

Projet de loi

portant la mise en place d'un régime d'aides pour la réduction temporaire du prix de l'électricité en faveur des grands consommateurs d'électricité

Avis du Conseil d'État

(10 juillet 2026)

En vertu de l'arrêté du 22 juin 2026 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme.

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

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 3 juillet 2026, par le Premier ministre, de deux amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés.

Le présent avis traitera en même temps les saisines susmentionnées en se basant sur le texte coordonné annexé aux amendements gouvernementaux du 3 juillet 2026.

L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État en date du 7 juillet 2026.

Considérations générales

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous rubrique fait partie du paquet des mesures de l'Accord Tripartite du 8 juin 2026 et s'inscrit par ailleurs dans le cadre de la communication C/2025/3602 de la Commission européenne du 25 juin 2025 « Encadrement des aides d'État dans le cadre du pacte pour une industrie propre » ci-après « CISAF », ainsi que dans la mise en œuvre de l'accord de coalition du Gouvernement.

Les auteurs expliquent que le projet de loi répond à la nécessité de soutenir la compétitivité de l'industrie luxembourgeoise dans un contexte marqué par des coûts de l'électricité élevés et par les défis liés à la transition énergétique. Il vise plus particulièrement les entreprises industrielles grandes consommatrices d'électricité, exposées à la concurrence internationale et susceptibles de subir un désavantage compétitif par rapport à des entreprises établies dans des États ou territoires où les coûts énergétiques sont moindres.

Le régime d'aides projeté trouve son fondement dans le CISAF, qui autorise les États membres de mettre en place, sous certaines conditions, des régimes d'aides destinés à réduire temporairement le prix de l'électricité supporté par les entreprises appartenant à des secteurs particulièrement exposés aux échanges internationaux et fortement dépendants de l'électricité. Dans cette perspective, la loi en projet prévoit l'instauration d'un mécanisme de soutien temporaire couvrant les exercices 2026 à 2028 et destiné à compenser partiellement les surcoûts d'électricité supportés par les entreprises éligibles en raison de la transition énergétique.

D'après les auteurs, cette mesure poursuit un double objectif. D'une part, elle tend à préserver la compétitivité des entreprises concernées et à contribuer au maintien de conditions de concurrence équitables au sein du marché intérieur. D'autre part, elle vise à favoriser la réalisation d'investissements contribuant à la transition énergétique, à la décarbonation de l'économie nationale et au renforcement de l'autonomie énergétique du Grand-Duché.

Les auteurs soulignent encore que le régime d'aides envisagé a été conçu de manière à respecter les conditions fixées par la Commission européenne dans le CISAF.

Examen des articles

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État demande, à l'instar d'autres textes de loi en matière d'aides étatiques et conformément aux explications fournies au commentaire des articles, de viser les « entreprises régulièrement établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ».

Dans le même ordre d'idées, au paragraphe 3, point 2°, il convient de viser « ~~les aides aux~~ entreprises faisant l'objet [...] », étant donné que ce sont les entreprises en question qui sont exclues du champ d'application de la loi en projet et non pas les aides octroyées à celles-ci.

Article 2

En ce qui concerne la définition d'« entreprise régulièrement établie », le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, ci-dessus.

Article 3

Sans observation.

Article 4

Au paragraphe 4, le Conseil d'État comprend, à la lecture du commentaire de l'article, que les auteurs entendent permettre qu'une même activité d'investissement soit prise en compte au titre des aides perçues sur plusieurs années. Cette intention ne ressort toutefois pas du libellé du paragraphe 4, selon lequel « les activités d'investissements individuels

peuvent couvrir les aides perçues sur plusieurs années ». Le Conseil d'État demande dès lors de reformuler cette disposition, afin de refléter l'intention des auteurs, comme suit :

« Une même activité d'investissement peut être prise en compte au titre des aides perçues sur plusieurs années. »

Articles 5 à 7

Sans observation.

Article 8

Le Conseil d'État constate que, contrairement aux dispositions analogues en matière d'aides étatiques, la disposition sous revue ne fait pas référence au « fichier relatif aux affiliations des salariés, des indépendants et des employeurs gérés par le Centre commun de la sécurité sociale sur la base de l'article 413 du Code de la Sécurité sociale ». Si cette omission procède d'un oubli de la part des auteurs de la loi en projet, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec l'ajout, à la disposition sous revue, d'un point 10° faisant référence au fichier précité.

Articles 9 et 10

Sans observation.

Article 11

Le Conseil d'État se doit de constater que le paragraphe 1^{er} de l'article sous revue est incohérent par rapport aux paragraphes 2 et 3. En effet, alors que le paragraphe 1^{er} exclut tout cumul avec une autre mesure d'aide, les paragraphes 2 et 3 organisent précisément le régime de cumul applicable en n'interdisant le cumul qu'avec certains régimes d'aides déterminés et en l'autorisant, pour le surplus, dans certaines limites. Cette contradiction est source d'insécurité juridique dès lors qu'il est impossible de déterminer avec certitude le régime de cumul applicable. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'article sous revue.

Il comprend toutefois, à la lecture des paragraphes 2 et 3, que l'intention des auteurs n'est pas d'instaurer une interdiction générale de tout cumul, mais d'encadrer celui-ci conformément aux règles prévues par ces dispositions. Dans cette optique, l'opposition formelle pourrait être levée par la suppression du paragraphe 1^{er}, afin d'éliminer la contradiction interne entre les différentes dispositions de l'article sous revue. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec une telle suppression.

Articles 12 à 15

Sans observation.

Article 16

Le Conseil d'État constate que la disposition sous examen est reprise 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. Elle prévoit une clause

dite de « standstill », conditionnant la mise en œuvre du régime d'aides à l'adoption d'une décision de la Commission européenne le déclarant compatible avec le marché intérieur, décision qui n'a pas encore été rendue au moment de l'adoption du présent avis. Il signale que l'article sous revue serait à omettre pour défaut d'objet dans l'hypothèse où une décision favorable de la Commission européenne interviendrait avant le vote du projet de loi sous revue.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'une loi a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur, il y a lieu d'insérer le mot « modifiée » entre la nature et la date de la loi en question. Ainsi, il y a lieu d'écrire « loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales », « loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises » et « loi modifiée du 15 juillet 2022 instaurant 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 ».

Les nombres s'expriment en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. À titre d'exemple, à l'article 2, point 10°, il convient d'écrire « 50 000 000 euros » et à l'article 6, paragraphe 3, alinéa 2, point 1° « 25 pour cent ».

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 ».

Lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Par ailleurs, ces lettres ne sont pas à faire figurer en caractères italiques. Il en est de même pour les dates, lorsqu'il est fait référence au premier jour d'un mois.

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, le mot « le » qui suit le mot « ci-après » est à supprimer, car superfétatoire.

Au paragraphe 3, phrase liminaire, le mot « exclus » est à accorder au genre féminin pluriel.

Au paragraphe 4, lorsqu'il est fait référence à un « pays tiers », il y a lieu de préciser l'organisation internationale par rapport à laquelle le pays en question est tiers.

Article 2

Au point 4°, deuxième phrase, en ce qui concerne l'emploi du mot « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. Cette observation

vaut également pour le point 5°, lettre a), troisième phrase. En outre, la formule « d'une ou de plusieurs » est à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Au point 5°, lettre e), le point après les chiffres romains minuscules i et ii est à remplacer par une parenthèse fermante, pour écrire i) et ii).

Au point 5°, lettre e), sous i, il est signalé qu'aux énumérations, le mot « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Au point 5°, lettre e), sous ii, l'acronyme employé en langue anglaise « EBITDA » est à remplacer par les termes et l'acronyme correspondants employés en langue française, à savoir « bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement (BAIIDA) ».

Au point 7°, il convient de se référer à la « Commission européenne ».

Au point 10°, pour ce qui est de la référence au règlement européen en question, et s'agissant de la première occurrence de la citation de ce dernier, il est recommandé d'avoir recours à l'intitulé complet de cet acte, suivi des mots « , tel que modifié », malgré la définition afférente introduite au point 13°.

Au point 12°, il convient d'écrire « prix spot » en ayant recours à des lettres minuscules.

Article 3

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, la deuxième phrase est à terminer par un point final. Cette observation vaut également pour le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, deuxième phrase.

Au paragraphe 2, alinéa 2, il convient de présenter les unités de la même manière qu'à l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, à l'endroit de la formule. En outre, il est relevé qu'il n'est pas de mise de procéder à la rédaction de phrases scindées par un point-virgule. En l'espèce, il est dès lors suggéré de remplacer le premier point-virgule par une virgule et le deuxième point-virgule par le mot « et ». Ces observations valent également pour le paragraphe 3, alinéa 2.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, il est recommandé d'écrire « prend la forme d'une subvention en capital ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est signalé que dans le cadre de renvois à des alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact. Par conséquent, il faut se référer à « l'alinéa 1^{er} ».

Au paragraphe 3, alinéa 2, point 1°, la virgule après les mots « l'article 3 » est à supprimer.

Au paragraphe 4, deuxième phrase, phrase liminaire, la virgule avant les mots « ainsi que » est à omettre. Cette observation vaut également pour le paragraphe 5, deuxième phrase, phrase liminaire.

Au paragraphe 4, deuxième phrase, point 1°, il est relevé qu'il n'est pas indiqué de mettre des mots ou des références entre parenthèses dans le dispositif. Cette observation vaut également pour le paragraphe 5, deuxième phrase, point 1°.

Au paragraphe 4, deuxième phrase, point 9°, il est signalé que lorsqu'il est fait usage de subdivisions en lettres minuscules, celles-ci sont suivies d'une parenthèse fermante et non d'un point, pour écrire a), b) et c). Cette observation vaut également pour le paragraphe 5, deuxième phrase, point 8°.

Au paragraphe 5, deuxième phrase, point 6°, la lettre « t » est à mettre entre parenthèses, pour écrire « l'exercice (t) ».

Au paragraphe 5, deuxième phrase, le point 9° est à reformuler pour tenir compte de la rédaction du paragraphe dont il fait partie.

Au paragraphe 8, la virgule après les mots « Centre commun de la sécurité sociale » est à omettre. Par ailleurs, et pour une meilleure compréhension de la phrase, il est proposé de remplacer la virgule précédant le mot « sinon » par un point final et d'ériger les mots suivants en phrase distincte. À cette phrase nouvelle, il y a lieu d'insérer une virgule après le mot « Sinon ».

Article 8

À la première phrase, il est recommandé d'écrire « le ministre peut se prévaloir des informations requises en vue d'apprécier ».

À la deuxième phrase, point 1°, il convient d'écrire le mot « registre » avec une lettre initiale majuscule. Cette observation vaut également pour le point 2°.

À la deuxième phrase, point 2°, il convient de se référer à l'intitulé de citation de l'acte visé.

Au point 8°, le mot « délivrée » est à accorder au genre féminin pluriel et le point final est à remplacer par un point-virgule.

Article 11

Au paragraphe 2, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « sur le fondement de la présente loi ».

Au paragraphe 2, en fin de phrase, il convient d'écrire « avec l'une des aides précitées ».

Au paragraphe 3, il faut écrire « avec des fonds de l'Union européenne » en toutes lettres.

Article 12

Au paragraphe 1^{er}, point 4^o, les mots « de la présente loi » peuvent être supprimés, car superfétatoires.

Article 15

Le mot « précitée » est à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 10 juillet 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes