

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine

Avis du Conseil d'État

(8 décembre 2022)

Par dépêche du 25 novembre 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 financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte coordonné de la loi modifiée du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine, tenant compte des modifications en projet sous avis.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État en date du 7 décembre 2022.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, 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

L'objet du projet de loi sous rubrique est de modifier la loi modifiée du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine en vue de tenir compte des modifications apportées par la Commission européenne le 28 octobre 2022 à l'encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aides d'état visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de l'Ukraine¹ (ci-après l'« encadrement temporaire »). La loi précitée du 15 juillet 2022 a déjà été modifiée par une loi du 30 novembre 2022 suite à une première modification de l'encadrement temporaire intervenue le 20 juillet 2022².

Le projet de loi introduit deux aides dans la loi précitée du 15 juillet 2022, à savoir, d'une part, une aide aux entreprises à forte intensité énergétique couvrant une partie des surcoûts du gaz naturel, de l'électricité,

¹ Communication n°2022/C426/01 publiée au JOUE, C 426, du 9 novembre 2022, p. 1–34.

² Communication n°2022/C 280/01 publiée au JOUE, C 280, du 21 juillet 2022, p. 1.

de la chaleur et du froid prévue au nouvel article 3*bis* et qui se substitue à celle prévue à l'article 3 actuel à compter du 1^{er} janvier 2023 et, d'autre part, une aide aux producteurs de chaleur et de biogaz et aux exploitants de réseaux de chaleur.

Les auteurs de la loi en projet expliquent que ces aides « [doivent] faire l'objet d'une notification à la Commission européenne [et] ne [peuvent] être mise en œuvre avant l'approbation [par] cette dernière. ». Le Conseil d'État reviendra sur ce point lors de l'examen de l'article 8.

Selon la fiche financière, les modifications apportées à la loi précitée du 15 juillet 2022 par la loi en projet « n'engendre pas d'impact supplémentaire par rapport au budget initialement prévu par le régime d'aides » de 375 millions d'euros.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 15 juillet 2022 afin d'insérer un nouvel alinéa ayant pour objet d'exclure, pour le nouveau régime d'aide introduit à l'article 4*ter* nouveau par l'article 4 du projet de loi, l'application des points 1^o à 4^o de l'article 1^{er}, paragraphe 2.

Le Conseil d'État suggère à cet effet, d'une part, de modifier l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi précitée du 15 juillet 2022 comme suit :

« (2) Sont exclus du champ d'application des aides prévues aux articles 3 à 4*bis* :

- 1^o ...
- 2^o ...
- 3^o ...
- 4^o ...
- 5^o ... »

D'autre part, le Conseil d'État suggère de définir le champ d'application de l'aide prévue à l'article 4*ter* dans un nouveau paragraphe 3, rédigé de la manière suivante :

« (3) Sont exclus du champ d'application de l'aide prévue à l'article 4*ter* :

- 1^o les requérantes qui font l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité en vertu du droit national qui leur est applicable ;
- 2^o les entreprises qui font l'objet d'une injonction de récupération [...] ; et
- 3^o les employeurs qui ont été condamnés [...] ».

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'article 3 introduit au nouvel article 3*bis* de la loi précitée du 15 juillet 2022 un nouveau régime d'aides aux entreprises à forte intensité énergétique

couvrant une partie des surcoûts de gaz naturel, de l'électricité, de la chaleur et du froid. Ce nouveau régime s'inscrit dans le cadre de la section 2.4 de l'encadrement temporaire.

À l'article *3bis*, paragraphe 3 nouveau, de la loi précitée du 15 juillet 2022, le Conseil d'État propose de remplacer les termes « montant total de l'aide » par « montant maximal de l'aide », à moins d'écrire à chaque fois que le montant total de l'aide ne peut dépasser un certain montant.

Le point 1° de ce nouveau paragraphe 3, énonce pour les requérantes dont les achats de produits énergétiques et d'électricité atteignent au moins 1,5 pour cent de leurs chiffres d'affaires ou de leurs valeurs de production, deux intensités d'aide et deux montants maximums différents (lettres a) et b)). Les auteurs du projet de loi expliquent que « [ces] requérantes ont des besoins énergétiques importants bien qu'elles ne se qualifient pas d'entreprises grandes consommatrices d'énergie. C'est en cela que l'article *3bis* élargit le cercle des requérantes éligibles par rapport à l'article 3. Ces requérantes peuvent prétendre à une intensité d'aide s'élevant à 50% des coûts éligibles dans la limite de 4 millions d'euros par entreprise (groupe) ou à une intensité d'aide s'élevant à 50% des coûts éligibles dans la limite de 50 millions d'euros par entreprise (groupe). »

À l'article *3bis*, paragraphe 4, nouveau, de la loi précitée du 15 juillet 2022, une limitation de l'aide est prévue par rapport à l'EBITDA moyen mensuel de 2021 ou à l'EBITDA de 2021. Le Conseil d'État estime qu'il convient de compléter les pièces à fournir visées à l'article 5, paragraphe 2, de la loi précitée du 15 juillet 2022, par des pièces établissant l'EBITDA moyen mensuel de 2021 ou l'EBITDA de 2021.

L'article *3bis*, paragraphe 5 nouveau, de la loi précitée du 15 juillet 2022, impose à la requérante de prendre certaines mesures lorsque l'aide accordée « sur le fondement de la présente loi », ce qu'il faudrait lire comme l'aide accordée sur le fondement du nouvel article *3bis*, dépasse le montant maximum de 50 millions d'euros. La disposition met en œuvre le point 77 de l'encadrement temporaire³. Cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 7 de la loi en projet, modifiant l'article 8 de la loi précitée du 15 juillet 2022, aux termes duquel le nouveau paragraphe 1^{er} précise que « le plafond applicable le plus favorable prévu à l'article *3bis* ne peut être dépassé. » Le Conseil d'État comprend que cette exigence ne concerne en fait que les entreprises grandes consommatrices d'énergie qui remplissent les conditions du paragraphe 3, point 3°.

Article 4

L'article sous examen introduit, par un nouvel article *4ter*, dans la loi précitée du 15 juillet 2022, un nouveau régime d'aide aux producteurs de chaleur et de biogaz et aux exploitants de réseaux de chaleur. Ce nouveau régime s'inscrit dans le cadre de la section 2.1 de l'encadrement temporaire.

³ « En ce qui concerne les mesures d'aide relevant de la section 2.4 de la présente communication, lorsque l'aide globale par entreprise dépasse 50 000 000EUR, les États membres doivent inclure dans leurs régimes l'obligation pour le bénéficiaire de soumettre à l'autorité chargée de l'octroi, dans un délai d'un an à compter de l'octroi de l'aide, un plan précisant comment le bénéficiaire réduira l'empreinte carbone de sa consommation d'énergie ou comment il mettra en œuvre l'une des exigences en matière de protection de l'environnement ou de sécurité d'approvisionnement décrites au point 33 de la présente communication. Cette exigence s'applique à compter du 1er janvier 2023. »

En ce qui concerne la référence à l'EBITDA moyen mensuel de 2021, le Conseil d'État renvoie à ses observations sous l'article 3*bis*, paragraphe 4, de la loi précitée du 15 juillet 2022 introduit par l'article 3 de la loi en projet.

Article 5

En ce qui concerne l'article 5, point 2°, le Conseil d'État renvoie à ses observations sous les articles 3 et 4.

Articles 6 et 7

Sans observation.

Article 8

L'article sous examen prévoit l'entrée en vigueur des modifications apportées par la loi en projet au 1^{er} janvier 2023, alors même que les auteurs de cette dernière ont indiqué, dans l'exposé des motifs, que les aides instaurées doivent préalablement être approuvées par la Commission européenne. Si la Commission européenne devait approuver ces nouvelles aides après le 1^{er} janvier 2023, étant donné que les dispositions modificatives du projet de loi concernent des mesures qui touchent favorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées au 1^{er} janvier 2023, sans heurter les droits de tiers, le Conseil d'État considère qu'une telle rétroactivité ne heurte pas les principes de sécurité juridique et de confiance légitime⁴. La disposition sous avis trouve dès lors l'accord du Conseil d'État.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Il convient de formuler la phrase liminaire comme suit :

« L'article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi modifiée du 15 juillet 2022 visant à mettre en place un régime d'aides aux entreprises particulièrement touchées par la hausse des prix de l'énergie causée par l'agression de la Russie contre l'Ukraine, est complété par l'alinéa suivant : ».

Article 3

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :

« Après l'article 3 de la même loi est inséré un article 3*bis* nouveau libellé comme suit : ».

Par analogie, l'article 4, phrase liminaire, est à reformuler dans le même sens.

À l'article 3*bis*, paragraphe 4, à insérer, il convient d'écrire « paragraphe 3, alinéa 1^{er}, point 1°, lettre a), ».

⁴Avis du Conseil d'État, (n° CE 60.796) du 16 novembre 2021, sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022 (etc.), (doc.parl. n° 7878 4), p.15.

Article 4

À l'article 4^{ter}, paragraphe 3, à insérer, le Conseil d'État constate aux alinéas 1^{er} et 2 des erreurs de syntaxe. Par ailleurs, il est signalé que les subdivisions complémentaires 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), ... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante i), ii), iii), ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations. Elles sont introduites par un deux-points. Le paragraphe 3, alinéas 1^{er} et 2, est à structurer comme suit :

« (3) Les coûts éligibles à l'aide sont :

1° [...] ;

2 [...] ;

3° [...] dans le réseau de chaleur.

Les coûts éligibles à l'aide sont calculés selon la formule suivante : [...] ».

Dans cette formule :

a) p(t) représente, selon le cas :

i) [...] ; ou

ii) [...] ; ou

iii) [...] ;

b) p(ref) représente, selon le cas :

i) [...] ; ou

ii) [...] ; ou

iii) [...] ;

c) q(t) représente, selon le cas :

i) [...] ; ou

ii) [...] ; ou

iii) [...]. »

Article 5

Au point 3°, lettre b), le Conseil d'État signale qu'il est souhaitable d'éviter l'insertion de phrases ou d'alinéas autonomes dans une énumération. Il suggère que l'insertion de ce texte prenne la forme d'un nouveau point 2°*bis*, et que la phrase liminaire soit rédigée comme suit :

« b) À la suite du point 2°, il est inséré un nouveau point 2°*bis* ayant la teneur suivante :

« 2°*bis* [...]. » »

Article 7

Le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, points, énumérations ou groupements d'articles se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc. En l'espèce il est suggéré d'introduire un paragraphe prenant le chiffre « 0 ».

Si le Conseil d'État est suivi en son observation ci-avant, il y a lieu de veiller à ce que les renvois à l'intérieur du dispositif soient, le cas échéant,

adaptés en conséquence.

Article 8

Il faut remplacer les termes « prend effet » par les termes « entre en vigueur ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 8 décembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz