

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 complémentaire du Conseil d'État

(29 septembre 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 8 septembre 2026, par le Premier ministre, d'une série d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Le texte des amendements était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements, d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, d'une fiche financière, d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Considérations générales

Les amendements gouvernementaux sous examen ont notamment pour objet de prolonger le régime d'aides jusqu'à l'exercice 2029, tout en limitant à trois le nombre d'exercices au titre desquels une entreprise peut bénéficier d'une aide. Ils visent également à préciser les secteurs et les coûts éligibles, à adapter les modalités de calcul et de demande de l'aide et à donner suite aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 10 juillet 2026.

Le Conseil d'État relève que, contrairement aux indications de la fiche financière, les modifications apportées aux formules de calcul de l'aide ne se limitent pas à des ajustements d'arrondi. Elles portent également sur les coefficients appliqués et modifient ainsi le montant maximal de l'aide lorsque les conditions d'application de ces coefficients sont réunies. Il demande dès lors d'adapter la fiche financière et d'expliquer pourquoi ces modifications n'entraîneraient pas de dépenses supplémentaires par rapport aux prévisions initiales.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement sous examen étend le régime d'aides à l'exercice 2029 et donne suite aux observations relatives à l'établissement des entreprises sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg ainsi qu'à la désignation des pays tiers.

L'extension du régime n'appelle pas d'observation de principe. Le Conseil d'État renvoie toutefois à ses observations concernant les amendements 3, 5 et 6, en ce qui concerne sa traduction dans les dispositions relatives à la durée du bénéfice de l'aide et aux délais applicables.

Amendement 2

L'amendement sous examen limite, entre autres, les secteurs éligibles à ceux relevant de la catégorie des secteurs présentant un risque élevé figurant à l'annexe I des lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022¹. Cette restriction correspond aux critères énoncés au point 116 de l'encadrement des aides d'État visant à soutenir le pacte pour une industrie propre (CISAF), lesquels reprennent ceux du point 405, lettre a), desdites lignes directrices. Elle n'appelle dès lors pas d'observation quant au fond.

Amendement 3

Au point 2°, visant à modifier le paragraphe 1^{er} de l'article 3, les auteurs précisent que seuls sont éligibles les coûts d'électricité supportés par l'entreprise « par installation pour la fabrication de produits relevant des secteurs et sous-secteurs visés » par la loi en projet, ceci par analogie à la 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. Le Conseil d'État relève toutefois que les formules figurant aux paragraphes 2 et 3 continuent de se référer à la consommation annuelle d'électricité de l'entreprise. Or, cette notion est définie à l'article 2, point 1°, comme la somme des consommations des points de fourniture de l'entreprise, sans distinction selon les activités auxquelles cette consommation est imputable. Il convient dès lors d'assurer la concordance entre la délimitation des coûts éligibles et la consommation retenue pour le calcul de l'aide, afin que celle-ci ne puisse inclure la consommation afférente à des activités non éligibles. Dans un souci de transparence, il y a donc lieu de préciser que la quantité d'électricité prise en compte correspond exclusivement à la consommation imputable aux activités éligibles.

Au point 7°, en ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État constate une discordance entre le texte de l'amendement et le texte coordonné. Alors que le point concerné de l'amendement sous examen prévoit le remplacement de la valeur « 0,25 » par la valeur « 0,35 », le texte coordonné fait apparaître le remplacement inverse.

Enfin, au point 9°, le nouveau paragraphe 6 limite le bénéfice de l'aide à une « durée maximale de trois ans » comprise entre 2026 et 2029. Selon le commentaire, les entreprises peuvent choisir trois exercices parmi les quatre exercices couverts. Pour traduire cette intention sans ambiguïté et distinguer les exercices éligibles des dates d'octroi, le Conseil d'État propose le libellé suivant :

« (6) Une entreprise peut bénéficier des aides prévues par la présente loi au titre de trois exercices au maximum parmi les exercices 2026, 2027, 2028 et 2029. »

¹ Communication de la Commission - Lignes directrices concernant les aides d'État au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie pour 2022 (2022/C 80/01), JO C 80 du 18 février 2022, p. 1.

Amendement 4

L'amendement sous examen prévoit que l'activité d'investissement commence au plus tôt en 2026 et reprend, au paragraphe 4, la formulation proposée par le Conseil d'État dans son avis initial concernant la prise en compte d'une même activité d'investissement au titre des aides perçues sur plusieurs années. Ces modifications n'appellent pas d'observation.

Amendement 5

L'amendement sous examen reporte au 31 décembre 2030 la date limite d'octroi des aides. Le Conseil d'État relève que le commentaire de l'amendement 1 présente le 31 décembre 2030 comme la date limite de paiement imposée par le cadre européen. Or, la disposition sous examen concerne uniquement l'octroi de l'aide. Ces deux opérations doivent être distinguées, une décision d'octroi prise avant cette date n'impliquant pas nécessairement le paiement de l'aide avant son expiration. Afin de traduire l'intention exprimée par les auteurs, le Conseil d'État demande de prévoir expressément que les aides sont octroyées et intégralement versées au plus tard le 31 décembre 2030.

Amendement 6

Le point 2° de l'amendement sous examen reporte au 15 novembre le délai de dépôt des demandes relatives à l'exercice 2026 et adapte les informations à fournir à la délimitation des activités éligibles.

À l'article 6, paragraphe 2, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État constate que l'exercice 2029 n'est pas ajouté, ceci contrairement au paragraphe 3. Il comprend que les auteurs entendent ainsi imposer l'introduction des demandes relatives à cet exercice au cours de l'année 2029, afin de ménager un délai suffisant pour leur instruction et le versement des aides au plus tard le 31 décembre 2030. Dans le cas contraire, le paragraphe 2 est à compléter par la mention de l'exercice 2029.

Au point 6°, au paragraphe 3, alinéa 2, point 2°, dans sa teneur amendée, le remplacement proposé aboutit à viser « la quantité d'électricité réellement fournie par l'entreprise bénéficiaire ». Cette formulation désigne une fourniture d'électricité par l'entreprise, alors que les auteurs entendent manifestement viser les données de consommation qu'elle communique. Il convient de viser « la quantité d'électricité réellement consommée par l'entreprise bénéficiaire [...] ».

Au point 9°, le Conseil d'État relève que le remplacement du point 1° des paragraphes 4 et 5 par deux nouveaux points 1° et 2° entraîne une renumérotation des points suivants, laquelle n'est pas explicitement mise en évidence dans le texte coordonné. Il peut marquer son accord avec cette modification, tout en demandant d'en faire ressortir clairement les conséquences sur la numérotation dans le texte coordonné.

Amendement 7

Au point 3°, l'ajout au paragraphe 4 précise que les délais de traitement ne courent qu'à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Selon le commentaire, cet ajout vise à permettre le dépôt anticipé des demandes afin

de faciliter leur traitement dès l'entrée en vigueur de la loi. Cette précision apportée est superfétatoire, les délais institués par la loi ne pouvant commencer à courir avant son entrée en vigueur.

De manière générale, en ce qui concerne l'article 7, dans sa teneur amendée, le Conseil d'État tient à relever que le délai de décision de trois mois, susceptible de prorogation, ne garantit pas que les demandes déposées jusqu'au 15 novembre 2026 feront l'objet d'une décision avant le 31 décembre 2026. Compte tenu de l'exigence invoquée au commentaire, le Conseil d'État suggère aux auteurs d'assurer l'articulation de ces délais avec la date limite d'octroi applicable à l'exercice 2026.

Amendement 8

Au point 6°, l'ajout du fichier relatif aux affiliations des salariés, des indépendants et des employeurs géré par le Centre commun de la sécurité sociale fait suite à l'observation formulée par le Conseil d'État dans son avis initial. Les autres modifications sont d'ordre rédactionnel et n'appellent pas d'observation quant au fond.

Amendement 9

Dans son avis du 10 juillet 2026, le Conseil d'État s'était formellement opposé à l'article 11 en raison de l'incohérence entre l'interdiction de cumul prévue au paragraphe 1^{er} et les possibilités de cumul organisées aux paragraphes 2 et 3. L'amendement sous examen précise désormais que l'interdiction prévue au paragraphe 1^{er} concerne les investissements effectués en contrepartie de l'aide conformément à l'article 4, tandis que les paragraphes 2 et 3 régissent le cumul des aides portant sur les coûts d'électricité éligibles visés à l'article 3, paragraphe 1^{er}. Cette distinction permet de déterminer les catégories de coûts auxquelles s'appliquent les différentes règles de cumul et dissipe l'incohérence relevée dans l'avis initial. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle.

Au point 5°, le Conseil d'État se doit de constater que la suppression des mots « de la présente loi » a, en l'occurrence, pour conséquence de rendre le libellé de l'article 11, paragraphe 3, inintelligible. Partant, il demande que les mots en question soient maintenus.

Amendements 10 et 11

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Amendement 6

Au point 9°, à l'article 6, paragraphes 4, deuxième phrase, point 2°, et 5, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, point 2°, dans sa teneur amendée, il convient d'ajouter le mot « les » *in limine*. Par ailleurs, les lettres « s » entourées de parenthèses sont à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Amendement 8

Au point 6°, à l'article 8, deuxième phrase, point 10°, dans sa teneur amendée, il convient d'écrire « Code de la sécurité sociale ».

Amendement 9

Au point 4°, les mots « prévus au paragraphe 1^{er} de l'article 3 » sont à remplacer par les mots « prévus à l'article 3, paragraphe 1^{er}, ».

Texte coordonné

À la lecture du texte coordonné joint aux amendements sous revue, le Conseil d'État se doit de constater une erreur de numérotation à l'article 6, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, dans sa teneur amendée, et signale qu'il y a lieu d'y remplacer le second point 9° par un point 10°.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 29 septembre 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes