



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 8175

Projet de loi introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité

Date de dépôt : 15-03-2023

Date de l'avis du Conseil d'État : 13-07-2023

Auteur(s) : Monsieur Claude Turmes, Ministre de l'Energie

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
15-03-2023	Déposé	8175/00	<u>3</u>
05-04-2023	Avis de la Chambre de Commerce (3.4.2023)	8175/01	<u>20</u>
26-04-2023	Avis de la Chambre des Salariés (25.4.2023)	8175/02	<u>29</u>
13-07-2023	Avis du Conseil d'État (13.7.2023)	8175/03	<u>32</u>
	Résumé du dossier	Résumé	<u>45</u>

8175/00

N° 8175

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**introduisant un plafond sur les recettes excédentaires
issues du marché des producteurs d'électricité**

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 15.3.2023

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Énergie et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

Article unique. – Notre Ministre de l'Énergie est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité.

Château de Berg, le 10 mars 2023

Le Ministre de l'Énergie,
Claude TURMES

HENRI

*

I. Exposé des motifs	2
II. Texte du projet de loi	2
III. Commentaire des articles	8
IV. Fiche financière	13
V. Fiche d'évaluation d'impact	14

*

EXPOSE DES MOTIFS

Suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, l'Europe s'est vue face à une baisse sensible de l'approvisionnement en gaz naturel russe. L'Union européenne et ses États membres ont réussi à réagir en prenant des mesures dans le domaine du stockage du gaz, de la réduction de la demande et de la diversification des voies d'approvisionnement afin de prévenir avec succès les ruptures d'approvisionnement. Cependant, la réduction de l'offre implique un niveau de prix élevé et de fortes fluctuations sur les marchés de l'énergie. Comme les centrales électriques au gaz naturel sont souvent nécessaires pour satisfaire la demande d'électricité lorsque celle-ci atteint son pic au cours de la journée ou lorsque les volumes d'électricité produits à partir d'autres sources ne suffisent pas à couvrir la demande, les prix élevés du gaz se traduisent par des prix élevés de l'électricité à travers l'Europe. D'autres facteurs, comme l'absence de pluie ou l'indisponibilité des centrales nucléaires, ont contribué à une hausse encore plus prononcée des prix de l'électricité.

L'évolution des prix entraîne d'importants effets de redistribution entre les consommateurs et les producteurs sur les marchés de l'électricité. Pour les consommateurs, les prix élevés sont une charge lourde et conduisent à des distorsions sociales, tandis que les producteurs bénéficient de recettes fortement accrues. Pour les producteurs qui ont des coûts relativement stables, tels que les centrales hydroélectriques, les éoliennes ou les incinérateurs de déchets, les recettes sont ainsi bien supérieures à leurs attentes lorsqu'ils ont décidé d'investir dans leurs centrales.

Dans ce contexte, le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie établit un mécanisme de redistribution des bénéfices disproportionnés sur le marché, en introduisant un plafond sur les recettes issues du marché pour les producteurs d'électricité dans l'Union Européenne. Bien que le règlement soit directement applicable, certains détails de la mise en œuvre restent de la responsabilité des États membres. La présente loi clarifie ces détails d'application pour le Grand-Duché de Luxembourg en définissant le champ d'application, l'assiette des recettes issues du marché, les plafonds, le traitement administratif ainsi que la destination de la contribution.

En raison de la situation exceptionnelle sur les marchés de l'énergie, la mesure est une intervention temporaire qui s'applique rétroactivement à partir du 1er décembre 2022, tel que prévu au règlement européen précité, et reste applicable jusqu'au 31 décembre 2023.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1^{er}. Définitions

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

- 1° « contrat de prime de marché » : un contrat conclu entre un producteur et un gestionnaire de réseau pour l'injection de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et pour la rémunération de la prime de marché. En sus des recettes réalisées avec la vente de l'électricité, le producteur bénéficie de la prime de marché payée par le gestionnaire de réseau concerné en vertu de l'article 6 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie et de ses règlements d'exécution ;
- 2° « contrat de rachat » : un contrat de fourniture conclu entre un producteur et un gestionnaire de réseau pour la reprise de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et bénéficiant d'une rémunération fixe pour l'électricité injectée en vertu de l'article 6 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie et de ses règlements d'exécution ;
- 3° « engagement contractuel à terme » : un engagement contractuel relatif à la vente ou la fourniture d'électricité, contenant des obligations existantes ou futures, dont le terme est prédéterminé, y compris le contrat d'achat à terme utilisé comme instrument de couverture ou d'autres opérations de couvertures contre les fluctuations du marché de gros de l'électricité ;
- 4° « entreprise associée » : une « entreprise associée » telle que définie par l'article 1712-18 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales. L'entreprise qui exerce une influence notable sur une autre à travers une ou plusieurs autres entreprises ou à travers une

personne physique ou un groupe de personnes physiques agissant de concert, est également considérée comme entreprise associée ;

- 5° « gestionnaire de réseau de distribution » : un « gestionnaire de réseau de distribution » tel que défini par l'article 1^{er}, paragraphe 24, de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ;
- 6° « gestionnaire de réseau de transport » : un « gestionnaire de réseau de transport » tel que défini par l'article 1^{er}, paragraphe 25, de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ;
- 7° « mécanisme de compensation » : le mécanisme de compensation visé par l'article 7, paragraphe 4, de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ;
- 8° « producteur » : un « producteur » tel que défini par l'article 1^{er}, paragraphe 39, de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité exploitant une installation de production d'électricité telle que visée à l'article 2, paragraphe 1^{er} ;
- 9° « recettes excédentaires » : la différence positive entre la valeur moyenne des recettes issues du marché que les producteurs réalisent par mégawattheure d'électricité et le plafond prévu à l'article 2, paragraphe 1^{er}, sur les recettes issues du marché ;
- 10° « recettes issues du marché » : « recettes issues du marché », telles que définies par l'article 2, paragraphe 5, du règlement (UE) 2022/1854 ;
- 11° « règlement (UE) 2022/1854 » : le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie ;
- 12° « régulateur » : l'Institut Luxembourgeois de Régulation tel qu'institué par la loi modifiée du 30 mai 2005 portant organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation, dans les limites de ses attributions dans le secteur de l'électricité ;

Art. 2. Objet et champ d'application

(1) Sont instaurés, conformément à l'article 6 du règlement (UE) 2022/1854, des plafonds sur les recettes issues du marché obtenues entre le 1^{er} décembre 2022 et le 31 décembre 2023 par l'exploitation d'installations de production d'électricité à partir des sources énumérées à l'annexe I, situées au Luxembourg et dont la puissance installée est égale ou supérieure à 1 mégawatt.

Ne sont pas visées par la présente loi, les installations dont l'électricité injectée dans le réseau est couverte par un contrat de rachat.

(2) Les producteurs sont soumis à une contribution correspondant à 90 pour cent des recettes excédentaires obtenues par la vente de l'électricité issue de l'exploitation d'installations de production d'électricité visées au paragraphe 1^{er} et injectée dans le réseau.

Sont considérés comme débiteurs solidaires du paiement de la contribution visée à l'alinéa 1^{er}, les associés et actionnaires détenant la majorité des droits de vote ou plus de 50 pour cent du capital social du producteur.

Art. 3. L'assiette des recettes issues du marché

(1) Les recettes issues du marché comprennent tous les revenus obtenus par les producteurs indépendamment de l'échéance de la transaction et du fait que l'électricité soit échangée dans un cadre bilatéral ou sur un marché centralisé, y inclus les recettes obtenues dans le cadre d'un engagement contractuel à terme.

(2) Ne sont pas inclus dans l'assiette des recettes issues du marché :

- 1° les recettes provenant des ventes d'électricité sur le marché de l'énergie d'équilibrage et de la compensation pour le redispatching et les échanges de contrepartie ;
- 2° les recettes, primes et aides publiques qui ne sont pas en relation avec la quantité d'électricité injectée ;

(3) Les revenus obtenus comme résultat de transactions entre entreprises associées sont affectées aux recettes issues du marché du producteur et sont valorisés à hauteur du prix appliqué à la vente d'électricité entre, d'une part, l'entreprise associée à laquelle les quantités ont été cédées et, d'autre

part, un tiers qui n'est pas une entreprise associée au producteur auquel ces quantités ont été vendues.

(4) Les producteurs déclarent au plus tard le dernier jour du mois pour chaque installation concernée par la présente loi en vertu de l'article 2, paragraphe 1^{er}, les données relatives au mois précédent telles qu'énumérées comme suit au régulateur :

- 1° un relevé reprenant les quantités d'électricité injectées dans le réseau d'un gestionnaire de réseau et les prix horaires y appliqués, non compris les recettes, primes ou autres aides publiques visées au paragraphe 2 ;
- 2° les documents contractuels relatifs aux données visées au point 1° ;
- 3° le cas échéant, les quantités cédées à une entreprise associée et les prix horaires appliqués par l'entreprise associée à l'occasion d'une vente à un tiers telle que prévue au paragraphe 3, ainsi que les documents contractuels relatifs à cette vente ;
- 4° le cas échéant, les contrats de prime de marché visés à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2 ;
- 5° le cas échéant, les quantités au prorata des différentes sources d'énergie consommées par l'installation pour la production de l'électricité visée au point 1° ;
- 6° le cas échéant, les contrats relatifs aux recettes visées au paragraphe 2, point 2°.

Si les documents visés aux points 2° à 6° ci-dessus couvrent les quantités injectées au cours des mois subséquents et les prix y relatifs, les producteurs ne les joignent pas avec leurs déclarations mensuelles relatives aux mois couverts et renseignent dans ces déclarations mensuelles subséquentes sur cette couverture.

Pour la période de décembre 2022 jusqu'au mois de l'entrée en vigueur de la présente loi, les producteurs transmettent les documents visés aux points 1° à 6° pour l'ensemble des mois concernés au plus tard le dernier jour du mois suivant celui de l'entrée en vigueur de la présente loi au régulateur.

Le calcul par défaut d'une assiette provisoire prévu à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 3 et 4, est sans préjudice de l'obligation de déclaration des données prévues à l'alinéa 1^{er}, points 1° à 6°.

(5) Les gestionnaires de réseau de distribution communiquent au plus tard le dernier jour du mois les quantités d'électricité injectées au cours du mois précédent par chaque installation concernée par la présente loi en vertu de l'article 2, paragraphe 1^{er}, et raccordée à leur réseau au régulateur.

Pour la période de décembre 2022 jusqu'au mois de l'entrée en vigueur de la présente loi, les gestionnaires de réseau de distribution communiquent les quantités d'électricité mensuellement injectées par chaque installation telle que visée à l'alinéa 1^{er} pour l'ensemble des mois concernés au plus tard le dernier jour du mois suivant celui de l'entrée en vigueur de la présente loi au régulateur.

Art. 4. Les plafonds sur les recettes issues du marché

(1) Pour l'électricité injectée entre le 1^{er} décembre 2022 et le dernier jour du mois de l'entrée en vigueur de la présente loi dans le réseau du gestionnaire de réseau concerné, le plafond visé à l'article 2, paragraphe 1^{er}, correspond à celui fixé à l'article 6, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2022/1854.

(2) À partir du premier jour du mois suivant celui de l'entrée en vigueur de la présente loi, s'appliquent aux installations visées à l'article 2, paragraphe 1^{er}, les plafonds tels que fixés à l'Annexe I.

Pour les installations qui produisent de l'électricité à partir de plusieurs sources d'énergie et dont les plafonds visés à l'Annexe I sont différents, les plafonds respectifs s'appliquent au prorata des sources utilisées.

Pour les installations dont les revenus sont couverts par un contrat de prime de marché, s'applique le plafond établi sur la base de la formule suivante :

$$RR + 30 \text{ EUR par MWh}$$

avec RR : la rémunération de référence telle que définie dans le contrat de prime de marché couvrant l'installation concernée ;

Art. 5. Calcul, notification, paiement et contestation de la contribution

(1) Le régulateur détermine, sur base des données lui transmises en vertu de l'article 3, paragraphes 4 et 5, pour chaque mois de la période visée à l'article 2, paragraphe 1^{er}, la valeur moyenne de l'assiette

des recettes issues du marché des installations concernées en vertu des articles 2, paragraphe 1^{er}, et 3, paragraphe 2.

Les données fournies en vertu de l'article 3, paragraphe 5, font foi jusqu'à preuve du contraire et l'emportent sur les données fournies au moyen du relevé visé à l'article 3, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, point 1°. Si le régulateur applique la présente disposition, il en informe le producteur concerné dans la demande de paiement visée au paragraphe 3.

Dans le cas où un producteur n'a pas fourni les données visées à l'article 3, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, points 1° et 2°, pour un mois donné endéans le délai y prévu, le régulateur applique aux quantités injectées du mois concerné le prix mensuel du marché suivant :

- 1° la valeur mensuelle « Monatsmarktwert Wind an Land » publiée par les gestionnaires de réseau de transport de la zone de marché dont le Luxembourg fait partie qui correspond au prix de marché moyen de l'électricité produite à partir de l'éolien terrestre du marché spot de la bourse d'électricité EPEX Spot SE à Paris pour la zone de prix Allemagne/Luxembourg, pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne ;
- 2° la valeur mensuelle « Monatsmarktwert Solar » publiée par les gestionnaires de réseau de transport de la zone de marché dont le Luxembourg fait partie qui correspond au prix de marché moyen de l'électricité produite à partir de l'énergie solaire du marché spot de la bourse d'électricité EPEX Spot SE à Paris pour la zone de prix Allemagne/Luxembourg, pour l'électricité produite à partir de l'énergie solaire ;
- 3° la valeur mensuelle « Monatsmarktwert Spot » publiée par les gestionnaires de réseau de transport de la zone de marché dont le Luxembourg fait partie et qui représente la valeur moyenne des contrats horaires conclus sur le marché spot de la bourse d'électricité EPEX Spot SE à Paris pour la zone de prix Allemagne/Luxembourg, pour l'électricité produite à partir de sources ne tombant pas sous les points 1° ou 2°.

Dans le cas où un producteur n'a pas fourni les données et documents visées à l'article 3, paragraphe 4, point 3°, pour un mois donné endéans le délai y prévu, les revenus obtenus comme résultat de transactions entre entreprises associées seront valorisés à hauteur de la valeur mensuelle « Monatsmarktwert Spot » publiée par les gestionnaires de réseau de transport de la zone de marché dont le Luxembourg fait partie et qui représente la valeur moyenne des contrats horaires conclus sur le marché spot de la bourse d'électricité EPEX Spot SE à Paris pour la zone de prix Allemagne/Luxembourg.

(2) Le régulateur calcule pour chaque installation de production d'électricité visée au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le montant de la contribution prévue à l'article 2, paragraphe 2, du pour un mois donné en appliquant le plafond pertinent en vertu de l'article 4 à l'assiette des recettes issues du marché déterminée conformément au paragraphe 1^{er}.

Dans le cas où un producteur n'a pas fourni les données visées à l'article 3, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, point 4°, le régulateur applique le plafond tel que prévu à l'article 4, paragraphe 1^{er}, pour les quantités injectées au cours de la période y visée, et 2, alinéa 1^{er}, pour les quantités injectées en dehors de la période visée ci-avant.

(3) Le régulateur notifie une demande de paiement pour la contribution visée au paragraphe 2 au producteur concerné pour l'ensemble des installations de ce-dernier. Cette demande de paiement reflète de manière clairement visible l'assiette des recettes issues du marché par installation concernée, le plafond appliqué ainsi que les modalités de calcul de la contribution due pour chaque mois.

(4) La contribution est à payer endéans les 30 jours suivant la notification de la demande de paiement.

(5) Le producteur dispose de 15 jours à partir de la notification de la demande de paiement pour contester le bien-fondé ou le montant de la contribution auprès du régulateur moyennant une contestation motivée envoyée par envoi recommandé à laquelle sont joints les éléments suivants :

- 1° La demande de paiement contestée ;
- 2° Les informations visées à l'article 3, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, points 1° et 2°, pour les installations et le mois concernés par la demande de paiement contestée ;

3° Le cas échéant, les données et documents visés à l'article 3, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, points 3° à 6° ;

4° Le cas échéant, des éléments autres que ceux prévus au point 3° prouvant que l'installation concernée ne rentre pas dans le champ d'application de la présente loi en vertu de l'article 2, paragraphe 1^{er} ;

Lorsque la contribution contestée a été calculée conformément au paragraphe 2, alinéa 2, la contestation prévue à l'alinéa 1^{er} n'a pas d'effet suspensif à l'égard de l'obligation de paiement prévue au paragraphe 3. Dans tous les autres cas, la contestation a un effet suspensif à l'égard de l'obligation de paiement.

(6) Le régulateur prend une décision dûment motivée qu'il notifie au producteur dans un délai d'un mois suivant la réception de la contestation. Ce délai peut être prolongé de deux mois lorsque le régulateur demande des informations complémentaires. A défaut de communication de pièces visées au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, permettant au régulateur de vérifier le bien-fondé de la contestation, celle-ci est rejetée.

Contre les décisions visées à l'alinéa 1^{er} un recours en réformation devant le tribunal administratif est ouvert.

Art. 6. Destination de la contribution

Les contributions perçues en vertu de la présente loi sont portées en recettes au mécanisme de compensation tel que prévu par l'article 7, paragraphe 4, de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Art. 7. Contrôle et rectification des contributions dues

(1) Le régulateur peut contrôler à tout instant, mais au plus tard dans les six mois après la fin de la période visée à l'article 2, paragraphe 1^{er}, la véracité et l'exhaustivité des informations fournies par les producteurs dans le cadre de la présente loi.

(2) Dans le cadre de ce contrôle, le régulateur peut demander la production de tout document qu'il juge nécessaire pour pouvoir constater la véracité des informations lui fournies aux producteurs, aux gestionnaires de réseau de distribution, au gestionnaire de réseau de transport ainsi qu'à toute autre personne détenant des informations nécessaires au contrôle de la véracité des informations lui soumises qui sont tenus de fournir les pièces justificatives et tout autre document demandé par le régulateur dans les 15 jours à partir de la réception de la demande. Le régulateur peut frapper un producteur défaillant d'une peine d'astreinte de 1'000 euros par jour de retard. Cette décision prononçant l'astreinte visée ci-avant est susceptible d'un recours devant le tribunal administratif.

(3) Lorsque le régulateur constate dans le cadre de son contrôle visé au paragraphe 1^{er} que les données, sur base desquelles une ou des contributions dues dans le chef d'un producteur ont été calculées, ont été erronées ou incomplètes, il rectifie le montant de la contribution concernée au moyen d'une décision motivée en reflétant de manière clairement visible quelles données ont été rectifiées ainsi que les modalités de calcul du solde exigible dans le chef du producteur et en indiquant la source des données rectifiées. Cette décision est susceptible d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Le solde dû par le producteur en vertu de l'alinéa 1^{er} est à payer dans les 30 jours suivant la notification de la décision.

En cas de solde dû en faveur du producteur en vertu de l'alinéa 1^{er}, le régulateur procède au remboursement dudit solde dans les 15 jours suivant sa décision.

Art. 8. Interdiction de récupération de la contribution sur le prix de vente de l'électricité

Il est interdit aux producteurs ainsi qu'à leurs intermédiaires de répercuter le montant des contributions exigibles dans le chef d'un producteur sur le prix de vente de l'électricité.

Art. 9. – Sanctions administratives

(1) Lorsque le régulateur constate qu'un producteur ou toute autre personne visée à l'article 7, paragraphe 2, a fourni des données incomplètes, inexactes ou altérées ou a omis de déclarer des données soumises à une déclaration obligatoire jusqu'au 31 janvier 2024 au plus tard, il engage, sans préjudice

de la procédure de rectification prévue à l'article 7, une procédure contradictoire dans laquelle la personne concernée a la possibilité de consulter le dossier et de présenter ses observations écrites ou verbales. La personne concernée peut se faire assister ou représenter par une personne de son choix. A l'issue de la procédure contradictoire, le régulateur peut prononcer à l'encontre de la personne concernée une ou plusieurs des sanctions suivantes :

- 1° un avertissement ;
- 2° un blâme ;
- 3° une amende pouvant aller de mille euros à un million d'euros ou, dans le cas d'un producteur, une amende égale au double de l'ensemble des contributions pour le calcul desquelles celui-ci a fourni des données incomplètes, fausses ou altérées afin d'abusivement réduire le montant de la contribution ou d'en obtenir une exemption.

(2) Les décisions prises par le régulateur à l'issue de la procédure contradictoire visée au paragraphe 1^{er} sont motivées et notifiées à la personne concernée et sont rendues publiques tout en préservant la confidentialité des informations commercialement sensibles.

(3) Le régulateur peut assortir ses décisions d'une astreinte dont le montant journalier se situe entre deux cents euros et deux mille euros. Le montant de l'astreinte tient compte de la capacité économique de la personne concernée et de la gravité du manquement constaté.

(4) Contre les décisions visées au paragraphe 2, assorties ou non d'une astreinte, un recours en réformation est ouvert devant le tribunal administratif.

(5) La perception des amendes d'ordre et des astreintes prononcées par le régulateur tant en vertu du présent article qu'en vertu de l'article 7, paragraphe 2, est confiée à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

(6) Les amendes d'ordres prononcées à l'encontre des gestionnaires de réseau ne peuvent pas être prises en considération comme charges lors du calcul des tarifs soumis à la procédure d'acceptation prévue à l'article 57 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Art. 10. – Dispositions finales

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

Annexe 1 : Tableau reprenant les plafonds sur les recettes issues du marché fixés conformément à l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, et les prix par défaut appliqués conformément à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 3

<i>Sources d'énergie pour la production d'électricité</i>	<i>Plafond [EUR/MWh]</i>	<i>Prix par défaut [EUR/MWh]</i>
Énergie éolienne	130	Monatsmarktwert Wind an Land
Énergie solaire	130	Monatsmarktwert Solar
Énergie hydroélectrique	100	Monatsmarktwert Spot
Combustibles issus de la biomasse solide ou de bois de rebut	180	Monatsmarktwert Spot
Combustion de déchets municipaux et industriels	130	Monatsmarktwert Spot
Biogaz	180	Monatsmarktwert Spot
Gaz des stations d'épuration d'eaux usées	130	Monatsmarktwert Spot

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad Article 1

- 1° La notion de contrat de prime de marché est définie à l'article 1^{er}, point p), du règlement grand-ducal modifié du 1^{er} août 2014 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie pris en exécution de l'article 6 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie. Il s'agit de contrats où le producteur vend directement l'électricité injectée. Est assimilée à cette vente celle par l'intermédiaire d'un mandataire.
- 2° La notion de contrat de rachat est définie à l'article 1^{er}, point g), du règlement grand-ducal modifié du 1^{er} août 2014 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie ainsi qu'à l'article 2, point 1., du règlement grand-ducal modifié du 31 mars 2010 relatif au mécanisme de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité, tous les deux pris en exécution de l'article 6 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie. La définition retenue à la présente loi est écrite de manière à couvrir les deux définitions et ainsi tous les contrats dit « contrats de prime de marché ».
- 3° La définition de l'engagement contractuel à terme est censée recouvrir les contrats d'achat à terme ainsi que tous les autres engagements portant sur des opérations de couvertures dont le terme est prédéfini indépendamment leur forme contractuelle. La terminologie utilisée provient du considérant (30) du règlement (UE) 2022/1854 (ci-après « Règlement »).
- 4° La notion d'entreprise associée telle que définie par l'article 1712-18 modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales inclut celle d'entreprise liée telle que définie à l'article 1790-2 de la même loi.
- 9° Il s'agit de la définition de « recettes excédentaires » telle que prévue à l'article 2, point 9) du Règlement, adaptée à la terminologie ainsi que le système de détermination du plafond du présent projet de loi.
- 10° Conformément au considérant (30) du Règlement, les recettes issues du marché ne comprennent pas les primes. Celles-ci ne sont pas à déclarer par les producteurs.

Ad Article 2

L'article 2 consacre l'objet et le champ d'application du présent projet de loi.

L'objet constitue dans l'instauration de plafonds sur certaines recettes de certaines installations (paragraphe 1^{er}) afin de déterminer les recettes excédentaires (article 1^{er}, point 12°) sur base desquelles des contributions incombant aux producteurs exploitant les installations concernées (paragraphe 2). Les modalités de la contribution due (90 % des recettes excédentaires) correspondent à celles prévues par l'article 7, paragraphe 5, du Règlement.

L'article 2 précise en même temps :

1. le champ d'application matériel du présent projet de loi
 - a. en délimitant par des critères liés à l'activité (production d'électricité à partir des sources énumérées dans une liste exhaustive), à la situation géographique (située sur le territoire national) ainsi qu'à certaines modalités techniques (puissance installée minimale) l'ensemble des installations soumises au régime instauré par le présent projet de loi ; et
 - b. en prévoyant des exclusions expresses (installations liées par un contrat de rachat) ; ainsi que
2. son champ d'application temporel en le délimitant aux seules recettes réalisées endéans la période du 1^{er} décembre 2022 (prise d'effet des dispositions du Règlement en matière de plafonnement des recettes excédentaires) et le 31 décembre 2023.

Le champ d'application ainsi dessiné s'aligne sur celui consacré par le Règlement. Les sources exhaustivement énumérées à l'annexe I du présent projet de loi correspondent aux sources énumérées par l'article 7, paragraphe 1^{er}, du Règlement qui sont effectivement utilisées par les installations implantées sur le territoire luxembourgeois. Conformément à l'article 7, paragraphe 3, du Règlement, les installations d'une puissance installée de 1 mégawatt sont exclues. L'exclusion des contrats de rachat est expressément confirmée par le considérant (36) eu égard à l'article 7, paragraphe 2 du Règlement ayant trait aux recettes plafonnées à la suite de mesures publiques.

En application de l'option prévue dans l'article 7, paragraphe 5, du Règlement, le plafond sur les recettes issues du marché ne s'applique qu'à 90 % des recettes excédentaires.

Alors que le Règlement est d'application directe, les obligations incombant aux producteurs n'ont pas d'effet rétroactif, cependant la réglementation nationale prévoyant des modalités pour ces obligations (que le présent projet de loi vient instaurer) s'applique rétroactivement aux dites obligations.

Ainsi, sont réputés débiteurs solidaires du paiement de la contribution toute entreprise liée au sens de la législation nationale ainsi que les entreprises partenaires telles qu'elles sont définies par la Norme Comptable Internationale 24, telle qu'approuvée par le Règlement (CE) n° 1126/2008 cité à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2 du présent projet de loi.

A l'instar de l'article 3, paragraphe 3, qui veille à satisfaire les exigences de l'article 6, paragraphe 3, du Règlement, en affectant les revenus provenant de ventes d'électricité antérieurement cédée entre entreprises associées à l'assiette des recettes issues du marché, le paragraphe 2, alinéa 2, de l'article 2 déclare solidairement responsables les associés ou actionnaires majoritaires.

Ad Article 3

L'article 3 précise la composition de l'assiette des recettes issues du marché sur base de laquelle sont déterminées les recettes excédentaires soumises à la contribution prévue à l'article 2, paragraphe 2.

Ainsi, le paragraphe 1^{er} précise que l'éligibilité des recettes ne dépend pas d'une quelconque échéance contractuelle ni de la nature contractuelle ou commerciale de la transaction de laquelle elles sont nées. Spécifiquement, elle s'étend aux engagements contractuels à terme qui ont été conclus pour couvrir la production contre les fluctuations du marché de gros. A titre d'exemple, est pris en compte dans l'assiette la valeur d'un contrat de vente lié à une installation de production visée, conclu en été 2022 pour la production prévue pour l'année 2023. Cet impératif se dégage de l'article 6, paragraphe 2 du Règlement.

Le paragraphe 2 prévoit des exclusions expresses, à savoir :

1. les recettes provenant des ventes d'électricité sur le marché de l'énergie d'équilibrage et de la compensation pour le redispatching et les échanges de contrepartie, conformément à l'article 7, paragraphe 4, du Règlement qui permet aux États membres d'exclure ces recettes ;
2. les recettes, primes et aides publiques qui ne sont pas en relation avec la quantité d'électricité produite, telles que la prime de vente directe, de chaleur, de lisier ou autres.

Conformément à l'article 6, paragraphe 3, du Règlement « *[Les États membres] veillent notamment à ce que le plafond sur les recettes issues du marché soit appliqué de manière effective lorsque les producteurs sont contrôlés, ou partiellement détenus, par d'autres entreprises, en particulier lorsqu'ils font partie d'une entreprise verticalement intégrée* ». Le présent projet de loi applique le plafond aux assiettes de recettes issues du marché des installations et non des producteurs. Ainsi, indépendamment du producteur auquel elle appartient, chaque installation se voit attribuer une assiette et un plafond sur base desquels la contribution due est calculée. Cependant, afin d'empêcher à ce que les recettes soient dissimulées par des transactions entre entreprises associées, donc dans la majorité des cas par des transactions au sein d'un groupe, les revenus générés par une entreprise associée pour les quantités d'électricité lui cédées sont affectés à l'assiette de l'installation dont l'électricité a été cédée.

La paragraphe 4 de l'article 3 définit les données et documents que les producteurs doivent envoyer au régulateur au sujet des recettes à déclarer. Son alinéa 3 prévoit l'envoi en bloc des données concernant les mois auxquels la loi s'appliquera rétroactivement et dont les volumes injectés et prix appliqués sont connus. Elles doivent être envoyées au régulateur dans le dernier jour du mois suivant celui de l'entrée en vigueur de la loi.

Le calcul d'une assiette par défaut tel que prévu à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 3 et 4, pour le cas où un producteur n'envoie pas pour un mois donné les données et documents relatifs aux volumes injectés et aux prix appliqués ainsi que, le cas échéant, les prix appliqués par l'entreprise associée pour les quantités lui cédées, ne libère pas ce dernier de son obligation d'envoyer les documents prévus à l'alinéa 1^{er}. Il ne s'agit ici non seulement des données et documents visés aux points 1° à 3°, mais également de ceux prévus aux points 4° à 6° : les contrats de prime de marché (s'il en existent), les quantités au prorata des différentes sources d'énergie consommée pour la production d'électricité injectée (s'il en existent), et les contrats relatifs à des marchés d'équilibrage ou de compensation pour redispatching et les échanges de contrepartie (s'il en existent). Si ces données ne sont pas fournies, le producteur est susceptible d'encourir une des sanctions prévues à l'article 9, paragraphe 1^{er}. Si les données prévues aux points 1° et 3° ne sont pas fournies jusqu'au 31 janvier 2024 au plus tard (Art. 9,

paragraphe 1^{er}), le régulateur entame une procédure contradictoire. Si lors de son contrôle prévu à l'article 7, le régulateur prend connaissance de l'existence de contrats tels que prévus aux points 4° à 6° du paragraphe 1^{er} de l'article 3 et que ceux-ci ne lui ont pas été communiqués jusqu'au 31 janvier 2024 au plus tard, il entame également une procédure contradictoire.

Afin de ne pas créer une surcharge administrative, les producteurs ne sont pas censés envoyer des documents qu'ils ont déjà envoyés au régulateur à l'occasion d'une déclaration antérieure. Ainsi, le paragraphe 4, alinéa 2, prévoit que lorsqu'un mois est couvert par un contrat qui a déjà été communiqué au régulateur, le producteur ne doit pas renvoyer ce contrat à l'occasion de la déclaration mensuelle relative au mois en cause. Cependant, afin de permettre un traitement administratif efficace et d'éviter l'ouverture inutile d'une procédure contradictoire pour dissimulation de documents, le producteur est amené à renseigner sur sa déclaration mensuelle pour le mois en cause que celui-ci est couvert par des documents déjà envoyés et de préciser par lesquels.

Le paragraphe 5 prévoit une obligation pour les gestionnaires de réseaux de distribution de communiquer pour chaque installation tombant dans le champ d'application du présent projet de loi en vertu de l'article 2, paragraphe 1^{er}, les quantités injectées au régulateur afin que celui-ci puisse vérifier les quantités envoyées par les producteurs.

Il est important ici de différencier entre les différents champs d'application voir entre les différents niveaux à l'occasion desquels des exclusions sont prévues :

- 1° À l'article 2, paragraphe 1^{er}, est délimité le champ d'application matériel du présent projet de loi. Ainsi, les installations qui sont concernées par les exclusions y prévues ne tombent pas sous le régime du présent projet de loi et leurs producteurs ne sont pas touchés par les obligations qui en découlent ;
- 2° À l'article 3, paragraphe 2, sont prévues des exclusions au niveau de la composition de l'assiette des recettes issues du marché sur laquelle est appliquée le plafond. Une installation tombant dans le champ d'application de l'article 2, paragraphe 1^{er} et dont les recettes proviennent des ventes d'électricité sur le marché de l'énergie d'équilibrage pour lesquelles l'article 3, paragraphe 2, prévoit une exception de prise en compte reste néanmoins soumis aux obligations prévues par le régime du présent projet de loi.

Ainsi, une installation produisant de l'électricité à partir de l'énergie solaire implantée au Luxembourg et ayant une puissance installée supérieure à 1 mégawatt et qui n'est pas couverte par un contrat de rachat, mais qui a vendu toute sa production sur le marché de l'énergie d'équilibrage ne se verra pas attribuer une assiette. Son producteur reste cependant soumis à l'obligation de déclaration mensuelle ainsi que de communiquer des données demandées par le régulateur en vertu de l'article 7 et sera passible des sanctions prévues à l'article 9 en cas de manquement à ses obligations.

De même, l'obligation des gestionnaires de réseaux prévue au paragraphe 5 se rapporte à toutes les installations soumises au régime du présent projet de loi en vertu de l'article 2, paragraphe 1^{er}, et n'est pas censé prendre en compte d'éventuels contrats pour lesquels le paragraphe 2 de l'article 3 prévoit des exceptions.

Ad Article 4

L'article 4 fixe les plafonds à appliquer à l'assiette de recettes issues du marché des différentes installations.

Le paragraphe 1^{er} se rapporte à l'ensemble des installations concernées, indépendamment de leurs relations contractuelles et de la source à partir de laquelle elles produisent de l'électricité. Le champ d'application temporel de ce paragraphe est limité à la période du 1^{er} décembre 2022 (entrée en vigueur des dispositions relatives au plafonnement du Règlement) au dernier jour du mois de l'entrée en vigueur du présent projet de loi. Il s'agit donc de la période à laquelle le présent projet de loi s'appliquera rétroactivement. Pour cette période s'appliquera directement le plafond de 180 euros par mégawatt-heure d'électricité injectée qui est prévu par l'article 6, paragraphe 1^{er}, du Règlement.

Le paragraphe 2 prévoit les plafonds à appliquer à partir du premier jour du mois suivant celui de l'entrée en vigueur du présent projet de loi. Conformément à l'article 8, paragraphe 1^{er}, point a), du Règlement qui dispose que les États membres peuvent prévoir des plafonds qui limitent d'avantage des recettes issues du marché soumises à une contribution et peuvent effectuer une distinction entre les technologies, le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, distingue selon la source à partir de laquelle une installation produit de l'électricité. Ainsi l'Annexe I à laquelle il renvoie, prévoit des seuils plus bas, à savoir

130 euros par mégawattheure pour l'énergie éolienne, l'énergie solaire, la combustion de déchets municipaux et industriels, et le gaz des stations d'épuration d'eaux usées, et pour l'énergie hydroélectrique 100 euros par mégawattheure. Il convient de noter qu'au Luxembourg il n'y a pas d'installations de production d'électricité à partir d'énergie géothermique, d'énergie nucléaire, de lignite, de produits à base de pétrole brut ou de tourbe, ce qui donne lieu à ne pas les inclure dans le tableau de l'Annexe I malgré leur énumération à l'article 7, paragraphe 1^{er}, du Règlement. Le considérant (28) du Règlement précise que le plafond « *ne devrait pas être fixé en dessous des attentes raisonnables des acteurs du marché quant au niveau moyen des prix de l'électricité aux heures pendant lesquelles la demande d'électricité était à son plus haut niveau avant la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine.* » En même temps, il souligne que « *Avant février 2022, les tarifs de pointe moyens escomptés sur le marché de gros de l'électricité étaient au cours des dernières décennies nettement et systématiquement inférieurs à 180 EUR par mégawattheure dans l'ensemble de l'Union, et ce malgré les différences des prix de l'électricité entre les régions de l'Union. Étant donné que les acteurs du marché ont pris leur décision initiale d'investissement en escomptant que les prix seraient en moyenne inférieurs à ce niveau pendant les heures de pointe, le plafond sur les recettes issues du marché fixé à 180 EUR par mégawattheure représente un niveau nettement supérieur à ces attentes initiales du marché.* » En effet, le plafond de 130 euros par mégawattheure, qui a aussi été choisi par les législateurs allemand et belge, se situe encore 100 euros par mégawattheure au-dessus du prix moyen sur le marché de gros en 2020 et toujours 30 euros par mégawattheure au-dessus du prix moyen en 2021 et remplit ainsi l'exigence de proportionnalité prévue à l'article 8, paragraphe 2, du Règlement. En même temps, les coûts liés à la production d'électricité à partir de l'énergie éolienne, l'énergie solaire, la combustion de déchets municipaux et industriels, et le gaz des stations d'épuration d'eaux usées n'ont augmenté que de quelques points de pourcentage, si tant est qu'ils le fassent, car dans la plupart des cas, les opérations sont déjà fixées par contrat. Ainsi, les plafonds retenus laissent toujours une marge importante par rapport au prix que les investisseurs pouvaient raisonnablement anticiper ne compromettent pas les signaux d'investissement et ne contrecarrent pas l'évaluation initiale de la rentabilité des investissements. De même, il ne fausse pas le fonctionnement des marchés de gros de l'électricité et n'affecte pas l'ordre de préséance économique ni la formation des prix sur le marché de gros. Au vu des coûts plus bas des installations hydroélectriques, le plafond de 100 euros par mégawattheure respecte les critères de légitimité, d'adéquation et de proportionnalité et ne constitue donc pas un traitement discriminatoire par rapport à ceux prévus pour les autres sources d'énergie.

L'alinéa 2 prévoit une exception pour les installations liées par un contrat de prime de marché. Indépendamment de la source d'énergie, ces installations se voient appliquer un plafond établi sur la base de la rémunération de référence retenue dans leur contrat de prime de marché majoré d'une marge supplémentaire de 30 euros par mégawattheure. Ce traitement différencié se justifie par le fait que la décision de réalisation et de financement de ces installations a lieu dans un cadre qui les protège par définition contre un prix de marché qui n'est pas suffisant pour couvrir l'investissement. La rémunération de référence telle que définie dans le contrat de prime de marché couvrant l'installation concernée évite par conséquent une exposition au risque de défaillance et correspond au niveau de rémunération nécessaire pour réaliser le projet. Néanmoins, une marge supplémentaire de 30 euros par mégawattheure est prévue, selon la même logique que celle décrite ci-dessus, et afin de couvrir les coûts qui peuvent avoir légèrement augmenté.

Ad Article 5

L'article 5 prévoit les modalités et la procédure relatives au calcul, la notification, le paiement et la contestation de la contribution due dans le chef d'un producteur pour une ou plusieurs installations.

Aux vœux du paragraphe 1^{er}, le régulateur détermine, sur base des données lui fournies par les producteurs et les gestionnaires de réseaux de distribution, la valeur moyenne de l'assiette mensuelle des recettes issues du marché de chaque installation tombant sous le champ d'application prévu par l'article 2, paragraphe 1^{er}, et dont l'ensemble des recettes n'est pas exclu en vertu de l'article 3, paragraphe 2 (les installations dont l'assiette est 0). La valeur moyenne se comprend comme l'ensemble des revenus réalisés – qu'ils soient par quart d'heure, par heure ou autre – au cours du mois concerné divisé par les quantités d'injections de ce même mois. Si les données fournies par les gestionnaires diffèrent de ceux fournies par les producteurs, le régulateur base ses calculs sur ceux fournis par le gestionnaire et en informe le producteur concerné à l'occasion de la demande de paiement prévue au paragraphe 3. Dans le cas où un producteur n'a pas envoyé les données et documents contractuels relatifs aux quantités injectées par une installation et aux prix appliqués au cours d'un mois donné, le

régulateur détermine une assiette par défaut en appliquant la valeur mensuelle « Monatsmarkwert Wind an Land », « Monatsmarkwert Solar » ou « Monatsmarkwert Spot », telle que publiée par les gestionnaires de réseau allemands sur le site <https://www.netztransparenz.de/EEG/Marktpraemie-Marktwerte/Marktwerte>, aux quantités lui communiquées par le gestionnaire de réseau pour l'installation concernée. De même, lorsqu'un producteur n'a pas déclaré les prix appliqués lors de la vente à un tiers qui n'est pas une entreprise associée des quantités d'électricité antérieurement cédées par le producteur à une entreprise associée, la valeur mensuelle « Monatsmarkwert Spot » précitée est appliquée.

Le paragraphe 2 fixe les modalités de calcul de la contribution due pour une installation sur base de l'assiette déterminée conformément au paragraphe 1^{er}. Si un producteur n'a pas soumis des contrats de prime de marché avec sa déclaration mensuelle, le régulateur applique le plafond tel que fixé à l'annexe I.

Le paragraphe 3 fixe les modalités de notification de la contribution. Ainsi, il notifie, au moyen d'une demande de paiement, le montant total des contributions dues par un producteur pour l'ensemble des installations lui appartenant.

Le paragraphe 4 fixe les modalités de paiement de la contribution.

Le paragraphe 5 fixe les modalités de contestation de la contribution. Le recours à la contestation est ouvert tant quant au bien-fondé de la contribution demandé pour une installation donnée (l'installation ne tombe pas dans le champ d'application prévue à l'article 2, paragraphe 1^{er} ou n'est pas soumise à une assiette en vertu de l'article 3, paragraphe 2) qu'au montant de la contribution (composition de l'assiette, données prises pour calculer la valeur moyenne de l'assiette – notamment en application du paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, plafond appliqué, erreur de calcul, etc.). Lorsque la contribution contestée a été calculée sur base d'une assiette par défaut de déclaration mensuelle, la contestation n'a pas d'effet suspensif à l'égard de l'obligation de paiement.

Le paragraphe 5 fixe les modalités de la décision sur la contestation de la contribution.

Ad Article 6

L'article 6 alloue les fonds perçus au titre de la contribution au mécanisme de compensation tel que prévue par l'article 7, paragraphe 4, de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Par le biais du mécanisme de compensation, les fonds bénéficient aux clients finals et aux entreprises (considérant (11) et (46) du Règlement) dont les contributions au mécanisme seront par conséquent baissées et ce qui se reflétera sur leur prix de l'électricité. Cette redistribution s'aligne sur l'exigence de l'article 10, paragraphe 1., du Règlement qui pose comme impératif que les recettes excédentaires (ou dans le cas du présent projet de loi : la contribution, puisque celle-ci correspond à 90 % des recettes excédentaires) soient « *utilisées pour financer des mesures de soutien aux clients finals d'électricité qui atténuent l'incidence des prix élevés de l'électricité sur ces clients, d'une manière ciblée* ». Le mécanisme de compensation étant strictement réglementé, la répartition qui y est opérée respecte les exigences de précision, transparence, proportionnalité, non-discrimination et vérifiabilité prévues par l'article 10, paragraphe 2., du Règlement.

Ad Article 7

L'article 7 précise l'impératif prévu à l'article 7, paragraphe 6, du Règlement, selon lequel les producteurs, les gestionnaires de réseaux ainsi que d'autres acteurs du marché concernés fournissent à l'autorité compétente de l'État membre (en l'occurrence le régulateur luxembourgeois) toutes les données nécessaires à l'application de l'article 6 du Règlement, à savoir l'application du plafond aux recettes issues du marché des installations concernées.

Le paragraphe 1^{er} accorde au régulateur le pouvoir de contrôler la véracité et l'exhaustivité des données fournies par les parties obligées sous le présent projet de loi, à tout moment, mais au plus tard dans les six mois après la fin de la période prévue à l'article 2, paragraphe 1^{er}, à savoir jusqu'au 30 juin 2024.

Le paragraphe 2 prévoit le pouvoir de demander la production de documents nécessaires à la mission de contrôle et précise les personnes susceptibles d'être adressées d'une telle demande, le délai pour répondre ainsi que les modalités de l'astreinte en cas de manquement à cette obligation.

Le paragraphe 3 consacre une procédure de rectification des contributions notifiées par l'initiative du régulateur (les producteurs disposent de la procédure de contestation).

Ad Article 8

L'article 8 consacre une interdiction générale pour tout producteur ainsi qu'intermédiaire de répercuter le montant des contributions exigibles dans le chef d'un producteur sur le prix de vente de l'électricité. Dans la mesure où l'objectif du prélèvement de la contribution est de financer des mesures destinées aux clients finals, tels que définis par l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, en vue d'atténuer l'impact des prix élevés de l'électricité, elle ne doit pas être répercutée sur ce-dernier.

Ad Article 9

L'article 7 consacre les sanctions prévues pour les manquements aux obligations prévues par le présent projet de loi.

Le paragraphe 1^{er} précise les personnes susceptibles d'encourir une peine dans le cadre d'une procédure contradictoire ainsi que les comportements constituant des manquements sanctionnés. Les sanctions éventuellement prononcées ne sont pas libératoires et sont sans incidence pour le recouvrement de montants à l'occasion d'une procédure de rectification telle que prévue à l'article 7.

La procédure contradictoire et le catalogue des sanctions sont inspirés de l'article 65 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité dont le champ d'application concerne le même secteur. Pour le cas où un producteur a fourni des données incomplètes, fausses ou altérées afin d'abusivement réduire le montant de la contribution ou d'en obtenir une exemption, l'amende doit être égale au double de l'ensemble des contributions pour le calcul desquelles ces données ont été fournies. Cette sanction est inspirée de celle prévue à l'article 66, paragraphe 14, de la loi précitée du 1^{er} août 2007.

Les paragraphes 2 à 6 sont inspirés de l'article 65 de la loi précitée du 1^{er} août 2007.

*

FICHE FINANCIERE

La mesure introduite dans la loi ne grève pas le budget de l'État. Les contributions perçues en vertu de la présente loi sont portées en recettes au mécanisme de compensation tel que prévu par l'article 7, paragraphe 4, de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Ainsi, le prélèvement de la contribution prévue finance explicitement une mesure destinée aux clients finals en vue d'atténuer l'impact des prix élevés de l'électricité dans le contexte de la crise énergétique suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie, conformément au règlement (UE) 2022/1854.

*

FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

Intitulé du projet:	Projet de loi introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité
Ministère initiateur:	Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire
Auteur:	Simeon Hagspiel
Tél .:	(+352) 247-74141
Courriel:	simeon.hagspiel@energie.etat.lu
Objectif(s) du projet:	Introduction d'un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité conformément au règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s): /	Institut Luxembourgeois de Régulation
Date:	14 février 2023

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui Non ¹
 Si oui, laquelle/lesquelles: Institut Luxembourgeois de Régulation, Gestionnaires de réseau d'électricité, Producteurs d'électricité visé par l'article 2 du présent projet de loi, Ministère des Finances
 Remarques/Observations:

2. Destinataires du projet:

– Entreprises/Professions libérales:	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>
– Citoyens:	Oui <input type="checkbox"/>	Non <input checked="" type="checkbox"/>
– Administrations:	Oui <input checked="" type="checkbox"/>	Non <input type="checkbox"/>

3. Le principe « Think small first » est-il respecté? Oui Non N.a.²
 (c.à.d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité?)
 Remarques/Observations:

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui Non
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière? Oui Non
 Remarques/Observations: pas applicable

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui Non
 Remarques/Observations: pas applicable

¹ Double-click sur la case pour ouvrir la fenêtre permettant de l'activer

² N.a. : non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative³ pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui Non
- Si oui, quel est le coût administratif approximatif total? (nombre de destinataires x coût administratif⁴ par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel? Oui Non N.a.
- Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui Non N.a.
- Si oui, laquelle: pas applicable
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté? Oui Non N.a.
- Si non, pourquoi?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire? Oui Non
- Remarques/Observations: pas applicable
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui Non N.a.
- Remarques/Observations: pas applicable
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui Non
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui Non N.a.
- Si oui, lequel?
- Remarques/Observations: pas applicable

3 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

4 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
- Si oui, expliquez de quelle manière:
- neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
- Si oui, expliquez pourquoi: Le texte du projet de loi ne contient aucune disposition liée au sexe.
- négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
- Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui Non N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière:

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁵ ? Oui Non N.a.
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁶ ? Oui Non N.a.

⁵ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁶ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

8175/01

N° 8175¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**introduisant un plafond sur les recettes excédentaires
issues du marché des producteurs d'électricité**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(3.4.2023)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de préciser certains aspects de la mise en œuvre d'un mécanisme de redistribution des bénéfices dits « disproportionnés » sur le marché de l'électricité, via l'introduction d'un plafond sur les recettes issues du marché de l'électricité pour les producteurs d'électricité dans l'Union européenne (UE), tel que mis en place par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie (ci-après, le « règlement (UE) 2022/1854 »)¹. La détermination de ces aspects sont en effet laissés sous la responsabilité des Etats membres de l'UE, et comprennent le champ d'application, l'assiette des recettes issues du marché, les plafonds, le traitement administratif ainsi que la destination des contributions perçues en vertu du Projet (à savoir les 90% des recettes excédentaires, obtenues entre le 1^{er} décembre 2022 et le 31 décembre 2023, soumises audits plafonds).

En bref

- La Chambre de Commerce prend note de la transposition en droit national du principe d'un plafonnement des recettes excédentaires issues de la vente d'électricité.
- Elle demande la suppression de l'obligation pour les producteurs de déclaration mensuelle des données des prix horaires, ainsi que des données de production d'électricité, car la charge administrative y associée semble disproportionnée.
- Elle préconise en outre d'allonger le délai de contestation à 30 jours au lieu des 15 jours projetés.
- Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

*

RESUME

La Chambre de Commerce prend note de la transposition en droit national du principe d'un plafonnement des recettes excédentaires issues de la vente d'électricité.

Elle préconise que l'obligation pour les producteurs de transmettre mensuellement les données de production soit supprimée, et que seule l'obligation pesant sur les gestionnaires de réseau soit maintenue, pour des raisons de simplification, notamment administrative.

Elle propose par ailleurs de supprimer l'obligation pour les producteurs de déclaration mensuelle des données des prix horaires, et d'appliquer par défaut aux quantités d'électricité injectées du mois concerné, le prix mensuel du marché tel que publié par les gestionnaires de réseaux allemands, à moins que le producteur n'ait volontairement communiqué les données relatives aux prix horaires pratiqués.

¹ Lien vers le règlement (UE) 2022/1854 sur le site de la Commission européenne

Concernant le délai de contestation, elle préconise de l'allonger à 30 jours au lieu de 15. En effet, un délai de deux semaines semble trop court pour permettre aux producteurs de rassembler leurs données de production et de les comparer aux données transmises par le gestionnaire de réseau au régulateur.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	+
Transposition de la directive	+
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	0 ²
Développement durable	0

Légende :

++	très favorable
+	Favorable
0	Neutre
-	Défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

La réponse de l'UE suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie début 2022, telle que les sanctions économiques, a entraîné une réduction de l'offre de gaz provenant de la Russie, ayant pour conséquence une hausse des prix du gaz, et donc de l'électricité, étant donné que le prix de l'électricité est dépendant du prix du gaz (principe dit du « merit order »).

Or, le coût de production d'électricité provenant, notamment, d'énergies renouvelables, n'a pas nécessairement augmenté dans les mêmes proportions. En effet, les sources d'énergie (soleil, vent, eau, déchets) ne font pas face à des fluctuations de prix comme le gaz ou le pétrole, et les coûts d'exploitation des centrales de production sont relativement stables. Ceci explique pourquoi les producteurs sur le marché de l'électricité ont généré des recettes, et donc des profits considérables, en revendant l'électricité produite au prix marginal du marché.

Comme expliqué dans l'exposé des motifs du Projet, « [d]ans ce contexte, le règlement (UE) 2022/1854 [...] établit un mécanisme de redistribution des bénéfices disproportionnés sur le marché, en introduisant un plafond sur les recettes issues du marché pour les producteurs d'électricité dans l'Union Européenne. ». Ce mécanisme a vocation à être temporaire, et a été introduit rétroactivement à partir du 1^{er} décembre 2022, et jusqu'au 31 décembre 2023.

, **L'article 2 du Projet** précise que, conformément au règlement (UE) 2022/1854, uniquement 90% des recettes excédentaires (obtenues entre le 1^{er} décembre 2022 et le 31 décembre 2023) sont soumises au plafond sur les recettes issues de la vente d'électricité issue de l'exploitation d'installations de production d'électricité respectant les conditions suivantes :

- Installations d'une puissance supérieure ou égale à 1 MW ;
- Production d'électricité issue des sources reprises à l'Annexe I du Projet (cf. tableau ci-dessous), à savoir :
 - o Energie éolienne
 - o Energie solaire
 - o Energie hydraulique
 - o Combustibles issus de la biomasse solide ou du bois de rebut

² Selon la fiche financière.

- o Combustion de déchets municipaux et industriels
- o Biogaz
- o Gaz des stations d'épuration d'eaux usées ;
- Électricité injectée dans le réseau, dont l'électricité n'est pas couverte par un contrat de rachat.

Tel que précisé par le commentaire de **l'article 3 du Projet**, « *indépendamment du producteur auquel elle appartient, chaque installation se voit attribuer une assiette et un plafond sur base desquels la contribution due est calculée. [...] Le plafond [s'applique donc] aux assiettes de recettes issues du marché des installations, et non des producteurs.* ».

Concernant les modalités pratiques introduites par le Projet pour collecter les données nécessaires à l'implémentation du mécanisme

L'article 3 (4) énumère les documents et renseignements que les producteurs doivent envoyer au régulateur, à savoir un relevé des quantités d'électricité injectées dans le réseau et les prix horaires y appliqués, les documents contractuels y relatifs, et le cas échéant les quantités cédées à un entreprise associée, les contrats de prime de marché, les quantités au prorata des différentes sources d'énergie consommées par l'installation pour la production de l'électricité et les contrats relatifs aux recettes visées par le Projet. Ces documents sont à transmettre chaque mois pour chaque installation concernée. Les producteurs doivent notamment transmettre mensuellement au régulateur « *les quantités d'électricité injectées dans le réseau d'un gestionnaire de réseau et les prix horaires y appliqués* » pour chaque installation concernée. En parallèle, **l'article 3 (5)** indique que les gestionnaires de réseau doivent à leur tour transmettre mensuellement au régulateur « *les quantités d'électricité injectés [dans le réseau] par chaque installation concernée* ».

Bien que le commentaire de l'article 3 précise que cette double transmission (par les producteurs et les gestionnaires de réseau) de mêmes données de production d'électricité injectée est introduite pour des raisons de vérification des quantités déclarées, la Chambre de Commerce est d'avis que cette disposition est disproportionnée, sinon inutile, car doublant à la fois (i) le travail administratif de collecte pour ces acteurs, et (ii) la quantité de données de production que le régulateur devra traiter et comparer chaque mois.

Il est à noter que les données de production seront nécessairement celles relevées sur les compteurs des producteurs concernés, dont la gestion relève des gestionnaires de réseau. De plus, **l'article 5 (1), alinéa 2** du Projet précise bien que les données fournies par le gestionnaire de réseau l'emportent sur les données fournies par les producteurs.

Dès lors, la Chambre de Commerce préconise que l'obligation pour les producteurs de transmettre mensuellement les données de production soit supprimée, et que seule l'obligation pesant sur les gestionnaires de réseau soit maintenue.

Elle propose ainsi de compléter l'article 3(4), alinéa 2 du Projet comme suit (ajouts en gras) :

*« Si les documents visés aux points 2° à 6° ci-dessus couvrent les quantités injectées au cours des mois subséquents et les prix y relatifs, les producteurs ne les joignent pas avec leurs déclarations mensuelles relatives aux mois couverts et renseignent dans ces déclarations mensuelles subséquentes sur cette couverture. **A défaut, les quantités d'électricité injectées dans le réseau seront déterminées sur la base des données transmises par le gestionnaire de réseau en vertu de l'article 3, paragraphe 5, et le prix appliqué à ces quantités sera le prix mensuel du marché dans les conditions prévues à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 3** ».*

Le **dernier alinéa de l'article 3 (4)**, précise que, pour des raisons de simplification administrative, les producteurs n'auront pas besoin de renvoyer des documents (tels que des contrats par exemple) déjà envoyés lors d'une déclaration d'un mois précédent, ce que la Chambre de Commerce salue. Cette disposition procurera aux producteurs un gain de temps lors de leurs déclarations au régulateur.

Concernant les plafonds auxquels sont soumises les installations concernées

L'article 4 du Projet indique les plafonds auxquels sont soumises les installations concernées. Ainsi, pour les mois de décembre 2022 au mois de l'entrée en vigueur de Projet, celui-ci correspond au plafond

fixé à l'article 6, paragraphe 1^{er}, du règlement (UE) 2022/1854, à savoir 180 EUR par MWh d'électricité produite. Les mois suivants, et jusqu'au 31 décembre 2023, les **plafonds** sont fixés par l'annexe I du Projet, comme suit :

<i>Source d'énergie pour la production d'électricité</i>	<i>Plafond (EUR/MWh)</i>
Energie éolienne	130
Energie solaire	130
Energie hydraulique	100
Combustibles issus de la biomasse solide ou du bois de rebut	180
Combustion de déchets municipaux et industriels	130
Biogaz	180
Gaz des stations d'épuration d'eaux usées	130

Source : Projet sous avis

Concernant les installations dont les revenus sont couverts par des contrats de prime de marché, le plafond est fixé comme suit : *[rémunération de référence du contrat] + 30 EUR/MWh*.

Selon le commentaire de l'article 4, « *les plafonds retenus laissent toujours une marge importante par rapport au prix que les investisseurs pouvaient raisonnablement anticiper, ne compromettant pas les signaux d'investissement et ne contrecarrant pas l'évaluation initiale de la rentabilité des investissements. De même, ils ne faussent pas le fonctionnement des marchés de gros de l'électricité et n'affectent pas l'ordre de préséance économique ni la formation des prix sur le marché de gros.* »

Concernant les prix appliqués aux volumes d'électricité produits

L'article 5 du Projet prévoit que le régulateur peut appliquer aux quantités d'électricité injectées du mois concerné, le prix mensuel du marché tel que publié par les gestionnaires de réseaux allemands sur le site <https://netztransparenz.de/EEG/Marktpraemie-Marktwerte/Marktwerte>, dans le cas où le producteur n'aurait pas fourni de relevé reprenant les quantités d'électricité injectées dans le réseau d'un gestionnaire de réseau et les prix horaires y appliqués, ainsi que les documents contractuels y relatifs.

La Chambre de Commerce salue ce mécanisme. Afin d'aller au bout de cette logique et d'alléger le travail administratif disproportionné que cela représenterait pour les producteurs et le régulateur, la Chambre de Commerce propose de supprimer l'obligation pour les producteurs de déclaration mensuelle des données des prix horaires, et d'appliquer par défaut le principe « Monatsmarktwerte » précité, à moins que le producteur n'ait volontairement communiqué les données relatives aux prix horaires pratiqués.

Elle propose dès lors 1) de modifier l'article 3 (4), alinéa 1, point 1^o du Projet, 2) de créer un nouveau point 1^{obis} (ajouts en gras), ainsi que 3) de supprimer l'alinéa 4 de l'article 3 (4), comme suit :

- (1) « *1^o un relevé reprenant les quantités d'électricité injectées dans le réseau d'un gestionnaire de réseau et les prix horaires y appliqués, non compris les recettes, primes ou autres aides publiques visées au paragraphe 2 ;* »
- (2) « *1^{obis} de manière facultative, un relevé reprenant les prix horaires y appliqués, non compris les recettes, primes ou autres aides publiques visées au paragraphe 2* »
- (3) « ~~Le calcul par défaut d'une assiette provisoire prévu à l'article 5, paragraphe 1^{er}, alinéa 3 et 4, est sans préjudice de l'obligation de déclaration des données prévues à l'alinéa 1^{er}, points 1^o à 6^o.~~ »

Concernant le délai de contestation

Selon l'article 5 (5) du Projet, les producteurs ont la possibilité de contester endéans 15 jours le montant de la contribution s'ils constatent, par exemple, une divergence entre leurs données de production et celles transmises par le gestionnaire de réseau.

Selon la Chambre de Commerce, ce délai semble trop court pour permettre aux producteurs de rassembler leurs données de production et de les comparer, dans un souci d'exactitude, aux données

transmises par le gestionnaire de réseau au régulateur. Elle préconise dès lors d'allonger le délai de contestation à 30 jours au lieu de 15.

Concernant l'allocation des contributions perçues au titre de la contribution au mécanisme de compensation

Enfin, les contributions perçues en vertu du Projet seront allouées au titre de la contribution au mécanisme de compensation (**article 6 du Projet**). Ainsi, elles permettront de baisser les contributions audit mécanisme des clients finals et des entreprises, et donc de baisser le prix de l'électricité. A ce titre, et pour pouvoir pleinement bénéficier de cet impact sur le prix de l'électricité, **l'article 8 du Projet** interdit toute répercussion du montant des contributions exigibles sur le prix de vente de l'électricité. La Chambre de Commerce salue cette précision, qui permettra de soutenir de manière ciblée les ménages et les entreprises face aux prix de l'électricité, ainsi que d'avoir un effet atténuateur sur l'inflation actuelle.

Concernant la fiche financière du Projet

Selon la fiche financière du Projet, les mesures introduites par ce dernier ne sont pas susceptibles de grever le budget de l'Etat, les « *contributions perçues en vertu de la présente loi sont portées en recettes au mécanisme de compensation³, [...] [et] le prélèvement de la contribution prévue finance explicitement une mesure destinée aux clients finals en vue d'atténuer l'impact des prix élevés de l'électricité [...] conformément au règlement (UE) 2022/1854.* »

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

³ Tel que prévu par l'article 7, paragraphe 4, de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8175/02

N° 8175²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**introduisant un plafond sur les recettes excédentaires
issues du marché des producteurs d'électricité**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(25.4.2023)

Par lettre du 6 mars 2023, M. Claude Turmes, ministre de l'énergie, a soumis le projet de loi introduisant un plafond sur les recettes excédentaires issues du marché des producteurs d'électricité (ci-après le « Projet ») pour avis à la Chambre des salariés.

1. Le Projet vise à définir certains détails de la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022. Ce règlement établit un mécanisme de redistribution des bénéfices disproportionnés sur le marché de l'électricité en introduisant un plafond sur les recettes des producteurs d'électricité. Les détails à définir par le Gouvernement concernent le champ d'application, l'assiette des recettes issues du marché, les plafonds, le traitement administratif ainsi que la destination de la contribution.

2. La hausse du prix du gaz en 2022 a considérablement augmenté les coûts de production d'électricité à partir du gaz, ce qui avait comme conséquence une hausse du prix de l'électricité (principe dit du « merit order »).

3. Or, le coût de production des producteurs qui utilisent des énergies renouvelables au lieu du gaz est resté relativement stable. Ainsi, il convient de récupérer les recettes excédentaires et aléatoires de ces producteurs et de les utiliser afin de plafonner le prix de l'électricité. Les recettes visées par le Projet sont celles issues par l'exploitation d'installations de production d'électricité dont la puissance installée est égale ou supérieure à 1 mégawatt.

4. L'article 2 du Projet précise que les producteurs sont soumis à une contribution correspondant à 90% des recettes excédentaires. Cet article précise également que les plafonds s'appliquent sur les recettes obtenues entre le 1^{er} décembre 2022 et le 31 décembre 2023.

5. Les installations de production d'électricité visées et les plafonds fixés sont repris à l'Annexe 1 du Projet.

<i>Sources d'énergie pour la production d'électricité</i>	<i>Plafond [EUR/MWh]</i>
Énergie éolienne	130
Énergie solaire	130
Énergie hydroélectrique	100
Combustibles issus de la biomasse solide ou de bois de rebut	180
Combustion de déchets municipaux et industriels	130
Biogaz	180
Gaz des stations d'épuration d'eaux usées	130

Source : Projet sous avis

6. L'article 6 du Projet prévoit que les contributions perçues soient affectées au mécanisme de compensation. Cela permet de réduire les contributions des clients finaux et des entreprises à ce mécanisme et donc, au final, de faire baisser le prix de l'électricité.

7. La Chambre des salariés salue l'initiative d'utiliser des gains aléatoires des producteurs d'électricité afin de plafonner les prix d'électricité payés par les consommateurs. Ceci représente un mécanisme de redistribution équitable, qui permet de soulager les ménages qui sont déjà confrontés à une hausse énorme de leurs dépenses à cause de l'inflation élevée.

8. La Chambre des salariés peut donc marquer son accord avec le Projet.

Luxembourg, le 25 avril 2023

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

8175/03

N° 8175³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**introduisant un plafond sur les recettes excédentaires
issues du marché des producteurs d'électricité**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(11.7.2023)

Par dépêche du 13 mars 2023, 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'Énergie.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

En date respectivement des 5 et 25 avril 2023, les avis de la Chambre de commerce et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État.

Une entrevue avec des représentants du Ministère de l'énergie et du Ministère des finances a eu lieu le 26 juin 2023.

Les avis 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.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous revue a pour objet la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, dont l'article 6 impose un plafond sur les recettes issues du marché obtenues par les producteurs d'électricité. Ce règlement a été pris sur le fondement de l'article 122, paragraphe 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE»), qui prévoit que « sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie ».

Le Conseil d'État relève que le fondement du règlement sus-indiqué est contesté par divers recours en annulation¹ introduits devant le Tribunal de l'Union européenne, lequel n'a pour l'heure pas encore rendu de jugement. Sont évoquées la violation du droit de propriété, l'incompétence du Conseil sur le fondement de l'article 122, paragraphe 1^{er}, TFUE et la nature fiscale des mesures qui auraient nécessité une décision unanime des États membres. Le caractère rétroactif des mesures pour l'année 2022 est également critiqué. Sur ce dernier point, les auteurs du projet de loi ont distingué à l'article 4 du projet de loi deux périodes, celle allant du 1^{er} décembre 2022 (date fixée par l'article 19 du règlement (UE) 2022/1854) à l'entrée en vigueur de la loi et celle allant de l'entrée en vigueur de la loi au 31 décembre

¹ Affaire T-759/22: Recours introduit le 2 décembre 2022 – Elektrawinds Shabla South/Conseil ; Affaire T-795/22: Recours introduit le 20 décembre 2022 – TV et TW/Conseil ; Affaire T-802/22: Recours introduit le 28 décembre 2022 – ExxonMobil Producing Netherlands et Mobil Erdgas-Erdöl/Conseil ; Affaire T-803/22: Recours introduit le 30 décembre 2022 – TZ/Conseil.

2023 (date d'échéance de la contribution temporaire selon l'article 22, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/1854)).

Le Conseil d'État s'interroge sur la nature de la « contribution » prévue par le projet de loi qui se distingue de la contribution de solidarité temporaire obligatoire qui cible, selon l'article 2 du règlement (UE) 2022/1854 précité, « les bénéficiaires excédentaires des entreprises et des établissements stables de l'Union exerçant des activités dans les secteurs du pétrole brut, du gaz naturel, du charbon et du raffinage ». Si le texte du règlement européen reste muet sur la nature du mécanisme qui permet de collecter les recettes excédentaires par rapport aux plafonds fixés et laisse, de ce fait, une marge d'interprétation aux États membres, il se pose la question s'il ne s'agit pas d'une imposition fiscale sur les revenus générés au-delà du plafond fixé.

Le projet de loi choisit de présenter cette imposition en tant que contribution obligatoire au régime du mécanisme de compensation prévu à l'article 7, paragraphe 4, de la loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Or, par ce mécanisme les charges induites par l'exécution par des entreprises d'électricité d'obligations de service public doivent être compensées. Cette correction de la distorsion de la concurrence induite par ces obligations de service public est principalement faite au niveau du tarif payé par les clients finals. Le mécanisme de compensation négative introduit par la loi du 23 décembre 2022 modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité en vue de l'introduction d'une contribution négative dans le cadre du mécanisme de compensation permet le reversement aux clients finals des contributions trop perçues. Le mécanisme de compensation est dès lors conçu pour financer des charges publiques des entreprises d'électricité et plus précisément les charges supportées par les gestionnaires de réseaux. Parmi les coûts que la compensation doit couvrir sont ainsi inclus principalement les coûts bruts d'un gestionnaire de réseau, à savoir « les coûts totaux hors TVA résultant de son obligation de reprise de l'électricité sous les contrats de rachat et de son obligation de payer la prime de marché sous les contrats de prime de marché »².

Les producteurs d'électricité ne prennent pas en charge ce genre de coûts et ne sont pas les bénéficiaires du mécanisme de compensation. Le projet de loi entend en faire des contributeurs complémentaires au mécanisme de compensation, afin que les clients finaux, qui sont en principe les contributeurs principaux de ce mécanisme, puissent être remboursés. Le mécanisme de compensation est ici utilisé pour diminuer indirectement, par l'usage du surplus qui sera par la suite versé au travers de la « compensation négative », le tarif payé par les clients finals.

Le Conseil d'État relève qu'en vertu des prescriptions de l'article 10 du règlement (UE) 2022/1854 précité les « États membres veillent à ce que toutes les recettes excédentaires résultant de l'application du plafond sur les recettes issues du marché soient utilisées pour financer des mesures de soutien aux clients finals d'électricité qui atténuent l'incidence des prix élevés de l'électricité sur ces clients, de manière ciblée ». À titre d'exemple, l'article 10, paragraphe 4, du règlement (UE) 2022/1854 précité mentionne entre autres des transferts directs aux clients finals d'électricité ainsi que la réduction des coûts d'achat des clients finals d'électricité. Le Conseil d'État prend note que le projet de loi entend réaliser ce transfert direct par l'intermédiaire du remboursement de la contribution négative aux clients finals concernés par ce mécanisme, à savoir les clients finals dont le point de fourniture relève de la catégorie A au sens de l'article 7, paragraphe 4, lettre a), du règlement grand-ducal modifié du 31 mars 2010 relatif au mécanisme de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité, c'est-à-dire ayant une consommation annuelle d'énergie électrique inférieure ou égale à 25 MWh.

Dans ce contexte, le Conseil d'État souligne que le fait que ce soit l'Institut luxembourgeois de régulation (ci-après « ILR »), qui est un établissement public au sens de l'article 129 de la Constitution, et non le Trésor public qui perçoit les « contributions » pose problème au regard de l'article 116, paragraphe 3, de la Constitution, lequel reconnaît, à côté des impôts au profit de l'État visés à l'article 116, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, d'autres prélèvements auprès des citoyens qualifiés de « rétribution », dont les taxes rémunératoires.

Comme plus amplement développé dans son avis du 18 novembre 2014³, le Conseil d'État donne à considérer que la rétribution englobe tout paiement obligatoire pour ceux qui y sont assujettis („aucune rétribution ne peut être exigée“). Le critère de la rétribution est donc l'élément de contrainte,

2 Article 6, paragraphe 1^{er}, du règlement grand-ducal du 31 mars 2010 relatif au mécanisme de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité.

3 Avis du Conseil d'État, (n° CE 50.833) du 18 novembre 2014 sur le projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015) [...], (doc.parl. n° 6722²), pp.5-8.

qui existe dès lors que l'acte est rendu obligatoire par l'autorité publique, même en tant que conséquence d'un acte libre.

Les rétributions ont encore en commun de constituer des prélèvements correspondant à une certaine contrepartie, c'est-à-dire de donner droit à un avantage particulier. Elles sont perçues à l'occasion d'un service individuel et non collectif, contrairement à l'impôt au sens de l'article 116, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, qui lui, ne donne droit qu'aux avantages communs du fonctionnement des services publics. Les rétributions se distinguent ainsi des impôts proprement dits par la caractéristique essentielle de l'existence d'un service effectivement rendu ou susceptible d'être rendu.

Aux termes de la jurisprudence nationale⁴, les taxes au sens large du terme sont établies pour rémunérer un service rendu et obligatoire. Les taxes rémunératoires sont en effet celles qui sont perçues à raison d'un avantage spécial que l'on retire de la chose publique ou de l'usage du domaine public ou encore en tant que rémunération d'un service rendu et se distinguent à cet égard des impôts qui sont destinées à couvrir les dépenses générales du budget. Une « taxe rémunératoire », au sens large du terme, peut être, à sa base, soit une taxe de quotité, auquel cas sa recette pourra dépasser le coût des dépenses ou rester en deçà du coût des dépenses engagées par l'État ou la commune, soit une taxe de remboursement dont les recettes correspondront au montant des dépenses effectuées.

Le Conseil d'État estime que la « contribution » que le projet de loi entend mettre en place ne correspond ni à la notion de taxe rémunératoire, ni même à celle de taxe au sens large du terme, en ce que les producteurs ne rémunèrent aucun service public spécifique qui leur est rendu et il n'existe en toute hypothèse aucune adéquation entre la « contribution » versée par les producteurs et un service public spécifique dont ils bénéficient. Aux yeux du Conseil d'État, la « contribution » correspond à la notion d'« impôt », qui selon la doctrine se distingue de la taxe en ceci qu'en raison de l'absence de contreprestation, « les personnes sont soumises à l'impôt dédié non pas en fonction de l'intérêt qu'ils tirent de son affectation, mais de leurs facultés contributives »⁵. En l'occurrence, la contribution vient imposer le « regain » de cette faculté contributive qu'a permis la hausse importante des prix de l'électricité. Les recettes de cet impôt sont ensuite dédiées au financement d'une aide versée à une certaine catégorie de clients finaux.

En vertu de l'article 116, paragraphe 3, il revient à l'État en sa qualité de « collectivité de droit public »⁶ de percevoir les recettes d'un impôt de l'État au sens de l'article 116, paragraphe 1^{er} de la Constitution.

En considération des développements qui précèdent, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour violation de l'article 116, paragraphe 3, de la Constitution, que le projet de loi soit modifié afin que la contribution soit collectée au profit du Trésor public. Ceci n'empêche pas que les sommes perçues soient, dans un second temps, affectées au système de compensation négative, comme ce fût le cas récemment avec la loi du 25 mai 2023 relative au financement de la contribution négative dans le cadre du mécanisme de compensation pour l'année 2023.

Le Conseil d'État donne également à considérer qu'il résulte de la considération de la « contribution » comme impôt d'État que celle-ci est une créance de droit public. Les modes de recouvrement de ces créances sont garantis par les procédures prévues par la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), ci-après « AO ». Le projet de loi sous revue entend y soustraire les créances d'impôt dues par les producteurs d'électricité. Ceci n'est pas sans poser des difficultés. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles. En raison de celles-ci, le Conseil d'État marque sa préférence pour l'application de l'AO.

Le Conseil d'État constate enfin que le projet de loi aura pour grande partie un effet rétroactif. Dans la mesure où cette rétroactivité fait partie intégrante du règlement (UE) 2022/1854, le Conseil d'État peut s'en accommoder.

*

4 Trib. adm., jugement du 24 mai 2000, n° 11259; Trib. adm., jugement du 30 octobre 2000, n° 11890, confirmé sur ce point: Cour adm., arrêt du 14 juin 2001, n° 12594C ; Cour adm., arrêt du 9 novembre 2000, n° 11887C; Trib. adm., jugement du 21 février 2001, n° 12028.

5 Sur ces taxes dites « parafiscales », A. Steichen, Manuel de droit fiscal, T.1, Ed. Saint Paul, Luxembourg, 2015, p.63.

6 « öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen », au sens du § 1, alinéa 1^{er}, de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »), terme qui ne désigne que l'État et les communes (Cf J. Olinger, « Le droit fiscal », Études Fiscales, 2ème édition, 1994, pp. 33 et suiv.)

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

La disposition reprend certaines définitions d'autres dispositifs.

Les points 1^o et 2^o reprennent les définitions de contrat de rachat et de contrat de prime de marché énoncées à l'article 2, lettres g) et p), du règlement grand-ducal modifié du 1^{er} août 2014 relatif à la production d'électricité basée sur les sources d'énergie renouvelables et modifiant: 1. le règlement grand-ducal du 31 mars 2010 relatif au mécanisme de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité; 2. le règlement grand-ducal du 15 décembre 2011 relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz.

Le point 3^o énonce la définition de la notion d'« engagement contractuel à terme » qui n'est employée qu'à l'article 3, paragraphe 1^{er}, du projet de loi. Elle pourrait être intégrée dans cette disposition.

Le point 4^o définit la notion d'entreprise associée en fonction de la définition qui est faite à l'article 1712-18 de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales dans le cadre des règles relatives à la consolidation des comptes. Le point 4^o comprend une deuxième phrase qui vient préciser que l'entreprise qui exerce une « influence notable » sur une autre est également à considérer comme une entreprise associée. À l'opposé de l'article 1712-18 de la loi précitée du 10 août 1915, cette phrase ne précise pas ici ce qu'il convient de comprendre par influence notable. Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de supprimer cette phrase. Le renvoi à l'article 1712-18 de la loi précitée du 10 août 1915 est suffisant.

Les points 5^o à 8^o renvoient à des notions énoncées dans la loi précitée du 1^{er} août 2007.

Le point 9^o définit la notion de recette excédentaire en lien avec l'article 2, paragraphe 1^{er}. Il convient toutefois de souligner que la notion de recettes excédentaires est définie spécifiquement à l'article 2, point 9), du règlement (UE) 2022/1854 comme « une différence positive entre les recettes que les producteurs tirent du marché par MWh d'électricité et le plafond sur les recettes issues du marché de 180 EUR par MWh d'électricité prévu à l'article 6, paragraphe 1; ». Dès lors qu'à l'article 4 du projet de loi, il est fait usage de la possibilité donnée par l'article 8 du règlement (UE) 2022/1854 de déterminer d'autres plafonds, il conviendrait d'en tenir compte dans la formulation de ce point et dans les renvois faits au règlement européen. Le Conseil d'État recommande d'écrire : « [...] et les plafonds sur les recettes issues du marché déterminés conformément à l'article 4. »

Le point 10^o renvoie directement à une notion définie par le règlement (UE) 2022/1854.

Article 2

L'article 2 définit l'objet et le champ d'application du projet de loi.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est fait mention des « plafonds » instaurés conformément à l'article 6 du règlement (UE) 2022/1854. Le paragraphe 1^{er} de cet article détermine un seul plafond, à savoir 180 euros par MWh produit. L'article 1^{er}, point 9^o, du projet de loi qui définit la notion de recettes excédentaires, fait également référence au « plafond prévu à l'article 2, paragraphe 1^{er}, ». Par l'emploi du pluriel, les auteurs du projet de loi entendent viser tant le plafond de l'article 6 du règlement européen, que ceux permis par l'article 8 du règlement européen. Afin de tenir compte de cette distinction faite à l'article 4 du projet de loi et dans un souci de meilleure lisibilité, le Conseil d'État recommande d'écrire :

« Sont instaurés, conformément aux articles 6 et 8 du règlement (UE) 2022/1854, des plafonds [...] »

Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi ont choisi l'option de l'article 7, paragraphe 3, du règlement (UE) 2022/1854 en limitant le champ d'application de la mesure aux installations d'une puissance égale ou supérieure à 1 MWh. Le règlement européen prévoit toutefois cette exclusion pour les « producteurs produisant de l'électricité au moyen d'installations de production d'électricité d'une puissance installée maximale de 1 MWh ». Le Conseil d'État suggère de supprimer à l'article 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, les termes « égale ou » et de reprendre les termes du règlement européen.

Le Conseil d'État note que le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, lève l'option prévue par l'article 7, paragraphe 5, du même règlement qui permet aux États membres de décider que « le plafond sur les recettes issues du marché ne s'applique qu'à 90 % des recettes issues du marché dépassant le plafond sur les

recettes issues du marché prévu à l'article 6, paragraphe 1 ». Les auteurs ne fournissent pas d'explication pour ce choix.

Le paragraphe 2, alinéa 2, entend faire des associés et actionnaires majoritaires à plus de 50 pour cent les débiteurs solidaires du paiement de la contribution. Le commentaire des articles fait mention de la notion « d'entreprises partenaires » prévue par la norme comptable internationale 24 rendue applicable par le règlement (CE) 1126/2008 de la Commission du 3 novembre 2008 portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil. Cette précision ne ressort pas du tout du texte du projet de loi qui vise indistinctement tous les associés, même des personnes physiques. Le Conseil d'État souligne que l'objectif de la norme IAS 24 reprise à l'annexe du règlement (CE) 1126/2008 est en premier lieu comptable⁷ et que les « parties liées » visées par cette norme ne se réduisent pas aux seuls actionnaires ou associés de l'entreprise considérée.

La disposition sous avis, telle qu'elle est rédigée, pose la question de la séparation des patrimoines et de la personnalité juridique : les associés ne sont pas la société et les revenus générés par celle-ci ne sont pas leurs revenus propres. Le Conseil d'État conçoit que la disposition vise à permettre au régulateur de percevoir auprès des actionnaires et associés des entreprises de production d'électricité les bénéfices distribués en lien avec les revenus supplémentaires réalisés par l'entreprise. Il estime néanmoins comme manifestement disproportionné de prévoir indistinctement que les actionnaires majoritaires sont considérés *ab initio* co-débiteurs solidaires, avant même toute procédure de mise en demeure de l'entreprise débitrice, au-delà du montant distribué à l'associé par la société pour la période considérée.

La disposition sous avis opère par ailleurs une différence de traitement entre les associés et les actionnaires selon qu'ils détiennent la majorité des droits de vote ou plus de 50 pour cent du capital social, seuls ces derniers étant débiteur de la « contribution » alors que les autres associés et actionnaires, ayant pourtant également perçu des dividendes, en sont exemptés.

Le Conseil d'État donne à considérer que les associés et actionnaires d'une société de production d'électricité bénéficient du droit aux dividendes à mesure de leur participation dans l'entreprise. Les associés et actionnaires d'une société de production d'électricité se trouvent à ce titre dans des situations tout à fait comparables à celles des autres associés et actionnaires de la même société.

Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle⁸ relative à l'article 15, paragraphes 1^{er} et 2, 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.

Le Conseil d'État ne voit aucune raison objective permettant de justifier une différence de traitement entre les associés et actionnaires selon le niveau de leur participation dans la société.

Le Conseil d'État souligne en outre que la disposition opère une deuxième différence de traitement entre les associés et actionnaires débiteurs solidaires de la « contribution » et les associés et actionnaires débiteurs des impôts sur le revenu ou sur les collectivités, pour lesquels une telle solidarité n'existe pas. Au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle précitée, il ne voit ici non plus aucune raison objective permettant de justifier une différence de traitement entre ces deux catégories de contribuables qui se trouvent pourtant dans des situations tout à fait comparables.

La solidarité prévue par la disposition sous avis est par ailleurs contraire au principe de la séparation des patrimoines qui est commun à toutes les formes de sociétés commerciales prévoyant un régime de responsabilité limitée des associés.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement, pour l'ensemble de ces motifs, à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 2, du projet de loi.

7 « [...] assurer que les états financiers d'une entité contiennent les informations nécessaires pour attirer l'attention sur la possibilité que la position financière et le résultat puissent avoir été affectés par l'existence de parties liées et par des transactions et soldes, y compris des engagements, avec celles-ci. »

8 Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 159 du 13 novembre 2020 (Mém. A – n°921 du 20 novembre 2020)

Article 3

L'article 3 définit l'assiette de l'impôt, à savoir les recettes issues du marché prises en considération.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} met en œuvre l'article 6, paragraphe 2, du règlement (UE) 2022/1854. Les termes « le cas échéant, par les intermédiaires participant aux marchés de gros de l'électricité au nom des producteurs » n'ont pas été repris par la disposition sous avis. Le Conseil d'État demande de les ajouter, dès lors qu'au sens strict les producteurs n'obtiennent pas les revenus que les intermédiaires ont eux-mêmes obtenus, mais ils les perçoivent, car les intermédiaires agissent en tant que mandataires. C'est précisément en raison de ce mandat et de la négociation conduite par l'intermédiaire qu'un producteur peut obtenir le revenu qu'il a obtenu sur le marché de gros.

Article 4

Sans observation.

Article 5

L'article 5 détermine les modalités de calcul et de paiement de la contribution.

Paragraphe 1^{er}

L'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} prévoit le calcul de la contribution, que le Conseil d'État considère comme une imposition, en fonction d'une valeur moyenne que les auteurs du projet de loi définissent au commentaire des articles, mais pas dans le corps du texte du dispositif. Or, il s'agit d'un élément essentiel qui doit être fixé par la loi dans une matière réservée. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, pour contrariété à l'article 116, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, ou bien qu'une définition de la notion de valeur moyenne soit intégrée à l'article 1^{er}, ou bien que le paragraphe 1^{er} soit modifié afin de préciser cette notion.

L'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} prévoit que ce sont les données fournies par le gestionnaire de réseau qui font foi jusqu'à preuve du contraire et qu'elles « l'emportent » sur celles fournies par le producteur. Cette formulation a pour effet de semer un doute sur le fait de savoir si le producteur peut encore contester la détermination des quantités d'électricité injectées dans le réseau. Dans la mesure où le texte prévoit expressément une possibilité de contestation, le Conseil d'État suggère de supprimer les termes « et l'emportent sur les données fournies au moyen du relevé visé à l'article 3, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, point 1^o ».

Le paragraphe 3 prévoit la notification d'une demande de paiement de la contribution précisant les différents éléments de l'imposition. Un établissement public n'a pas la compétence d'établir et de demander le paiement d'un impôt. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au paragraphe 3 pour contrariété à l'article 116, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'État estime que la notification de l'imposition doit prendre la forme d'un bulletin d'imposition au sens de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung », ci-après « AO ») délivrée par l'Administration des contributions directes (ci-après « ACD »). Il y a lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes : « (1) L'administration des contributions directes, désignée ci-après par les termes « administration des contributions », est chargée dans la mesure où des dispositions légales ou réglementaires n'attribuent pas compétence à d'autres organes, administrations ou services, de l'exécution de la législation en matière des divers impôts directs ». L'ILR est un établissement public et non une administration.

Il convient de modifier la disposition en ce sens afin que les données nécessaires à l'imposition soient fournies à l'ACD qui émet le bulletin et se charge du recouvrement de l'impôt conformément aux dispositions de l'AO.

Outre la question que l'AO devrait ici trouver à s'appliquer, les dispositions relatives à l'échéance et la contestation de la dette d'impôt prévue aux paragraphes 4 à 6 posent question.

Si l'échéance pour le paiement est fixée par le paragraphe 4 à 30 jours, délai déjà suffisamment court, le paragraphe 5 prévoit un délai plus court pour introduire une demande de contestation. La procédure est ici formulée de telle sorte que le producteur est obligé de porter sa contestation en premier

lieu auprès du régulateur dans un délai de quinze jours à partir de la notification de demande de paiement. L'article 5, paragraphe 6, du projet de loi organise ensuite les voies de recours contre la décision prise par le régulateur sur la contestation. Le Conseil d'État comprend qu'une telle contestation préalable doit nécessairement être introduite auprès du régulateur avant tout recours contentieux et qu'à l'instar des réclamations qu'il y a lieu de porter devant le directeur de l'Administration des contributions directes, le défaut pour le producteur de le faire pourrait avoir comme conséquence l'irrecevabilité « omisio medio » de son recours en réformation devant les juridictions administratives.

Le Conseil d'État recommande, dans un souci de plus grande cohérence, que le délai de forclusion de quinze jours pour porter la contestation devant le régulateur soit porté à la même durée que celle prévue pour le paiement, à savoir 30 jours.

Le paragraphe 5, alinéa 2, prévoit que la contestation a un effet suspensif sur l'écoulement du délai de paiement, sauf lorsque le producteur n'a pas fourni les données en vertu de l'article 3, paragraphes 3 et 5. Le Conseil d'État estime que cette dualité de régime n'est pas justifiée.

Le Conseil d'État ne conçoit en effet pas pour quelle raison une partie serait traitée différemment d'une autre, la procédure proposée instituant une inégalité de traitement qui, sauf à respecter les critères émis par la Cour constitutionnelle, est contraire à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Dans l'attente soit d'un amendement du texte sous examen dans le sens d'un rétablissement de l'égalité des parties soit d'explications des auteurs du texte sous examen qui justifieraient une telle inégalité de traitement, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Selon le paragraphe 6, le régulateur dispose d'un délai d'un mois pour rendre sa décision sur la contestation. Il n'est pas précisé ce qu'il advient une fois ce délai passé. Le Conseil d'État comprend que le producteur ne dispose du recours en réformation que dans l'hypothèse où le régulateur rend une décision sur sa réclamation. À défaut de décision, le producteur peut se prévaloir de l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, et considérer sa demande comme rejetée. Contre cette décision de rejet, le producteur ne dispose alors que d'un recours en annulation devant le tribunal administratif.

Il en résulte une différence de traitement entre deux catégories de justiciables qui se trouvent dans des situations tout à fait comparables, à savoir les producteurs ayant introduit une réclamation au sujet de laquelle le régulateur a pris une décision, et les producteurs ayant introduit une réclamation au sujet de laquelle le régulateur n'a pas pris une décision. En cela, la disposition sous avis se heurte au principe de l'égalité devant la loi, tel qu'inscrit à l'article 15, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. Le Conseil d'État ne voit aucune raison objective justifiant une différence de traitement entre ces deux catégories de justiciables. Il doit, par conséquent, s'opposer formellement à l'article 5, paragraphe 6.

En raison de la nature fiscale de la compensation prévue par le projet de loi, et si le choix de faire appliquer l'AO n'est pas retenu, le Conseil d'État ne se déclare en mesure de pouvoir lever son opposition formelle que si le texte de la loi en projet vient préciser ce qu'il advient en cas de silence du régulateur à la suite d'une contestation portée devant lui.

Article 6

L'article 6 prévoit que le régulateur porte les contributions en recette du mécanisme de compensation. Il convient de souligner que ce mécanisme n'est pas un fonds, ni un patrimoine d'affectation du régulateur et que, par définition, ce mécanisme ne génère pas des recettes. Comme indiqué aux considérations générales, le mécanisme de compensation consiste à déterminer la compensation éventuelle que les gestionnaires de réseaux sont amenés à percevoir chaque année, alors que le mécanisme de compensation négative consiste à permettre à certains clients finals d'être remboursés de contributions trop perçues. La référence tout à fait générale qui est faite à l'article 7, paragraphe 4, de la loi précitée du 1^{er} août 2007 est insuffisante à cet égard pour distinguer ici ces deux mécanismes en ce qu'elle vise indistinctement le mécanisme de la compensation et celui de la compensation négative. Il y a dès lors lieu, sous peine d'opposition formelle au motif du principe de sécurité juridique, de préciser exactement quel alinéa de la disposition est visé par la disposition sous avis.

Le Conseil d'État renvoie également à ses considérations générales et demande, sous peine d'opposition formelle au motif de la violation de l'article 116, paragraphe 3, de la Constitution, que l'article sous revue soit reformulé afin de préciser que les « contributions » sont reversées par le Trésor public.

Il suggère, en outre, d'y insérer des dispositions similaires aux articles 1^{er} et 2 de la loi précitée du 25 mai 2023.

Article 7

L'article 7 du projet de loi concerne le contrôle *a posteriori* qui sera exercé par le régulateur pour vérifier l'exactitude des données qui ont été fournies par le producteur, dans la perspective d'opérer un décompte final au plus tard fin juin 2024.

Dans la mesure où cette procédure de rectification implique un impôt, il conviendrait de renvoyer à l'AO et notamment au paragraphe 222 relatif à la rectification d'un bulletin d'impôt. Ce renvoi concerne la question de la rectification du calcul de l'imposition. Le Conseil d'État estime qu'aucun texte ne s'oppose à ce que le contrôle des données soit effectué par le régulateur. Seules l'émission du bulletin et l'imposition en elle-même doivent revenir à l'ACD.

L'obligation du paragraphe 2 concerne également « toute autre personne détenant des informations nécessaires au contrôle de la véracité des informations ». Sont ainsi incluses des personnes bénéficiant du secret professionnel comme les avocats et les réviseurs. Ces personnes peuvent ainsi se voir contraintes en raison de l'astreinte de fournir des informations couvertes par leur secret professionnel ou elles peuvent être par la suite condamnées à une amende administrative si elles ne fournissent pas les informations demandées.

Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 8 CEDH, qu'une disposition spécifique visant les avocats et les réviseurs leur permette d'opposer leur secret professionnel à la demande de production de document. La disposition pourrait s'inspirer de l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration⁹.

Article 8

L'article 8 interdit aux producteurs et à ses intermédiaires de répercuter le montant des contributions exigibles sur le prix de vente de l'électricité. Il s'agit d'éviter que le client final ne puisse pas bénéficier des effets sur le prix que le système de la contribution peut engendrer.

Le Conseil d'État souligne toutefois que la notion d'intermédiaire utilisée ne permet pas de savoir si les fournisseurs y sont inclus. En effet, on ne peut définir les fournisseurs comme des intermédiaires du producteur dès lors qu'ils prestent des services de fourniture aux clients finals au sens de la loi précitée du 1^{er} août 2007. Il relève encore que cette obligation n'est assortie d'aucune sanction.

Article 9

L'article 9 prévoit une procédure « contradictoire » à l'issue de laquelle une sanction peut être prononcée en cas de manquement du producteur ou de la personne requise à l'obligation de fournir des données complètes et exactes.

À cet égard, il convient de souligner que parmi les personnes pouvant être mises en cause sont visées des personnes détentrices du secret professionnel. Il convient qu'elles disposent des mêmes garanties procédurales que celles offertes par le Code de procédure pénale.

Le Conseil d'État rappelle¹⁰ que le paragraphe 7 de l'article 88-2 du Code de procédure pénale dispose que les mesures ne peuvent, à peine de nullité, avoir d'autre objet que l'information sur les instructions visées dans les décisions du juge d'instruction. Le fait qu'elles révèlent des infractions autres que celles visées dans ces décisions ne constitue pas une nullité des procédures incidentes.

⁹ « (1) Par dérogation aux articles 2 et 5, les intermédiaires qui sont soumis à l'article 35 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, à l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ou à l'article 28, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ne sont pas tenus de transmettre les informations visées à l'article 10 dont ils ont connaissance, qu'ils possèdent ou qu'ils contrôlent concernant les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les dispositions visées aux articles 2 et 5 restent toutefois applicables aux intermédiaires visés à l'alinéa 1^{er} qui agissent en dehors des limites applicables à l'exercice de leur profession. ».

¹⁰ Avis complémentaire du Conseil d'État, (n° CE 60.524ac) du 1^{er} avril 2022, sur le projet de loi modifiant le Code de procédure pénale aux fins de la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, (doc. parl. n° 7759⁸), pp.8 et 9.

L'absence de ces dispositions dans l'article sous avis pose de graves problèmes au niveau du secret professionnel des personnes détentrices du secret professionnel. Le Conseil d'État renvoie à ses observations et son opposition formelle à l'endroit de l'article 7 en ce qui concerne les avocats, les réviseurs et les experts-comptables.

Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge si certains faits incriminés, et en premier lieu ceux visés au paragraphe 1^{er}, point 3^o, l'usage de fausses informations afin d'obtenir l'exemption ou la diminution de la contribution, ne constituent pas également des délits pénaux. Ainsi le faux et l'usage de faux sont punis pénalement.

Le Conseil d'État¹¹ donne à considérer que le cumul de deux dispositifs de sanction pour les mêmes faits, l'un administratif et l'autre pénal, comporte toujours un risque de se heurter au principe *non bis in idem*, et ces faits sont susceptibles de donner lieu à des procédures parallèles, qui sont de nature pénale, sans que ces procédures se combinent de manière complémentaire « dans un tout cohérent »¹². Dans la mesure où les mêmes faits risquent de faire l'objet de sanctions de même nature et que les deux dispositifs poursuivent les mêmes finalités, le dispositif sous revue contrevient au principe *non bis in idem*. Le Conseil d'État s'y oppose dès lors formellement et exige que les auteurs optent pour une des deux voies de répression, administrative ou pénale.

Le Conseil d'État demande de préciser dans le texte, à l'instar de l'article 65, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité que l'amende ne peut être prononcée que pour autant que les manquements visés ne fassent pas l'objet d'une sanction pénale.

Le Conseil d'État donne à considérer que la disposition prévoit d'appliquer une fourchette de sanctions très large qui s'applique à des infractions de gravité diverse, allant d'une erreur matérielle ayant pour effet de fournir des données erronées ou incomplètes à la falsification volontaire des données dans le but d'éluder le paiement de la contribution. Il rappelle que selon la Cour constitutionnelle, le principe de la légalité des peines consacré à l'article 19 de la Constitution « implique la nécessité de définir dans la loi les éléments constitutifs des infractions en des termes suffisamment clairs et précis pour exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés »¹³.

Il résulte également de cette fourchette de sanctions extrêmement large qu'aucun critère n'encadre le pouvoir du régulateur de prononcer des sanctions, ceci dans une matière réservée à la loi formelle en vertu des articles 19 et 35 de la Constitution, dans laquelle une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limites 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.

Par conséquent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement, au motif de la violation des articles 19 et 35 de la Constitution, à l'article 9, paragraphe 1^{er}, du projet de loi.

Le Conseil d'État se doit enfin de rendre attentif au récent arrêt de la Cour constitutionnelle¹⁴, qui reconnaît comme principe général de droit à valeur constitutionnelle le principe de proportionnalité. En l'espèce, il convient de noter que les infractions énumérées revêtent une gravité différente à tel point que l'échelle des sanctions n'apparaît pas comme proportionnée par rapport aux infractions de moindre gravité.

De ce fait, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de regrouper les différentes infractions en fonction de leur gravité et de préciser la peine qui en résulte, afin d'assurer la meilleure

11 Avis du Conseil d'État, (n° CE 60.531) du 16 novembre 2021, sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS, (doc.parl. n° 7767⁴), pp.25, 29, 30.

12 Voir les arrêts de la CEDH, *A et B c. Norvège* [GC], du 15 novembre 2016, n°s 24130/11 et 29758/11, § 130 ; *Mihalache c. Roumanie* [GC], du 8 juillet 2019, n° 54012/10, § 84. Voir aussi le Conseil constitutionnel, décision n° 2021 892 QPC du 26 mars 2021, *Société Akka technologies et autres*, points 19 et suivants.

13 Cour constitutionnelle, arrêt n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A – n° 459 du 8 juin 2018).

14 Cour constitutionnelle, arrêt n° 146/21 du 19 mars 2021 (Mém. A – n° 232 du 23 mars 2021).

adéquation possible entre la peine et le degré de gravité de chacune des infractions qu'il s'agit de sanctionner¹⁵.

En ce qui concerne plus spécifiquement les peines d'amendes, le Conseil d'État suggère de reprendre la formulation du paragraphe 3 relative à l'astreinte, à savoir que le montant de l'amende tiennent compte de la capacité économique de la personne concernée et de la gravité des manquements.

Article 10

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Les formules « un ou plusieurs » ou « une ou des » sont à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Partant, il convient d'écrire par exemple « quinze jours » et « trente jours ».

En ce qui concerne les montants d'argent, ceux-ci sont rédigés en chiffres, les tranches de mille étant séparées par une espace insécable. Par ailleurs, le terme « d' » avant le terme « euros » est à omettre. Partant, il convient d'écrire, par exemple, à l'article 7, paragraphe 2, deuxième phrase, « 1 000 euros », et à l'article 9, paragraphe 1^{er}, point 3^o, « 1 000 à 1 000 000 euros ».

Article 1^{er}

Aux points énumératifs, le symbole « ° » n'est pas à souligner.

Aux points 4^o, 5^o, 6^o et 8^o, il convient de réserver l'usage des guillemets aux seuls termes à définir énoncés avant les deux-points.

Aux points 5^o et 6^o, il convient de remplacer le terme « paragraphe » par celui de « point ».

Au point 12^o, il convient d'écrire « Institut luxembourgeois de régulation » à la première occurrence de cette dénomination. En outre, le point-virgule est à remplacer par un point final.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg ».

Article 3

Au paragraphe 2, point 2^o, le point-virgule est à remplacer par un point final.

Au paragraphe 4, alinéa 4, il convient d'écrire « alinéas 3 et 4 ».

Article 4

Au paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2, il convient d'écrire correctement « l'annexe I », ceci à deux reprises.

Au paragraphe 2, alinéa 3, le point-virgule *in fine* est à remplacer par un point final.

Article 5

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « Le régulateur détermine, sur la base des données qui lui sont transmises [...] ».

¹⁵ Voir, en ce sens, les avis n° 60.346 du Conseil d'État du 22 juin 2021 sur le projet de loi modifiant : 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 2° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (doc. parl. n° 7659¹⁰), pp. 16 et 17, n° 60.337 du 22 juin 2021 sur le projet de loi relatif à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement (doc. parl. n° 7656⁴), p. 4 ; n° 60.418 du 22 juin 2021 sur le projet de loi relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (doc. parl. n° 7701²), p. 5.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « Si le régulateur applique la présente disposition, » par les termes « Si le régulateur utilise aux fins de l'alinéa 1^{er} exclusivement les données fournies en vertu de l'article 3, paragraphe 5, ».

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le terme « du » avant les termes « pour un mois donné » est à supprimer.

Au paragraphe 5, le Conseil d'État signale que chaque point d'une énumération commence par une lettre minuscule. Par ailleurs, au point 4^o, le point-virgule est à remplacer par un point final.

Article 7

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, première phrase, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « en reflétant de manière clairement visible » par les termes « en indiquant distinctement ».

Article 9

À l'intitulé de l'article, le trait d'union est à omettre. Cette observation vaut également pour l'intitulé de l'article 10.

Au paragraphe 1^{er}, point 3^o, le Conseil d'État propose de remplacer les termes « ou, » par un point-virgule et d'ériger le reste de la phrase à partir des termes « dans le cas d'un producteur » en point 4^o distinct.

Au paragraphe 5, il y a lieu d'écrire « l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ».

Article 10

L'intitulé de l'article est à modifier dans la mesure où l'article sous revue a pour objet l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Il y a lieu d'écrire « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 13 juillet 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

Résumé

8175 : résumé

Suite à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, l'Europe s'est vue face à une baisse sensible de l'approvisionnement en gaz naturel russe. Cette réduction de l'offre implique un niveau de prix élevé et de fortes fluctuations sur les marchés de l'énergie. Par ricochet, les prix élevés du gaz se traduisent par des prix élevés de l'électricité à travers l'Europe. L'évolution des prix entraîne d'importants effets de redistribution entre les consommateurs et les producteurs sur les marchés de l'électricité. Pour les consommateurs, les prix élevés sont une charge lourde et conduisent à des distorsions sociales, tandis que les producteurs bénéficient de recettes fortement accrues. Dans ce contexte, le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie établit un mécanisme de redistribution des bénéfices disproportionnés sur le marché, en introduisant un plafond sur les recettes issues du marché pour les producteurs d'électricité dans l'Union Européenne. Bien que le règlement soit directement applicable, certains détails de la mise en œuvre restent de la responsabilité des États membres.

Le projet de loi 8175 clarifie ces détails d'application pour le Grand-Duché de Luxembourg en définissant le champ d'application, l'assiette des recettes issues du marché, les plafonds, le traitement administratif ainsi que la destination de la contribution.