alinéa 6, inspiré du paragraphe 5 de l'article 7 du règlement (UE) n° 651/2014, prévoit une possibilité de majorer de dix pour cent le taux des aides institués au chapitre 2 lorsqu'elles sont allouées sous la forme d'avances récupérables dont le remboursement est sujet à intérêts.

Le Conseil d'État constate que le texte qui lui est soumis ne reprend pas l'intégralité des conditions visées au paragraphe 5 de l'article 7 du règlement (UE) n° 651/2014. Il y a donc un risque que les aides majorées selon les conditions de la loi luxembourgeoise ne bénéficient pas de l'exemption de l'obligation de notification.

Enfin, le Conseil d'État voudrait attirer l'attention des auteurs du texte sur le fait que lorsque l'augmentation « de dix pour cent » s'applique à une valeur elle-même exprimée sous la forme d'un pourcentage, elle n'est pas équivalente à une augmentation « de dix points de pourcentage ». En l'occurrence, le paragraphe 5 de l'article 7 du règlement (UE) n° 651/2014 permet – aux conditions citées – une augmentation de l'intensité de l'aide de dix points de pourcentage et non pas seulement de dix pour cent.

Article 16

L'article 16 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'« *une ou plusieurs avances (...) liquidées au fur et à mesure de la réalisation des investissements ou des activités en vue desquelles l'aide a été octroyée* ». Il en découle une rédaction peu heureuse où le terme « avance » est utilisé à un endroit pour désigner une forme d'aide

⁴⁷ Voy. les références figurant dans la note de bas de page n° 6.

(l'« avance remboursable ») et à un autre endroit l'acompte⁴⁸ payé au bénéficiaire en cours de réalisation de son projet. Le Conseil d'État propose de reformuler l'alinéa 1^{er} de l'article 16 comme suit :

Texte du projet	Texte proposé
La subvention et l'avance récupérable sont versées après l'achèvement du projet en faveur de mesures de protection de l'environnement. Toutefois, une ou plusieurs avances pourront être liquidées au fur et à mesure de la réalisation des investissements en vue desquels l'aide a été octroyée.	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.

Le Conseil d'État note que des dispositions d'une teneur largement similaire se trouvent également au paragraphe 4 de l'article 19 du projet de loi. Il y a lieu de supprimer les dispositions à l'un ou à l'autre endroit afin d'assurer qu'elles ne se retrouvent qu'à une seule reprise dans le texte soumis au vote de la Chambre des députés.

Le Conseil d'État constate que les auteurs du texte n'utilisent pas systématiquement la même terminologie qu'à l'article précédent, qui désigne les différentes formes d'aides. À l'alinéa 1^{er}, il y aurait ainsi lieu de parler de « subvention en capital » et non pas seulement de « subvention ». À l'alinéa 2, la formule « aides sous forme d'apport en fonds propres » ne correspond pas aux formulations employées à l'article 7. Il convient d'harmoniser les termes employés pour désigner les différentes formes d'aides.

Article 17

L'article 17 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 ministre ayant l'Économie dans ses attributions.

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 3, du projet, octroyées par décision conjointe des ministres ayant l'Économie et les Finances dans leurs attributions.

L'on peut comprendre à la lecture de l'article 17 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 doit relever une discordance entre le texte du projet qui lui est soumis et le commentaire qui l'accompagne, où on lit « *que l'article 15 précédant, qui porte sur les formes de l'aide, précise que le remboursement se fait qu'en cas d'issue favorable du projet, définie sur la*

⁴⁸ Aux yeux du Conseil d'État, le terme acompte est plus juste puisqu'il désigne un règlement partiel d'une prestation dont l'exécution a déjà commencé, alors que l'avance est un paiement effectué avant tout commencement d'exécution.

base d'une hypothèse prudente et raisonnable. Il s'en suit que le rapport final à soumettre par le bénéficiaire après la clôture du projet et des activités connexes aidés devra, dans sa partie technique, préciser si son issue est favorable ou non et dans l'affirmatif renseigner sur la façon de valoriser le ou les résultats et faire un pronostic sur l'ampleur et le calendrier probable des retombées socio-économiques de cette valorisation, pour permettre aux ministres compétents de décider sur les modalités de remboursement de l'aide. Le cas échéant, la convention peut éventuellement prévoir une négociation des conditions et modalités de remboursement entre les parties contractantes ». Le Conseil d'État ne peut que constater que l'article 15 ne comporte pas les précisions auxquelles il est renvoyé, que l'obligation pour l'entreprise d'établir un rapport final n'est prévue nulle part et que l'idée que la convention puisse prévoir une négociation des modalités de remboursement contredit directement l'article 17 du projet de loi qui prévoit que ces modalités doivent être réglées par convention « *lors de l'octroi de l'aide* ».

Article 18

L'article 18 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.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} de l'article 18 est identique à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'article 11 de la loi actuellement en vigueur. Le Conseil d'État tient à rappeler que même si le texte prévoit que les demandes doivent être adressées au ministre ayant l'Économie dans ses attributions, les demandes adressées à d'autres autorités administratives devront être transmises à ce ministre par application des principes de la procédure administrative non contentieuse, qui obligent une autorité administrative incompétente pour une demande dont elle a été saisie à transmettre celle-ci à l'autorité compétente⁴⁹.

Paragraphes 2 et 3

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, sauf à faire remarquer a) qu'il est fait référence aux seules entreprises alors même que des particuliers peuvent également bénéficier des aides et b) que le point m) du paragraphe 3 se réfère aux « ministres compétents », alors que cette expression n'a pas fait l'objet d'une définition dans le projet.

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. Pour le Conseil d'État, cette exigence de

⁴⁹ Article 1^{er}, paragraphe 2 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes.

fond ne doit pas être traitée parmi les « Dispositions diverses » du chapitre 3, mais relève des « Dispositions générales » regroupées au chapitre 1^{er}.

Il ne s'agit pas seulement d'améliorer l'agencement du texte. Il faut aussi le compléter.

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.

Il faut ensuite aussi indiquer dans quel sens le législateur veut orienter les comportements. À l'heure actuelle, les objectifs poursuivis doivent être déduits de la définition de la notion d'« effet incitatif » (définition 16), à propos de laquelle le Conseil d'État a formulé une opposition formelle. Il conviendrait de se baser sur cette définition, mais aussi sur les explications du commentaire des articles⁵⁰ et les lignes directrices de la Commission européenne⁵¹ pour bâtir un texte de loi énonçant que les aides prévues par la présente loi peuvent être accordées pour inciter le bénéficiaire à modifier son comportement de la manière souhaitée.

Comme il s'agit d'une disposition qui arrêtera les objectifs de la politique économique et environnementale de l'État, le Conseil d'État ne peut aller au-delà de ces considérations générales.

Paragraphe 4

Sans observation.

Paragraphe 5

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

⁵⁰ Le commentaire des articles explique qu'il s'agit de « *défini(r) les finalités devant guider les ministres compétents dans l'octroi d'une aide et que sont par exemple : la présence d'un effet incitatif de l'aide, son influence favorable sur le développement et la diversification économique, son impact en termes de protection de l'environnement, son caractère novateur* » et de faire en sorte que « *ne (puissent) bénéficier d'une aide au titre des régimes et mesures d'aides du chapitre 2 de la présente loi que les projets pouvant faire valoir que l'aide en question a un effet incitatif et peut influencer favorablement le développement et la diversification économique* ».

⁵¹ Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, document 2014C 200/01.

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 aucune aide sous forme d'allègements fiscaux et le Conseil d'État a déjà relevé à l'occasion de l'examen de l'article 15 du projet que l'institution de tels avantages requiert toujours l'intervention du législateur.

La licéité des avantages fiscaux instaurés par la loi dans le domaine de la protection de l'environnement n'est pas appréciée par rapport à la loi qui résultera de l'adoption par la Chambre des députés du présent projet, mais uniquement par rapport aux dispositions constitutionnelles régissant la matière et par rapport aux normes de droit européen pertinentes, dont le règlement (UE) n° 651/2014.

Comme le paragraphe 5 n'a pas de contenu normatif autonome, le Conseil d'État propose qu'il soit supprimé.

Article 19

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} reprend la teneur du paragraphe 1^{er} de l'article 12 de la loi précitée du 18 février 2010. Les auteurs du texte devront adapter la formulation de cet article aux évolutions que le reste de la législation doit connaître. Ainsi, il est fait référence aux seules entreprises alors même que des particuliers peuvent également bénéficier des aides. Le régime spécifique des aides instituées à l'article 7 n'est également pas pris en considération. Enfin, le texte se réfère aux « ministres compétents », alors que cette expression n'a pas fait l'objet d'une définition dans le projet et que le pluriel ne sied pas aux aides prévues aux articles 14 et 21 du projet, pour lesquelles le ministre de l'Économie seul prend les décisions.

Paragraphe 2

Ce paragraphe correspond au paragraphe 3 de l'article 12 de la loi précitée du 18 février 2010 et ne donne pas lieu à observation, sauf à faire remarquer que la référence aux « ministres compétents » est clairement inopportune à l'alinéa 3, puisque ces aides relèvent de la compétence du seul ministre de l'Économie.

Paragraphe 3

Ce paragraphe correspond au paragraphe 4 de l'article 12 de la loi précitée du 18 février 2010. Le Conseil d'État rappelle que dans son avis précité du 22 septembre 2009 il avait « *insist(é) à voir supprimer le paragraphe 4, alors que l'octroi de l'aide, même si elle ne constitue pas un droit acquis dans le chef des opérateurs économiques, ne saurait être subordonné au respect de „conditions particulières“ ou „d'engagements“, non autrement précisés* »⁵².

Le Conseil d'État doit non seulement maintenir ces observations mais il entend les assortir désormais d'une opposition formelle alors que la

⁵² Avis du Conseil d'État du 22 septembre 2009, Doc. parl. n° 6059², p. 5.

jurisprudence de la Cour constitutionnelle a évolué dans le sens d'une application plus stricte des exigences constitutionnelles. En effet, dans la mesure où le législateur intervient ici dans une matière réservée à la loi, il lui incombe de fixer le cadrage normatif essentiel. Le Conseil d'État renvoie à ce propos aux observations faites à l'endroit du paragraphe 1^{er} de l'article 15 du projet sous examen.

Il ne se conçoit donc pas que le législateur confère aux ministres compétents, sans le moindre encadrement législatif, la prérogative d'arrêter des « conditions particulières » ou d'exiger que le bénéficiaire prenne « certains engagements ».

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 fait double emploi avec l'alinéa 1^{er} de l'article 16. Il y a lieu de supprimer les dispositions à l'un ou à l'autre endroit afin d'assurer qu'elles ne se retrouvent qu'à une seule reprise dans le texte soumis au vote de la Chambre des députés.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 de l'article 19 du projet de loi reprend les seuils prévus aux points s), t), u), w), et x)⁵³ du paragraphe 1^{er} de l'article 4 du règlement (UE) n° 651/2014. Les aides qui dépassent ces seuils sortent du champ d'application du règlement (UE) n° 651/2014 et les États membres doivent procéder à la notification de l'aide à la Commission européenne, qui en examinera la conformité avec les dispositions du traité conformément aux lignes directrices qu'elle a publiées⁵⁴.

Comme le paragraphe sous examen n'est qu'un rappel des dispositions du règlement général d'exemption par catégories et que sa reproduction dans le texte de loi national est de nature à dissimuler l'origine européenne de la règle y reprise⁵⁵, le Conseil d'État demande sa suppression sous peine d'opposition formelle.

Article 20

L'article 20 du projet de loi aborde la question du cumul des aides 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 « *une intensité ou à un montant d'aide supérieur au plafond maximal applicable* ».

Cette disposition correspond, à quelques modifications terminologiques près, à l'article 13 de la loi précitée du 18 février 2010.

Il y a, en ce qui concerne l'article 20 du projet de loi, une véritable

⁵³ Les seuils applicables aux aides au fonctionnement en faveur de la production d'électricité à partir de sources renouvelables, aux aides au fonctionnement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans des installations de petite taille visés au point v) n'ont pas été repris du fait que le projet de loi luxembourgeois ne prévoit pas la mise en place des aides en question.

⁵⁴ Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, document 2014C 200/01.

⁵⁵ Voy. les références figurant dans la note de bas de page n° 6.

discordance entre les explications fournies au commentaire des articles et les dispositions substantielles du projet soumis au Conseil d'État. Ainsi, il est affirmé au commentaire des articles que « *le premier paragraphe précise que les aides prévues au titre des dispositions des articles 3⁵⁶, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, et 21 ne sont pas cumulables pour une même dépense* ». Tel n'est cependant pas la teneur du paragraphe 1^{er} du projet, qui règle le cumul des « *aides octroyées en vertu de la présente loi* » avec « *d'autres aides* » et non l'application cumulée des aides prévues par le projet de loi entre elles. Si l'intention du législateur est d'adopter une disposition conforme à ce qu'énonce le commentaire des articles, la rédaction du texte en projet doit être revue.

Le commentaire des articles affirme encore que « *le premier paragraphe dispose que les intensités maximales et plafonds d'aide fixés aux articles 4 à 13 et 21 de la loi s'appliquent à la totalité de chaque aide individuelle, nonobstant la provenance de sources locales, régionales, nationales ou européennes. Il appartient dès lors aux bénéficiaires d'informer le cas échéant les autorités compétentes de toutes les aides ayant déjà été allouées – au plan national comme européen, notamment – au même projet, et aux activités connexes* ». Le Conseil d'État croit avoir compris que ce commentaire concerne en réalité le paragraphe 2 de l'article en projet. Cependant le texte explicatif ne correspond ici encore pas au texte de loi en projet : si le législateur souhaite imposer une obligation d'information aux bénéficiaires de l'aide, cette obligation doit être inscrite dans le texte de la loi.

Sur le fond, le Conseil d'État doit constater que l'article 20 du projet de loi sous examen constitue un condensé peu satisfaisant des règles sur le cumul des aides d'État qui figurent à l'article 8 du règlement (UE) n° 651/2014.

Le Conseil d'État se demande si le paragraphe 1^{er}, qui autorise – « *en principe* », sans cependant que les exceptions au principe ne soient connues – le cumul des aides prévues par le projet de loi avec d'autres aides « *tant que ces aides portent sur des coûts admissibles identifiables différents* », ne signifie pas finalement qu'il est interdit de cumuler plusieurs aides pour un même coût. Si cette lecture est juste, la loi luxembourgeoise sera beaucoup plus restrictive que le droit de l'Union européenne, qui permet tout à fait le cumul de plusieurs aides portant sur des coûts admissibles qui se chevauchent en partie ou totalement, à condition cependant que ce cumul conduit à une intensité ou à un montant d'aide inférieur ou égal au plafond maximal applicable à ces aides au titre du règlement (UE) n° 651/2014⁵⁷. Le règlement (UE) n° 651/2014 prévoit aussi de règles de cumul spécifiques avec des aides aux coûts admissibles non identifiables (p.ex. les aides aux « jeunes pousses ») qui ne sont pas repris au texte luxembourgeois. Comme le paragraphe 1^{er} ne paraît autoriser que les cumuls avec des « aides (qui) portent sur des coûts admissibles identifiables différents » pareil cumul paraît être exclu en droit luxembourgeois. À défaut d'explications dans l'exposé des motifs et dans le commentaire des articles, le Conseil d'État ignore si cette approche plus restrictive résulte d'un choix délibéré.

Le paragraphe 2, qui interdit le cumul d'aides provenant de sources différentes lorsque ce cumul conduit à un montant ou une intensité dépassant les seuils autorisés est également problématique. Il n'est évidemment pas faux

⁵⁶ Le renvoi à l'article 3 du projet est erroné. Cet article n'institue aucune aide.

⁵⁷ Article 8, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) n° 651/2014.

de dire qu'il faut tenir compte de toutes les aides publiques, quelle que soit leur source, pour s'assurer que les seuils de notification et les intensités d'aide maximales sont respectés, mais il faut alors viser non pas seulement les aides nationales ou européennes, mais également les éventuelles aides locales. D'autre part, le texte du projet de loi est imprécis en visant le « plafond maximal applicable » sans indiquer quel est ce plafond. Selon le droit de l'Union européenne, les aides peuvent être cumulées jusqu'au taux de financement le plus favorable prévu par les règles de l'Union européenne.

Il semble aussi au Conseil d'État que la rédaction du paragraphe 2 de l'article sous examen est plus restrictive que l'article 8, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 651/2014, qui prévoit que lorsqu'un financement de l'Union européenne géré au niveau central par des institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union européenne, et contrôlé ni directement ni indirectement par l'État membre, est combiné avec une aide d'État, seule cette dernière est prise en compte pour déterminer si les seuils de notification et les intensités d'aide maximales ou les montants d'aide maximaux sont respectés, pour autant que le montant total du financement public octroyé pour les mêmes coûts admissibles n'excède pas le taux de financement le plus favorable prévu par les règles applicables du droit de l'Union européenne. Ici encore, le Conseil d'État ignore si cette approche plus restrictive résulte d'un choix délibéré.

Article 21

Paragraphe 1^{er}

L'article 21 du projet de loi doit permettre au ministre de l'Économie d'accorder des aides de faible envergure (dites « aides *de minimis* ») à des entreprises qui ne remplissent pas les critères pour l'octroi des aides prévues par le projet de loi.

Le projet prévoit l'adoption de règles complémentaires sur les modalités d'application par la voie d'un règlement grand-ducal, ce à quoi le Conseil d'État doit s'opposer formellement, alors que les conditions d'octroi et la fixation de subventions et d'aides financières à charge du Trésor relèvent des matières réservées à la loi en vertu de l'article 103 de la Constitution. Le Conseil d'État renvoie aux explications contenues dans les considérations générales.

Paragraphe 2

Tout comme série d'autres dispositions du projet sous examen, le paragraphe 2 de l'article 21 ne fait que rappeler les dispositions du règlement général d'exemption par catégories. Or un tel renvoi est superflu puisque les dispositions de ce règlement sont directement applicables. Le Conseil d'État demande donc la suppression du paragraphe sous examen.

Article 22

L'article 22 du projet de loi, qui reprend la teneur de l'article 14 de la loi précitée du 18 février 2010, 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, qui dispose qu' « afin de permettre à la Commission de contrôler les aides exemptées de l'obligation de notification par le présent règlement, les États membres [...] conservent des dossiers détaillés contenant les informations et les pièces justificatives nécessaires pour établir si toutes les conditions énoncées dans le présent règlement sont remplies. Ces dossiers sont conservés pendant dix ans à compter de la date d'octroi de l'aide ad hoc ou de la dernière aide octroyée au titre du régime considéré ».

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 reprise⁵⁸.

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 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 l'article 7, dont le Conseil d'État rappelle qu'elles sont octroyées non pas par les ministres mais par des fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique ou par d'autres intermédiaires financiers.

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 2009⁵⁹. 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 18 et les critères d'attribution des aides au sens de l'article 19 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 ». Il est possible que 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 qui sont requis en vertu du règlement d'exemption, mais si tel est le cas, 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.

⁵⁸ Voy. les références figurant dans la note de bas de page n° 6.

⁵⁹ « L'article 14 (13 selon le Conseil d'Etat), intitulé „Suivi des aides octroyées“, crée l'obligation pour le ministre ayant l'Economie 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'Etat 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).

Article 23

Paragraphes 1^{er} et 2

L'obligation de rembourser les concours financiers accordés par l'État lorsqu'ils ont été obtenus sur la base de fausses déclarations ou lorsque les moyens financiers n'ont pas été utilisés pour les fins en vue desquelles ils avaient été accordés est prévue, de manière générale, par l'article 83 de la loi modifiée du 8 août 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

Les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 23 du projet de loi, qui correspondent aux dispositions de l'article 15 de la loi précitée du 18 février 2010, ajoutent au régime général de la loi précitée du 8 août 1999 une série d'hypothèses plus spécifiques où les aides doivent être remboursées. Ils permettent aussi, selon les cas, d'accorder à l'entreprise un délai de remboursement, voire de la dispenser du remboursement.

Ces dispositions ne donnent pas lieu à observations, si ce n'est que la référence « *aux engagements pris en contrepartie de l'octroi de l'aide au sens de l'article 19(2)* » semble erronée, alors que c'est le paragraphe 3 de l'article 19 qui envisage l'hypothèse où l'aide se trouve subordonnée à des engagements.

Paragraphe 3

Sans observation.

Articles 24 à 26

Les articles 24 à 26 du projet de loi reprennent la teneur des articles 16, 17 et 18 de la loi précitée du 18 février 2010. Il est renvoyé aux observations faites par le Conseil d'État dans son avis précité du 22 septembre 2009⁶⁰.

Article 27

L'article 27 procède à l'abrogation de la loi précitée du 18 février 2010, sauf pour les procédures en cours et les engagements pris sous son empire. Il ne donne pas lieu à observation.

Article 28

L'article 28 de la loi entend préciser que « les investissements, projets, études et activités » 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, alors que tel est le régime de droit commun et le Conseil d'État propose donc la suppression pure et simple de cet article.

⁶⁰ Avis du Conseil d'État du 22 septembre 2009, Doc. parl. n° 6059², p. 6.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les articles sont numérotés en chiffres cardinaux arabes et en caractères gras, suivis d'un point. Le texte de l'article commence dans la même ligne (Art. 1^{er}. ... ; Art. 2. ... ; Art. 3. ...). Ainsi, les tirets précédant les intitulés des articles sont à omettre, de même que le double-point à l'article 17 de la loi en projet. L'ensemble du projet de loi est à revoir.

Les symboles sont à proscrire dans un texte de loi. Ainsi, le symbole « % » est à remplacer, dans l'ensemble du texte, par l'écriture en toutes lettres « pour cent », comme les auteurs l'ont fait d'ailleurs correctement à l'article 4, paragraphe 4, et à l'article 14, paragraphe 2.

Dans le même sens, l'ensemble du texte est à revoir pour remplacer « EUR » par « euros ».

Dans l'ensemble du texte, les termes « ministre ayant dans ses attributions l'économie » ou « ministre ayant l'économie dans ses attributions » sont à remplacer par « ministre ayant l'Économie dans ses attributions ».

Finalement, le recours au « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter. En l'espèce, il s'agit toujours du texte repris du règlement (UE) n° 651/2014.

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « le règlement (UE) n° 651/2014 ... ». Au même paragraphe *in fine*, il y a lieu d'omettre les parenthèses pour écrire « ..., ci-après le « traité ». »

Au paragraphe 4, il est rappelé que, dans un texte de loi, l'emploi de tirets est à éviter, la référence aux dispositions qu'ils introduisent étant malaisée, tout spécialement à la suite d'ajouts ou de suppressions de tirets ou de signes à l'occasion de modifications ultérieures. Lorsqu'il s'agit d'une énumération, il y a lieu de remplacer ces tirets par des points énumératifs, caractérisés par un numéro suivi d'un point (1., 2., 3., ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en employant des lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...).

Les termes placés entre parenthèses sont à omettre dans les textes normatifs. À titre d'exemple, il convient dès lors d'écrire *in fine* du premier tiret « ..., prévues à l'article 4 ; ».

Au paragraphe 5, l'observation s'impose que le renvoi à un paragraphe se fait sans l'utilisation de parenthèses. En l'occurrence, il convient d'écrire à deux reprises « paragraphe 1^{er} ».

Au point 43, il y a lieu d'écrire « du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2020 ».

Article 2

Comme déjà indiqué sous l'article 1^{er}, il y a lieu d'écrire au point 32 « le règlement (UE) n° 651/2014 ... ».

Article 5

Les symboles sont à proscrire dans un texte de loi. Ainsi, le symbole « % » est à remplacer au paragraphe 4 par l'écriture en toutes lettres « pour cent », comme les auteurs l'ont fait correctement à l'article 4, paragraphe 4.

Article 16

L'intitulé de l'article est à modifier pour tenir compte du fait que cette disposition ne traite pas seulement des subvention et avance récupérable, mais comporte aussi des dispositions sur les aides sous forme d'apport en fonds propres et d'aides sous forme de bonification d'intérêts.

Aux alinéas 2 et 3, « forme » est à mettre au singulier.

Article 19

Quant à l'emploi de tirets lors d'une énumération, il est renvoyé à l'observation d'ordre légistique sous l'article 1^{er}.

Article 23

Au paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « au sens de l'article 19, paragraphe 1^{er} » et « délai de trois mois ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 8 mars 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker