

**Projet de loi**

**instaaurant un régime d'aides dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2021-2030**

---

**Avis du Conseil d'État**

(21 juin 2022)

Par dépêche du 22 avril 2022, 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 ainsi qu'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 19 mai 2022.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous examen vise à introduire pour les années 2021 à 2030 un régime d'aides d'État pour certaines entreprises qui participent au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (« SEQE ») qui a été introduit par la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (ci-après la « directive 2003/87/CE »), directive qui a été transposée en droit luxembourgeois par la loi modifiée du 23 décembre 2004 1) établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ; 2) créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto ; 3) modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. La directive en question a été révisée en dernier lieu en 2018 pour la période d'échange s'étendant de 2021 à 2030 par la directive (UE) 2018/410<sup>1</sup> dont la transposition en droit national est assurée par la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.

---

<sup>1</sup> Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814

L'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après « TFUE ») prohibe en principe les aides d'État. L'article 108 du TFUE déroge ensuite à ce principe en prévoyant que seules les aides notifiées et déclarées compatibles par la Commission peuvent être mises en œuvre.

En l'occurrence, la possibilité de la mise en place d'un tel régime d'aides est expressément prévue à l'article 10*bis*, paragraphe 6, de la directive 2003/87/CE précitée. Selon cette dernière disposition, des aides d'État peuvent être octroyées aux « secteurs ou sous-secteurs qui sont exposés à un risque réel de fuite de carbone en raison des coûts indirects significatifs qu'ils supportent effectivement du fait de la répercussion des coûts des émissions de gaz à effet de serre sur les prix de l'électricité ». Les bénéficiaires et les conditions de l'octroi de ce régime d'aides sont précisés par la Commission européenne dans des lignes directrices, dont la dernière en date se rapportant à la période 2021-2030, la communication n° 2020/C317/04 de la Commission européenne<sup>2</sup>, a été publiée le 25 septembre 2020 au Journal officiel de l'Union européenne, et a été amendée sur certains points par la communication n° 2021/C528/01 complétant les lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2021<sup>3</sup>, publiée au Journal officiel de l'Union européenne du 30 décembre 2021 (ci-après « Lignes directrices »).

Une notion clé du dispositif est celle de « fuite de carbone ». Le dispositif est en effet destiné à éviter qu'une industrie émettrice de gaz à effet de serre ne délocalise sa production hors de l'Union européenne pour éviter de devoir se plier aux contraintes du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

La notion de fuite de carbone est définie par le point 3 des Lignes directrices comme « la perspective d'une augmentation des émissions mondiales de gaz à effet de serre imputable aux délocalisations de productions en dehors de l'Union décidées en raison de l'impossibilité pour les entreprises concernées de répercuter les augmentations de coûts induites par le SEQUE de l'UE sur leurs clients sans subir d'importantes pertes de parts de marché ». L'article 2, point 2, du projet de loi reprend la définition en question. Les entreprises concernées sont celles actives dans les secteurs énumérés à l'annexe I des Lignes directrices, à savoir des secteurs à grande consommation d'énergie, comme la sidérurgie, la métallurgie ou la fabrication de papier. Selon le point 21 des Lignes directrices, ces secteurs repris à l'annexe I sont les seuls qui sont considérés comme « exposés à un risque réel de fuite de carbone en raison des coûts indirects significatifs qu'ils supportent effectivement du fait de la répercussion des coûts des émissions de gaz à effet de serre sur les prix de l'électricité ». Les aides ne peuvent être octroyées qu'aux entreprises actives dans ces secteurs.

Le Conseil d'État note encore qu'un premier régime d'aides couvrant les exercices 2017 à 2020 a été introduit par la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 instaurant un régime d'aides dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012, régime dont les éléments-clés

---

<sup>2</sup> Communication de la Commission européenne, « Lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2021 », n°2020/C 317/04, JOUE, C 317, 25 septembre 2020, pages 15 et suivantes.

<sup>3</sup> Communication de la Commission européenne, « Communication de la Commission complétant les lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2021 », n°2021/C 528/01, JOUE, C 528, 30 décembre 2021, pages 1 et suivantes.

étaient déterminés par les lignes directrices de la Commission européenne en vigueur à l'époque<sup>4</sup>. Le projet de loi sous avis reprend de larges pans de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018 tout en se rapprochant, pour certaines de ses formulations, du texte des Lignes directrices.

## Examen des articles

### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi reprend dans sa substance le dispositif de l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018. Il prévoit ainsi, au niveau de son alinéa 1<sup>er</sup>, une compétence conjointe des ministres ayant l'Économie et les Finances dans leurs attributions respectives pour accorder les aides. Dans son avis du 8 mai 2018<sup>5</sup> sur le projet de loi qui est devenu la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018, le Conseil d'État, tout en rappelant les exigences constitutionnelles à cet égard, ne s'était pas opposé à ce pouvoir conjoint au vu du recours constant à cette pratique dans le cadre des régimes d'aides existants. Plus récemment, dans un certain nombre d'avis concernant des projets de loi instituant des régimes d'aides étatiques, le Conseil d'État a encore critiqué le régime de compétence conjointe au regard de l'article 76 de la Constitution, régime dont il s'est toutefois accommodé « au regard de la continuité des dispositifs légaux en matière d'aide et de la cohérence du système »<sup>6</sup>. Le Conseil d'État reste ainsi d'avis qu'il appartient au Grand-Duc d'organiser son Gouvernement.

L'alinéa 2 définit les secteurs et sous-secteurs qui peuvent bénéficier des aides du fait qu'ils sont considérés comme exposés à un risque réel de fuite de carbone et dont les entreprises peuvent à ce titre bénéficier des aides. La définition est opérée par référence à l'annexe I des Lignes directrices. Le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi ont omis de reprendre le renvoi dynamique à l'annexe en question qui avait été inséré dans la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018 sur proposition du Conseil d'État. Tel est également le cas à d'autres endroits du texte du projet de loi, les auteurs du projet de loi ayant opté pour l'inclusion d'une clause tout à fait générale instaurant un renvoi dynamique aux différentes annexes citées dans le projet de loi. Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations formulées à l'endroit de l'article 12 du projet de loi.

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du projet de loi prévoit que certaines entreprises seront exclues du bénéfice du régime d'aides. Il s'agit plus particulièrement des entreprises en difficulté au sens des Lignes directrices de la Commission européenne concernant les aides d'État au sauvetage et à

---

<sup>4</sup> Lignes directrices de la Commission européenne concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 (J.O.U.E., 2012, C158, p. 4), amendées par la Communication de la Commission modifiant la communication de la Commission intitulée lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 (J.O.U.E., 2012, C387, p. 5).

<sup>5</sup> Avis du Conseil d'État n°52.486 du 8 mai 2018 sur le projet de loi instaurant un régime d'aides dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 (doc. parl. n° 7207<sup>2</sup> p.2).

<sup>6</sup> Avis du Conseil d'État n°52.878 du 21 décembre 2018 relatif au projet de loi ayant pour objet la mise en place d'un régime d'aides de minimis (doc. parl. n° 7315<sup>3</sup>).

Avis du Conseil d'État n°60.260 du 8 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité en faveur des entreprises (doc. parl. n° 7609<sup>6</sup>).

la restructuration d'entreprises en difficulté<sup>7</sup> et des entreprises qui tombent sous le coup d'une injonction de récupération non exécutée à la suite d'une décision antérieure de la Commission européenne déclarant une aide illégale et incompatible avec le marché intérieur. Tout en constatant que les auteurs du projet de loi ont ainsi retranscrit, dans leur substance, les exigences des points 10 et 11 des Lignes directrices précitées, le Conseil d'État note cependant que d'après le point 11 des Lignes directrices, les entreprises qui font l'objet d'une injonction de récupération non exécutée ne sont pas automatiquement exclues du bénéfice des aides. La Commission européenne tiendra en effet compte du montant des aides qu'il reste à récupérer et elle évaluera l'effet cumulatif des mesures d'aide et pourra suspendre le versement de nouvelles aides jusqu'à l'exécution de l'injonction de récupération non exécutée.

Le Conseil d'État constate enfin que la disposition sous avis ne reprend pas une autre cause d'exclusion, à savoir celle visant les employeurs ayant été condamnés pour contravention aux dispositions interdisant le travail clandestin. L'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a), de la directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier invite les États membres, le cas échéant, à exclure l'employeur du bénéfice de certaines ou de toutes les prestations, aides ou subventions publiques y compris les fonds de l'Union européenne gérés par les États membres, pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq ans. En conséquence, depuis la loi de transposition de cette directive<sup>8</sup>, le législateur insère habituellement une sanction ou une cause d'exclusion du régime d'aides à l'encontre des employeurs condamnés pour contravention aux dispositions interdisant le travail clandestin<sup>9</sup>. Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont conduit les auteurs du projet de loi à ne pas prévoir, en l'occurrence, une disposition similaire. Cette façon de procéder risque de mettre le projet de loi en porte-à-faux avec le principe de l'égalité de traitement. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle<sup>10</sup> relative à l'article 10*bis* de la Constitution, le législateur peut, sans violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, soumettre certaines catégories de personnes à des régimes légaux différents à la condition que la différence instituée procède de disparités objectives, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. Dans l'attente d'explications de nature à fonder, en l'occurrence, une différence de traitement répondant aux critères établis par la Cour

---

<sup>7</sup> Communication de la Commission européenne, « Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers », JOUE, C 249, 31 juillet 2014, pages 1 et suivantes.

<sup>8</sup> Loi du 21 décembre 2012 portant modification : 1) du Code du travail ; 2) du Code pénal ; 3) de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ; 4) de la loi modifiée du 27 juillet 1993 ayant pour objet 1. le développement et la diversification économiques, 2. l'amélioration de la structure générale et de l'équilibre régional de l'économie ; 5) de la loi modifiée du 30 juin 2004 portant création d'un cadre général des régimes d'aides en faveur du secteur des classes moyennes ; 6) de la loi du 15 juillet 2008 relative au développement économique régional ; 7) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; 8) de la loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation ; 9) de la loi du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles

<sup>9</sup> Voir par exemple, l'article 8, paragraphe 4, de la loi modifiée du 3 avril 2020 relative à la mise en place d'un régime d'aides en faveur des entreprises en difficulté financière temporaire et modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique.

<sup>10</sup> Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n°921 du 20 novembre 2020).

constitutionnelle, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Au cas où les auteurs du projet de loi ne seraient pas en mesure de fournir des arguments justifiant une différence de traitement des bénéficiaires d'aides, le Conseil d'État demande que la disposition sous avis soit complétée par un nouveau paragraphe 3, rédigé comme suit :

« (3) Les employeurs qui ont été condamnés à au moins deux reprises pour contraventions aux dispositions interdisant le travail clandestin ou aux dispositions interdisant l'emploi des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, au cours des quatre dernières années précédant le jugement de la juridiction compétente, sont exclus du bénéfice de la présente loi pendant une durée de trois années à compter de la date de ce jugement. »

## Article 2

L'article 2 du projet de loi reprend un certain nombre de définitions techniques figurant au point 15 des Lignes directrices, définitions qui couvrent des concepts qui entrent dans le calcul des coûts admissibles et par voie de conséquence dans la définition du montant de l'aide.

Les auteurs du projet de loi ont ajouté à la liste des définitions une définition de la notion d'entreprise, définition que la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018 ne comportait pas. Cette dernière, énoncée à l'article 2, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi, reprend à travers sa première phrase la définition de l'article 1<sup>er</sup>, de l'annexe I, du règlement (UE) n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 TFUE. La seconde phrase introduit la notion d'entité économique unique, pour préciser que dans les cas où plusieurs personnes morales forment une entité, c'est cette entité économique qui « se qualifie d'entreprise au sens de la présente loi ». Les auteurs du projet de loi expliquent au commentaire des articles que les notions ainsi utilisées sont conformes à la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de droit de la concurrence.

Le Conseil d'État s'interroge sur l'utilité de l'introduction de ces définitions en matière de régimes d'aides. Il note que dans diverses lois comportant des régimes d'aides figure une définition de l'entreprise comme étant « toute personne physique ou morale qui exerce, à titre principal ou accessoire, une activité économique ». Pareillement, la notion d'« entreprise unique » comprise comme toutes entreprises qui entretiennent entre elles au moins une des relations dont la liste est ensuite fournie, est utilisée dans ce contexte. Il est par conséquent conseillé de s'en tenir aux définitions habituellement utilisées dans les régimes d'aides<sup>11</sup>.

## Article 3

L'article 3 du projet de loi comporte deux formules qui permettent de définir les coûts admissibles pour le calcul de l'aide. Il épouse étroitement les contours de l'article 3 de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018 et reprend, dans leur substance, les points 28 à 30 des Lignes directrices, étant entendu que les

---

<sup>11</sup> Par exemple l'article 2, point 8<sup>o</sup>, de la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à stimuler les investissements des entreprises dans l'ère du Covid-19 ou l'article 1<sup>er</sup>, point 7, de la loi modifiée du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation.

formules figurant dans les Lignes directrices permettent le calcul direct du montant maximum de l'aide payable par installation pour la fabrication de produits relevant des secteurs énumérés à l'annexe I des Lignes directrices. Dans le projet de loi sous revue, le montant de l'aide est défini à l'article 4.

Le Conseil d'État relève encore que le texte prévoit l'application alternative d'une première ou d'une deuxième formule de calcul selon que les référentiels d'efficacité pour la consommation d'électricité sont ou non « applicables ». En l'absence de critères d'application des référentiels d'efficacité pour la consommation d'électricité, le Conseil d'État comprend que les deux formules se distinguent selon que des référentiels d'efficacité pour la consommation d'électricité ont été ou non « définis » dans les annexes des Lignes directrices. Pour mieux souligner ce fait, le Conseil d'État suggère de reformuler les phrases introductives des points 1° et 2° comme suit :

« 1° Lorsque des référentiels d'efficacité pour la consommation d'électricité sont définis pour les produits fabriqués par l'entreprise bénéficiaire :

[...]

2° Lorsqu'aucun référentiel d'efficacité pour la consommation d'électricité n'est défini pour les produits fabriqués par l'entreprise bénéficiaire :

[...]. »

Enfin, le Conseil d'État en est à se demander si la légende qui accompagne les formules de calcul de la disposition sous revue ne pourrait pas incorporer une bonne partie des définitions reprises à l'article 2 du projet de loi. Ces définitions ne concernent en effet que des concepts qui sont exclusivement utilisés dans le contexte de l'article sous revue.

#### Article 4

L'article 4 du projet de loi définit le montant de l'aide selon le même schéma que l'article 4 de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018 en utilisant à cet effet les principes définis aux points 27, 28 et 31 des Lignes directrices.

D'après le paragraphe 1<sup>er</sup>, l'intensité de l'aide est plafonnée à 75 % des coûts admissibles supportés par l'entreprise. Selon le commentaire des articles, le montant de l'aide ne pourra, en principe, dépasser 75 % des coûts des émissions indirectes supportés par l'entreprise. Ces formulations permettraient aux ministres compétents de moduler le montant de l'aide, à l'intérieur du plafond, entreprise par entreprise. Le texte proposé ne comporte cependant pas de critères qui seraient de nature à encadrer le pouvoir qui est ainsi donné aux ministres. Or, dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence la matière visée par l'article 103 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration<sup>12</sup>. Le Conseil

---

<sup>12</sup> Avis du Conseil d'État n° 60.652 du 22 février 2022 relatif au projet de loi portant modification 1° du Code de la sécurité sociale ; 2° du Code du travail ; 3° de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux (doc. parl. n° 7828<sup>5</sup>, p.) ; Avis du Conseil d'État n° 60.299 du 17 novembre 2020 relatif au projet de loi relatif à un régime d'aides en faveur du journalisme professionnel et abrogeant la loi modifiée du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite (doc. parl. n° 7631<sup>6</sup>) ; Avis du Conseil d'État n° CE 60.847 du 22 mars 2022, sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures sociales

d'État doit dès lors s'opposer formellement au texte proposé. Il pourrait cependant d'ores et déjà se déclarer d'accord avec l'introduction d'un taux unique. La disposition serait dans cette perspective à reformuler comme suit :

« L'intensité de l'aide est de 75 pour cent des coûts admissibles supportés par l'entreprise bénéficiaire au cours d'un exercice t. »

Le paragraphe 2 ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

Le paragraphe 3 prévoit une exception au taux fixé au paragraphe 1<sup>er</sup>. En effet, d'après le point 31 des Lignes directrices, et au vu du fait que pour certains secteurs, l'intensité d'aide de 75 % pourrait ne pas être suffisante pour garantir une protection adéquate contre le risque de fuite de carbone, les États membres peuvent au besoin limiter le montant des coûts indirects à verser au niveau de l'entreprise à 1,5 % de la valeur ajoutée brute de l'entreprise concernée au cours de l'année qui est prise en considération. La reprise de cette exception dans le texte du projet de loi est dès lors parfaitement légitime. Toutefois, étant donné que le versement de l'aide en lui-même ne va pas ramener les coûts des émissions indirectes pour l'entreprise bénéficiaire, qui correspondent à des coûts effectivement supportés par l'entreprise, en dessous du seuil fixé par les Lignes directrices, le Conseil d'État suggère de reformuler la disposition proposée comme suit :

« Lorsque le montant de l'aide calculé conformément aux dispositions des paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, n'est pas de nature à ramener les coûts des émissions indirectes pour l'entreprise bénéficiaire, déduction faite du montant de l'aide, à un montant qui ne dépasse pas 1,5 pour cent de la valeur ajoutée brute au cours d'un exercice t, une aide supplémentaire peut lui être accordée de sorte à limiter le montant des coûts des émissions indirectes, déduction faite du montant de l'aide calculée conformément au présent paragraphe, à 1,5 pour cent de sa valeur ajoutée brute. »

## Article 5

L'article 5 du projet de loi est à rapprocher des points 54 et 55 des Lignes directrices. La disposition définit des contreparties que certaines entreprises doivent fournir en vue de l'octroi de l'aide. Les dispositions des Lignes directrices pour leur part imposent aux États membres de vérifier et de contrôler que les obligations qui pèsent ainsi sur les entreprises concernées soient effectivement respectées.

D'après l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, l'entreprise bénéficiaire doit se conformer aux dispositions de l'article 11 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie, c'est-à-dire respecter l'obligation de réalisation d'un audit énergétique. L'article 11 en question transpose l'article 8 de 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. Les dispositions afférentes de la directive 2012/27/UE et de l'article 11 de la loi précitée du 5 août 1993 limitent le champ d'application des dispositions sous revue aux entreprises qui ne sont pas des PME. Pour

---

au bénéfice des artistes professionnels indépendants et des intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique,( doc.parl. n° 7920 3, p.7 et 8).

mieux faire ressortir cet état de fait, il conviendrait de reformuler le paragraphe 1<sup>er</sup> comme suit :

« (1) En vue de pouvoir bénéficier de l'aide prévue à l'article 1<sup>er</sup>, les entreprises visées à l'article 11 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie doivent s'être conformées à l'obligation y définie de réaliser un audit énergétique qui répond aux exigences et aux modalités de la loi en question. »

L'article 5, paragraphe 2, prévoit l'obligation pour l'entreprise concernée de prendre l'engagement de mettre en œuvre l'une des mesures de décarbonisation qui sont ensuite prévues aux paragraphes 3 à 5.

D'après le paragraphe 3, l'entreprise bénéficiaire peut mettre en œuvre « les mesures contenues dans le rapport d'audit visé au paragraphe 1<sup>er</sup> ». Or, le paragraphe 1<sup>er</sup> ne contient aucune référence à un rapport d'audit. Il conviendrait plutôt de viser le rapport d'audit qui est établi dans le cadre de l'audit énergétique. Le Conseil d'État note encore le caractère flou de certains concepts utilisés par la disposition et qui sont repris des Lignes directrices. Ainsi, la deuxième phrase du paragraphe n'admet que les mesures portant sur des investissements dont le délai d'amortissement ne dépasse pas trois ans et « dont les coûts sont proportionnés ».

Le paragraphe 4 ne donne pas lieu à des observations.

En ce qui concerne le paragraphe 5, le Conseil d'État se doit, ici encore, de souligner le caractère flou de certains des concepts utilisés. Ainsi l'entreprise bénéficiaire de l'aide peut investir « une part importante » du montant de l'aide dans des projets qui répondent à certaines conditions. Si, en l'occurrence, le concept est ensuite précisé en ce qu'il est prévu que l'investissement doit s'élever à au moins 50 % du montant de l'aide, tel n'est pas le cas en ce qui concerne la formulation des objectifs qui doivent être atteints par le projet. Ainsi, ces projets doivent entraîner une réduction substantielle des émissions de gaz à effet de serre de l'installation, « bien en deçà » du référentiel applicable utilisé pour l'allocation de quotas à titre gratuit dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne. Le Conseil d'État ignore si à cette formulation, qui est ici encore reprise des Lignes directrices, correspond un seuil défini par les services de la Commission européenne. En l'absence d'une telle précision, la disposition risque en tout cas d'être source de difficultés d'application.

L'article 5, paragraphe 6, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi impose un délai de quatre ans aux entreprises concernées pour donner suite à l'engagement qu'elles auront pris au titre du paragraphe 2, c'est-à-dire celui de mettre en œuvre l'une des mesures de décarbonisation visées aux paragraphes 3 à 5. Ce délai de quatre ans correspond au délai de quatre ans se situant au minimum entre deux audits énergétiques tel que fixé par l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 5 août 1993.

L'article 5, paragraphe 6, alinéa 2, du projet de loi impose aux entreprises qui n'ont pas respecté leurs obligations au titre des paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 de rembourser l'aide indûment perçue.

En ce qui concerne la référence au paragraphe 1<sup>er</sup>, disposition qui se limite à imposer à l'entreprise bénéficiaire de respecter l'obligation de réaliser un audit énergétique sur la base des dispositions de l'article 11 de la loi



précitée du 5 août 1993, et au vu du fait que les entreprises doivent joindre à leur demande le dernier audit énergétique, le Conseil d'État estime que cette référence ne peut que viser l'hypothèse où un nouvel audit énergétique n'a pas été présenté dans les délais prévus par la loi.

En ne visant ensuite que le paragraphe 2 de l'article 5, la disposition sous avis a pour effet de limiter l'obligation de remboursement à la seule hypothèse où aucun engagement n'aurait été pris avant l'octroi de l'aide, ce qui au vu de la configuration du dispositif constitue une hypothèse qui n'a pas lieu d'être, et au contraire, de ne pas inclure les hypothèses, plus probables, où l'obligation de réaliser l'engagement pris dans un délai de quatre ans (visée à l'article 5, paragraphe 6, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi) n'a pas été respectée.

Le Conseil d'État note enfin, toujours en ce qui concerne l'article 5, paragraphe 6, alinéa 2, que l'aide qui devra être restituée sera « augmentée des intérêts légaux applicables », et cela sans aucune autre précision. Le Conseil d'État constate que ce mécanisme est ensuite reproduit à d'autres endroits du projet de loi à savoir l'article 6, paragraphe 3, alinéa 3, et l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, cette fois cependant avec des précisions concernant les modalités du remboursement. Il en résulte une incohérence du dispositif qui est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition figurant à l'article 5, paragraphe 6, alinéa 2. Il y aurait lieu de reprendre la formule figurant à l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, qui figure d'ailleurs dans d'autres lois organisant des régimes d'aide<sup>13</sup>.

Pour permettre au Conseil d'État de lever l'opposition formelle et pour répondre aux autres observations formulées ci-avant, l'article 5, paragraphe 6, alinéa 2, du projet de loi serait à rédiger comme suit :

« Si l'entreprise bénéficiaire n'a pas satisfait à l'une des obligations prévues aux paragraphes 1<sup>er</sup> et 6, alinéa 1<sup>er</sup>, elle doit restituer l'aide perçue en application de la présente loi, augmentée des intérêts légaux applicables, avant l'expiration d'un délai de trois mois à partir de la date de la décision ministérielle de restitution, sauf si celle-ci prévoit à cet effet un autre délai. »

## Article 6

L'article 6 du projet de loi traite des procédures de demande, d'octroi et de versement de l'aide et intègre un certain nombre de principes figurant aux points 23 à 26 et 36 des Lignes directrices.

Selon le point 25 des Lignes directrices, une aide n'est compatible avec le marché intérieur que si elle a un effet incitatif, ce qui implique qu'elle soit sollicitée par le demandeur et versée à ce dernier l'année au cours de laquelle les coûts des émissions indirectes sont supportés ou l'année suivante afin d'empêcher réellement la fuite de carbone. Un choix est ainsi laissé aux États membres : un régime d'aides ne prévoyant le versement des aides que l'année qui suit celle au cours de laquelle les coûts indirects ont été supportés par

---

<sup>13</sup> Cette disposition reprend en effet une formulation déjà utilisée par d'autres dispositifs tels qu'entre autres les articles 20, paragraphe 5, de la loi modifiée du 17 mai 2017 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation, 10, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une nouvelle aide de relance et 8, alinéa 2, de la loi du 29 janvier 2021 ayant pour objet la mise en place d'un nouveau régime temporaire d'aide de minimis en faveur des travailleurs indépendants dans le cadre de la pandémie Covid-19.

l'entreprise bénéficiaire conservant un effet incitatif au sens des Lignes directrices. Les auteurs du projet de loi ont pour leur part décidé d'offrir aux bénéficiaires de l'aide un choix entre les deux procédures (paragraphe 1<sup>er</sup> à 3 de l'article 6 du projet de loi). Le Conseil d'État note que l'attrait du dispositif de demande d'une aide la même année que celle au cours de laquelle les coûts sont supportés reste somme toute limité, vu que le seul avantage que cette procédure comporte réside dans le versement d'une avance de 25 % en fin d'année et du solde au plus tard en décembre de l'année suivante, date à laquelle les aides sollicitées selon le système alternatif doivent également avoir été versées. Par ailleurs, et conformément au point 26 des Lignes directrices, lorsque l'aide est versée l'année au cours de laquelle les coûts sont supportés, un mécanisme d'ajustement des paiements a posteriori doit être en place pour garantir que les éventuels trop-perçus au titre de l'aide seront remboursés avant le 1<sup>er</sup> juillet de l'année suivante. C'est donc à bon escient, et même si l'avance est limitée à 25 % du montant total de l'aide, que les auteurs du projet de loi ont introduit un tel dispositif au dernier alinéa du paragraphe 3. Ceci dit, et au vu de l'avantage limité que confère le dispositif fondé sur le versement d'avances et au vu du fait qu'il introduit une dose supplémentaire de complexité dans le régime d'aides avec tout le travail administratif supplémentaire qui en découle, le Conseil d'État en est à se demander si la limitation du dispositif au versement d'aides *ex post*, c'est-à-dire l'année qui suit celle où les coûts ont été supportés par l'entreprise, ne constituerait pas un meilleur choix.

L'article 6, paragraphe 4, du projet de loi reprend la faculté des ministres déjà énoncée à l'article 8, paragraphe 2, de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018 de demander aux bénéficiaires de produire des « données certifiées et auditées » pour toute demande d'aide d'un montant supérieur à 250 000 euros. Dans la mesure où le dispositif sous revue prévoit désormais en son annexe une liste des pièces à joindre aux demandes, il conviendrait de dire si cette exigence de certification ou d'audit est susceptible de concerner toute pièce énoncée à l'annexe ou seulement certaines d'entre elles. De même, il conviendrait de préciser les modalités de la certification et de l'audit des pièces visées.

L'article 6, paragraphe 5, du projet de loi prévoit que les ministres ne prennent la décision d'octroi de l'aide qu'après avoir demandé l'avis de la commission consultative instituée par le règlement grand-ducal modifié du 12 octobre 2018 déterminant la composition et le fonctionnement de la commission consultative chargée de l'examen des demandes d'aides. Cette commission était également compétente pour émettre des avis concernant les demandes d'aides dans le cadre de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018. À la différence toutefois de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018, l'article 6, paragraphe 5, du projet de loi se réfère désormais de façon précise au règlement grand-ducal sur la base duquel la commission est constituée. Le Conseil d'État constate par ailleurs que plusieurs lois qui ont instauré des régimes d'aides prévoient la création d'une commission consultative chargée de l'examen des demandes d'aide et que c'est en fait la commission prévue par le règlement grand-ducal précité du 12 octobre 2018 qui conseille les ministres concernés par rapport à l'ensemble des régimes d'aides en question. Concernant la façon de procéder choisie, en l'occurrence, par les auteurs du projet de loi, le Conseil d'État rappelle que le principe de la hiérarchie des normes interdit qu'une norme juridique supérieure comporte une référence à

une norme qui lui est hiérarchiquement inférieure<sup>14</sup>. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de remplacer le renvoi au règlement grand-ducal précité du 12 octobre 2018 par un renvoi général, comme c'est le cas dans les autres lois prévoyant des régimes d'aide auxquelles le Conseil d'État a fait référence ci-dessus, à l'avis d'une commission consultative dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par règlement grand-ducal.

Le paragraphe 5 se lirait dans cette perspective comme suit :

« (5) Les ministres adoptent une décision d'octroi de l'aide après avoir demandé l'avis d'une commission consultative chargée de l'examen des demandes d'aide dont la composition et le fonctionnement sont déterminés par règlement grand-ducal. »

L'article 6, paragraphe 6, du projet de loi précise que l'aide prend la forme d'une subvention, ce qui est conforme au point 24 des Lignes directrices.

### Article 7

L'article 7 du projet de loi prévoit un dispositif de publication des aides allouées.

D'après les termes du point 56 des Lignes directrices, les États membres doivent veiller à ce qu'un certain nombre d'informations soient publiées sur la plate-forme informatique « Transparency Award Module » de la Commission ou sur un site Internet exhaustif consacré aux aides d'État. D'après le point 57 des Lignes directrices, cette obligation s'applique aux aides individuelles dont le montant est supérieur à 500 000 euros. Il s'agit dès lors d'obligations qui pèsent directement sur les États membres de sorte qu'il y a lieu de les ancrer dans la loi nationale. Par ailleurs, l'article 10*bis*, paragraphe 6, alinéa 2, de la directive 2003/87/CE exige que, dans un délai de trois mois à compter de la fin de chaque année, les États membres qui ont mis en place un régime de compensations tel que celui prévu par le projet de loi sous avis, « mettent à la disposition du public, sous une forme aisément accessible, la totalité des compensations par secteur et sous-secteur bénéficiaire ».

Les auteurs du projet de loi ont fait le choix de mettre en place un double dispositif de publication des aides.

L'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi prévoit ainsi la publication sur le site de transparence de la Commission européenne de toute aide individuelle supérieure à 500 000 euros en application de la section 6, point 56, des Lignes directrices.

Parallèlement, l'article 7, paragraphe 2, du projet de loi transpose l'article 10*bis*, paragraphe 6, alinéa 2, de la directive 2003/87/CE en prévoyant une publication de l'ensemble des aides octroyées sur une année, au plus tard à la fin du premier trimestre de l'année suivante, ce qui semble ainsi combler une lacune du dispositif mis en place en 2018.

---

<sup>14</sup> Avis n°60.346 du 22 juin 2021 sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets (doc. parl. n° 7659<sup>9</sup>, p.12).

Le Conseil d'État peut dès lors se déclarer d'accord avec les modalités de publication des aides telles que proposées. Il demande toutefois aux auteurs du projet de loi de préciser la forme sous laquelle la publication s'effectuera en vertu des dispositions de l'article 7, paragraphe 2. D'après la disposition pertinente des Lignes directrices, la publication devrait s'effectuer sur un site Internet de l'administration.

### Article 8

L'article 8, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, du projet de loi reprend le libellé de l'article 7, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2, de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018. Ces deux paragraphes correspondent, dans leur substance, aux dispositions des points 59 et 61 des Lignes directrices. Ils ne donnent pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

L'article 8, paragraphe 3, du projet de loi reproduit ensuite un dispositif qui figure au point 62 des Lignes directrices et à l'article 10*bis*, paragraphe 6, de la directive 2003/87/CE. D'après ce dispositif, le Luxembourg, comme tout État membre, devra s'efforcer de ne pas utiliser plus de 25 % des recettes tirées de la mise aux enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour financer des régimes tel que celui institué par la loi en projet. En cas de dépassement du seuil de 25 %, un rapport exposant les motifs du dépassement devra être publié. Le Conseil d'État propose de reformuler les deux premières phrases du paragraphe 3 comme suit :

« (3) Les dépenses en relation avec le régime d'aides ne dépassent pas en principe 25 pour cent des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas d'émission de gaz à effet de serre. En cas de dépassement de ce seuil pendant un exercice budgétaire donné, les ministres publient un rapport exposant les motifs de ce dépassement [...]. »

Enfin, et au niveau de la troisième phrase du paragraphe 3, il conviendrait de viser les «exigences en matière de protection des informations confidentielles».

### Article 9

L'article 9 du projet de loi reprend les règles de cumul prévues au point 3 des Lignes directrices.

Il ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'État.

### Article 10

L'article 10 du projet de loi traite des questions de la restitution et du contrôle des aides octroyées.

L'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi reprend les trois hypothèses pouvant justifier une décision de restitution de l'aide :

1° la restitution, limitée aux entreprises qui ne sont pas des PME, à laquelle il est renvoyé par référence, prévue par l'article 5, paragraphe 6, alinéa 2, lorsque l'entreprise ne satisfait pas à ses obligations en matière de décarbonisation et d'audit énergétique ;

2° la restitution lorsqu'une non-conformité avec la loi en projet est constatée après l'octroi de l'aide ;

3° la restitution en cas de fourniture de renseignements sciemment inexacts ou incomplets, qui est instituée en infraction pénale par l'article 11 du projet de loi.

Ce dispositif donne lieu, de la part du Conseil d'État, aux observations suivantes.

En ce qui concerne le point 2° ci-dessus, le Conseil d'État estime que les termes de « non-conformité avec la présente loi » sont, en l'occurrence excessivement vagues, dans la mesure où ils peuvent viser n'importe quel acte ou comportement estimé par la suite comme n'étant pas conforme à la loi en projet. Le Conseil d'État se demande ensuite quels pourraient être ces actes ou comportements. Les obligations les plus clairement formulées par le texte en projet pèsent sur un sous-ensemble des entreprises visées par la loi en projet (article 5). Elles ont trait aux audits énergétiques et aux mesures de décarbonisation et font l'objet d'un dispositif de restitution des aides particulier institué à l'article 5, paragraphe 6, alinéa 2. Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations y relatives. Est-ce que, *in fine*, l'hypothèse d'une restitution ne se limitera pas au cas de la fourniture de renseignements sciemment inexacts ou incomplets visé explicitement par le texte sous revue?

Le Conseil d'État constate encore que la disposition sous avis prévoit la possibilité pour les ministres de demander une restitution partielle de l'aide déclarée non conforme à la loi. Une non-conformité ne peut, par principe, pas être constatée partiellement, dès lors que l'aide correspond ou non au cadre légal qui la régit. D'ailleurs, d'après le droit de l'Union européenne, toute aide étatique incompatible avec l'article 107 du TFUE doit faire l'objet d'une restitution intégrale<sup>15</sup>. Ce n'est que dans le cas où le montant de l'aide effectivement versé ne correspond pas, au regard d'informations fournies ou connues ultérieurement, au montant qui aurait dû être versé, qu'un remboursement partiel pourrait s'imposer. Les auteurs du projet de loi ont-ils voulu viser cette seule problématique de la rectification du montant de l'aide suite à une vérification des informations reçues par le ministre ?

Par voie de conséquence, le Conseil d'État doit insister, sous peine d'opposition formelle, que le texte en projet soit clarifié, et ceci afin d'éviter toute insécurité juridique. Afin de lui permettre de lever son opposition formelle, et si sa compréhension du dispositif à mettre en place devait s'avérer exacte, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord à ce que la disposition sous avis soit amendée comme suit :

« **Art. 10.** (1) Sans préjudice de l'article 5, paragraphe 6, l'entreprise bénéficiaire doit restituer le montant indûment touché lorsqu'après l'octroi de l'aide il s'avère que la décision d'octroi a été prise sur la base de renseignements inexacts ou incomplets. »

Le Conseil d'État a profité de l'occasion de la reformulation ci-dessus pour omettre en l'occurrence la précision que la restitution devra se faire en cas de fourniture de « renseignements sciemment inexacts et incomplets ». La fourniture de renseignements inexacts ou incomplets avec l'intention de tromper l'administration sera sanctionnée pénalement à travers les dispositions de l'article 11.

---

<sup>15</sup> Avis du Conseil d'État du 4 décembre 2020 concernant le projet de loi ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'État aux coûts non couverts de certaines entreprises (doc. parl. 7703<sup>4</sup>).

L'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, énonce, tout comme l'article 5, paragraphe 6, alinéa 2, que le montant qui doit être restitué consiste en l'aide versée augmentée des intérêts légaux applicables, et précise en outre que la restitution devra se faire « avant l'expiration d'un délai de trois mois à partir de la date de la décision ministérielle de restitution ». Ici encore, il conviendrait de se référer au « montant indûment touché » pour couvrir tant la restitution totale que partielle dans l'hypothèse évoquée ci-dessus et de libeller dès lors la disposition comme suit :

« La restitution couvre le montant indûment touché, augmenté des intérêts légaux [...]. »

L'article 10, paragraphe 2, du projet de loi a trait à la possibilité de contrôle des aides perçues par les entreprises bénéficiaires, et cela jusqu'à dix ans après leur octroi. Le dispositif reprend, en son alinéa 2, l'article 8, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018. Il est par ailleurs de nature à tenir compte des dispositions du point 51 des Lignes directrices.

#### Article 11

L'article 11 du projet de loi comporte un dispositif de sanctions pénales en cas de fourniture par « les personnes qui ont obtenu des avantages » en vertu de la loi en projet « de renseignements sciemment inexacts ou incomplets ». La disposition reproduit l'article 9 de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018.

Tout comme dans son avis précité du 8 mai 2018, le Conseil d'État se doit de souligner que la disposition sous revue fait double emploi avec les articles 496-1 et 496-3 du Code pénal et est à omettre.

#### Article 12

L'article 12 du projet de loi reprend un certain nombre de dispositions qui figuraient déjà aux articles 1<sup>er</sup>, 2 et 10 de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018.

Le paragraphe 2 comporte ainsi un dispositif de renvoi dynamique général aux « annexes auxquelles il est fait référence dans la présente loi ». Un tel dispositif de renvoi dynamique avait été inséré à plusieurs endroits de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018 sur proposition du Conseil d'État. Cette façon de procéder permettait ainsi d'opérer, dans la plupart des cas, un renvoi précis aux paramètres du système dont la modification déclenchait le dispositif de publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Il ressort encore du contexte que sont visées en l'occurrence les annexes qui sont l'œuvre de la Commission européenne. Il serait utile de le préciser d'entrée de jeu, vu que la future loi comportera désormais également une annexe propre. Se pose encore la question si les auteurs du projet de loi entendent viser exclusivement les annexes des Lignes directrices, comme tel était le cas en 2018, ou également l'annexe I, section 2, du règlement délégué (UE) 2019/331 de la Commission européenne à laquelle il est fait référence à l'article 2, point 8°, du projet de loi.

Le début de phrase pourrait se lire comme suit :

« (2) En cas de modification des annexes des Lignes directrices et de l'annexe I, section 2, du règlement délégué (UE) 2019/331 [...]. »

### Article 13

L'article 13 du projet de loi reprend la clause suspensive qui figurait déjà à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2018 et qui avait été ajoutée à ce dispositif sur proposition du Conseil d'État<sup>16</sup>.

La disposition est toutefois devenue sans objet à la suite de la décision de la Commission européenne d'approuver le régime d'aide, notifiée le 12 avril 2022<sup>17</sup>. Elle peut, partant, être omise.

### Article 14

L'article 14 prévoit une entrée en vigueur rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier 2021, date à partir de laquelle la Commission européenne applique les Lignes directrices. Aux termes des points 64 et 65 des lignes directrices, la Commission appliquera en effet les principes énoncés dans les lignes directrices du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 31 décembre 2030.

Selon le commentaire des articles, l'insertion d'une disposition prévoyant explicitement l'entrée en vigueur rétroactive du dispositif serait nécessaire en raison du fait que des aides seront octroyées au titre de l'exercice 2021. Le Conseil d'État donne néanmoins à considérer que l'application rétroactive du régime d'aide à l'exercice 2021 est inhérente à la configuration du régime d'aide et ressort à suffisance de l'article 6, paragraphe 2, du projet de loi et des points 36, 64 et 65 des Lignes directrices. Le Conseil d'État estime par conséquent que la disposition sous avis est superflue et propose, partant, de l'omettre.

### Annexe

Au point 1, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres i) et j), le Conseil d'État suggère de supprimer les termes « le cas échéant » dans la mesure où les entreprises visées doivent, en vertu de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, se conformer à leurs obligations en matière de réalisation d'un audit énergétique et, en vertu de l'article 5, paragraphe 2, pour chaque année pour laquelle elles souhaitent recevoir l'aide, prendre une mesure de décarbonisation. Les termes « le cas échéant » seraient à remplacer à chaque fois par les termes « pour les entreprises visées à l'article 11 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ».

Au point 1<sup>o</sup>, paragraphe 2, lettre b), premier tiret, en ce qui concerne le renvoi au règlement grand-ducal du 21 juin 2010 relatif au système d'étiquetage de l'électricité, le Conseil d'État renvoie à son observation et à son opposition formelle concernant l'article 6, paragraphe 5, du projet de loi. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, qu'il soit fait référence au « règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 49, paragraphe 3, de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ».

---

<sup>16</sup> Avis du Conseil d'État n°52.486 du 8 mai 2018 sur le projet de loi instaurant un régime d'aide dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 (doc. parl. n° 7207<sup>2</sup>, p.9)

<sup>17</sup> Décision de la Commission européenne, « Aide d'État SA. 63709 (2021/N) – Luxembourg Régime d'aides dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2021-2030 au Luxembourg », C(2022) 2245 final, notifiée le 12 avril 2022 et dont la version publique est publiée sur le site internet « Competition Policy » de la Commission européenne depuis le 6 mai 2022.

## Observations d'ordre légistique

### Observations générales

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé dudit acte « directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil ». Aux occurrences suivantes, il peut être exceptionnellement recouru aux termes « directive 2003/87/CE précitée ». Cette observation vaut également pour la citation du règlement délégué (UE) 2019/331 de la Commission du 19 décembre 2018 définissant des règles transitoires pour l'ensemble de l'Union concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10*bis* de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil.

Les énumérations se font en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... L'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte, article, paragraphe, point, alinéa ou groupement d'articles.

Il n'est pas indiqué de faire figurer les intitulés des articles en caractères italiques.

### Article 1<sup>er</sup>

En ce qui concerne les différentes formes abrégées, le terme « les » ne doit pas faire partie de celles-ci.

### Article 2

Au point 5°, il convient de supprimer le terme « (EUR) », car superfétatoire.

Au point 10°, il y a lieu d'écrire « la valeur ajoutée » avec une lettre minuscule pour le premier terme de la première phrase de la définition.

### Article 5

Le Conseil d'État signale que, pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Partant, il convient d'écrire au paragraphe 1<sup>er</sup>, « L'entreprise bénéficiaire respecte [...] », au



paragraphe 2, « L'entreprise bénéficiaire visée au paragraphe 1<sup>er</sup> prend l'engagement [...] », et au paragraphe 6, alinéa 2, « elle restitue l'aide perçue ».

Au paragraphe 5, alinéa 2, première phrase, la formule « du ou des » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

#### Article 14

La loi en projet comporte une mise en vigueur rétroactive de sorte qu'il faut libeller l'article sous revue de la manière suivante :

**« Art. 14. Entrée en vigueur**

La présente loi produit ses effets au 1<sup>er</sup> janvier 2021. »

#### Annexe

Le Conseil d'État recommande l'usage d'une numération indexée permettant d'identifier chaque élément de la liste.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 21 juin 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz