



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2022-2023

DS/CSC

P.V. CSTRIPA 15

Commission spéciale « Tripartite »

Procès-verbal de la réunion du 12 janvier 2023

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 16 et 20 décembre 2022
2. 8111 Projet de loi instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse des prix d'approvisionnement en chaleur pour certains clients raccordés à un réseau de chauffage urbain
- Rapporteur : Madame Josée Lorsché
- Examen de l'avis du Conseil d'État
3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Martine Hansen, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Marc Spautz

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

M. Claude Turmes, Ministre de l'Énergie

M. Marco Hoffmann, Mme Anne Metzler, M. Gérard Meyer, du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire

Mme Liz Reitz, du groupe parlementaire déi gréng

M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

*

Présidence : M. Gilles Baum, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 16 et 20 décembre 2022**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés à l'unanimité.

2. 8111 Projet de loi instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse des prix d'approvisionnement en chaleur pour certains clients raccordés à un réseau de chauffage urbain

Le président de la Commission spéciale, M. Gilles Baum (DP), invite M. le Ministre de l'Énergie ainsi que les représentants du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire à présenter les observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 23 décembre 2022.

Une représentante du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire présente par la suite cet avis. Ces observations ainsi que les décisions y relatives de la Commission spéciale sont reprises pour chaque article.

Article 1^{er}

Le Conseil d'État émet des observations concernant les points 1°, 2° et 8°.

Points 1° et 2°

Le Conseil d'État note tout d'abord qu'il n'est pas utile de préciser l'origine de la chaleur achetée par le réseau au vu de la définition de la notion de réseau de chauffage urbain au point 9°.

De plus, la Haute Corporation estime qu'il n'est pas utile de distinguer entre un client final et un client final résidentiel, alors que la contribution financière étatique accordée aux fournisseurs et la réduction de prix à être accordée par ces derniers à leurs clients finals sont limitées aux clients résidentiels. Il est dès lors suggéré de regrouper les points 1° et 2° initiaux en une seule définition de la notion de client final, libellée comme suit :

« 1° « client final » : un client qui achète auprès du fournisseur de la chaleur pour le chauffage d'un bâtiment comprenant au moins une unité d'habitation raccordée à un réseau de chauffage urbain ».

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide de retenir le libellé proposé par le Conseil d'État tout en remplaçant le terme « raccordée » par le terme « raccordé ». En effet, le bâtiment et non pas l'unité d'habitation est raccordé au réseau de chaleur.*

Suite au regroupement des deux définitions, les points subséquents de l'article 1^{er} sont à renuméroter.

Point 8°

Le Conseil d'État suggère de remplacer la notion de « prix variable final minimal » par celle de « prix de référence », alors que la définition désigne le prix qui sert de référence pour déterminer le montant de la compensation.

- *La Commission spéciale décide de donner une suite favorable à cette proposition de la Haute Corporation. En conséquence, la notion de « prix variable final minimal » est remplacée par celle de « prix de référence » dans le dispositif du projet de loi. Une telle adaptation est effectuée à l'article 2, paragraphe 3.*

Article 2

Paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'État observe que

« [l]a lecture de la disposition donne à penser que la contribution financière est versée directement aux clients finals, alors qu'il ressort du paragraphe 2, qui caractérise l'objet de la contribution financière, que cette contribution vient dédommager les fournisseurs ayant appliqué la réduction de prix déterminée par le projet de loi. Le Conseil d'État souligne que le régime d'aide mis en place par le projet de loi distingue deux notions différentes : d'une part, la contribution financière qui forme l'aide d'État accordée aux fournisseurs dans les conditions des articles 2 à 5 du projet de loi, et d'autre part, les réductions que les fournisseurs appliquent sur leur facture par anticipation au versement de la contribution financière. Le Conseil d'État comprend à la lecture de l'article 5 que non seulement les réductions, mais également les frais encourus pour l'application de ces réductions sont couverts par la contribution financière ».

C'est pourquoi la Haute Corporation estime que dans sa teneur initiale le dispositif est incohérent créant ainsi des insécurités juridiques. Elle demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, de reformuler le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) L'État accorde [...] une contribution financière à l'approvisionnement en chaleur ~~aux~~ des clients finals [...]. ».

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide de retenir cette proposition de reformuler. Ainsi le paragraphe 1^{er} précise clairement que la contribution financière vise l'approvisionnement en chaleur des clients finals, c'est-à-dire des clients achetant de la chaleur pour chauffer des bâtiments contenant au moins une unité d'habitation.*

En outre, la Haute Corporation note que les termes après « clients finals » seraient superflus si la proposition relative à l'article 1^{er}, point 1^o, devait être retenue. Ainsi, lesdits termes seraient à supprimer.

- *Ayant retenu ladite proposition de texte, la Commission spéciale « Tripartite » décide dès lors de supprimer cette précision au paragraphe 1^{er}, alors que la notion de clients finals précise que seuls les bâtiments contenant au moins une unité d'habitation sont visés. Par conséquent, cette suppression n'a aucune influence sur la délimitation du champ d'application du projet de loi.*

Paragraphe 2

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État note qu'au vu de la définition de la notion de « client final » à l'article 1^{er}, point 1^o, il y a lieu de remplacer les termes « clients éligibles en vertu du paragraphe 1^{er} » par ceux de « clients finals ». En effet, ladite notion définit parfaitement les clients éligibles à l'aide instaurée par le projet de loi, de sorte qu'il convient de l'emprunter.

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide de tenir compte de cette observation du Conseil d'État.*

Paragraphe 3

Le Conseil d'État n'émet aucune observation quant au fond du paragraphe 3, mais se limite à proposer l'inversion de l'ordre des phrases dans un souci de meilleure lisibilité.

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide d'effectuer ladite inversion. En outre, les modifications effectuées à l'endroit de l'article 1^{er} rendent nécessaire le remplacement de la notion de « prix variable final minimal » par celle de « prix de référence » ainsi que le remplacement du renvoi à l'article 1^{er}, point 8°, par celui à l'article 1^{er}, point 7°.*

Échange de vues

M. Gilles Baum (DP) souhaite obtenir des explications complémentaires quant au prix de référence de 0,10 euro par kilowattheure de chaleur.

Un représentant du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire explique que le prix de référence de 0,10 euro vise à éviter que le prix variable supporté par le client final ne tombe en dessous du prix moyen par kilowattheure de chaleur payé au mois de septembre 2022. Ainsi, il s'agit d'une mesure visant à empêcher une surcompensation.

À ce titre, le Ministre de l'Énergie, M. Claude Turmes, met en évidence que cette aide vise à atténuer les effets néfastes de l'augmentation des prix de l'énergie. Une surcompensation ne saurait être envisageable, alors que cela ne correspondrait pas à une utilisation responsable de deniers publics.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 ne suscite aucune observation de la part du Conseil d'État.

- *La Commission spéciale décide de retenir le paragraphe 4 en sa teneur initiale.*

Article 3

Concernant l'article 3, le Conseil d'État note tout d'abord que

« [l]e dispositif ne comporte aucune précision quant au délai dans lequel le fournisseur sera tenu de s'inscrire. Le texte n'exclut ainsi pas expressément qu'un fournisseur demande son inscription après avoir déjà commencé à appliquer la réduction. Ce faisant, il court cependant le risque de ne pas bénéficier du remboursement escompté en raison de l'effet combiné des délais figurant aux articles 3, paragraphe 3, et 5, paragraphe 1^{er} ».

En outre, la Haute Corporation formule des observations concernant le dispositif des trois paragraphes de l'article 3.

Paragraphe 1^{er}

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État note que

« [...]les exigences de renseigner les quantités de chaleur mensuelles fournies aux clients éligibles en vertu de l'article 2, paragraphe 1^{er} au cours des mois de janvier à décembre 2021 par réseau de chauffage urbain (point 4°) et les prix pratiqués à partir d'octobre 2022 (point 5°) ne sont pas de nature à exclure du régime les fournisseurs qui ont démarré leur activité après ces périodes, dans la mesure où il leur sera possible de déclarer une quantité nulle et l'absence de prix antérieurement pratiqués ».

- *La Commission spéciale « Tripartite » prend note de ces observations du Conseil d'État qui ne requièrent aucune adaptation du dispositif.*

Paragraphe 2

Le Conseil d'État propose que la liste des fournisseurs inscrits au registre soit publiée sur un site internet accessible au public.

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide d'insérer une telle précision dans le paragraphe 2. Plus précisément, elle retient d'utiliser la même formulation déjà employée dans les projets de loi n° 8098 et n° 8110.*

Paragraphe 3

Concernant le paragraphe 3, le Conseil d'État observe que la deuxième phrase renvoie aux « critères d'éligibilité prévus à l'article 1^{er}, point 3° » et au respect des conditions de forme. Cependant, la définition de la notion de « fournisseur » à l'article 1^{er}, point 3°, n'énonce en soi aucune « condition d'éligibilité ». C'est pourquoi la Haute Corporation estime que ladite phrase accorde au ministre un pouvoir de décision non autrement encadré dans une matière réservée à la loi en vertu de l'article 103 de la Constitution. Par conséquent, elle s'oppose formellement à ladite phrase.

De plus, le Conseil d'État estime que la troisième phrase est superfétatoire alors que la précision qu'une décision de refus d'admission doit être dûment motivée ne reprend qu'une règle de la procédure administrative non contentieuse.

Au vu de ces observations et des observations d'ordre légistique, il est proposé de reformuler le paragraphe 3 comme suit :

« (3) Le ministre inscrit les fournisseurs sur le registre dans les trente jours suivant la réception de la demande d'inscription respectant les conditions fixées au paragraphe 1^{er}. »

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide de retenir le libellé tel que proposé par le Conseil d'État. À ce titre, il est noté qu'au vu des observations faites par la Haute Corporation, le ministre reste tenu à dûment motiver toute décision de refus.*

Article 4

Selon le Conseil d'État

« [L]a disposition opère une confusion entre la contribution financière au fournisseur et la réduction appliquée aux clients finals. Bien qu'en fin de compte, les deux devraient dans le meilleur des cas être identiques, il convient de rappeler que la compensation financière est une avance qui vient elle-même rembourser la ristourne faite par le fournisseur à ses propres frais et sur sa propre trésorerie. Le fournisseur « n'applique » donc pas la contribution financière, laquelle doit encore être déterminée par le ministre conformément à l'article 5, mais bien la réduction prévue à l'article 2, paragraphe 3 ».

Pour cette raison, la Haute Corporation demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, la suppression des termes « contributions étatiques sous forme de ».

De même, il est proposé de modifier l'intitulé, en conséquence, comme suit :

« **Art. 4.** Modalité de la réduction sur le prix variable contractuel ».

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide de tenir compte de ces observations du Conseil d'État.*

De plus, le Conseil d'État s'interroge quant à l'obligation d'informer les clients « de manière transparente sur la facture » sur l'application de la réduction.

À ce titre, le Conseil d'État « [...] peine à cerner les contours de cette exigence et n'en voit pas la plus-value. Si le législateur souhaite que la facture adressée au client final comporte certaines mentions précises, il y a lieu de les désigner dans le dispositif légal ».

Finalement, une observation relative à l'application rétroactive de la loi est formulée. Plus précisément le Conseil d'État recommande :

« [...] afin d'éviter un traitement inégal non justifié et non proportionné au but poursuivi, les fournisseurs devraient pouvoir effectuer pour les mois d'octobre 2022 au mois de l'entrée en vigueur de la loi en projet une régularisation des factures déjà transmises pour ces mois. À défaut d'une disposition spécifique, une différence de traitement injustifiée existe entre les clients finals dont les fournisseurs ont déjà appliqué, par anticipation de l'adoption du présent projet de loi, la réduction sur leur facture et les clients finals dont les fournisseurs leur ont facturé la chaleur consommée sans appliquer la réduction. Seuls les premiers pourront, en l'état du projet de loi, justifier dans un état des frais les réductions appliquées. Le Conseil d'État estime qu'en l'absence de règles spécifiques pour la période du 1^{er} octobre 2022 au mois de l'entrée en vigueur de la loi en projet, la disposition sous avis est en outre source d'insécurité juridique. Pour ces motifs, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement ».

Position du Gouvernement

Concernant les éléments à mentionner sur la facture, la représentante du Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire explique que l'article 4 énumère les éléments nécessaires à y inclure. La liste étant en effet moins exhaustive que celle figurant dans le projet de loi 8098, ceci s'explique par la différence entre les deux sources d'énergie concernées.

Article 5

Intitulé de l'article

Le Conseil d'État propose l'intitulé suivant :

« Modalité de la contribution financière ».

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide de retenir la modification proposée par le Conseil d'État.*

Paragraphe 1^{er}

Le Conseil d'État propose des modifications de texte.

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide de retenir ces propositions.*

Paragraphe 2

Le Conseil d'État réitère son observation concernant la confusion dans le dispositif entre la réduction de prix et la contribution financière. Pour cette raison, une opposition formelle pour insécurité juridique est émise.

En outre, la Haute Corporation note que

« [...] le paragraphe 2 ne prend pas en considération l'application rétroactive du régime d'aide aux réductions qui auraient déjà été appliquées depuis le 1^{er} octobre 2022. Cette absence de disposition spécifique est en elle-même source d'insécurité juridique et est contraire à l'article 103 de la Constitution, en ce qu'elle laisse au ministre un pouvoir de décision. En l'état du texte actuel, une différence de traitement résulte entre les fournisseurs qui ont facturé la ristourne avant l'entrée en vigueur de la loi en projet et les fournisseurs qui ont facturé sans ristourne. Ces derniers ne pourront en principe plus bénéficier du paiement d'acompte. Il convient, pour les raisons qui précèdent, de permettre l'envoi d'un état des frais spécifique pour la période entre le 1^{er} octobre 2022 et le mois suivant l'entrée en vigueur de la loi en projet. Le Conseil d'État doit, pour ces motifs, s'opposer formellement à l'article 5, paragraphe 2.

Pour ces raisons le Conseil d'État propose le libellé suivant pour l'article 5 :

« **Art. 5.** Modalité de la contribution financière ~~vis-à-vis des fournisseurs~~

« (1) Chaque fournisseur inscrit au registre dresse ~~mensuellement~~ un état des frais résultant de l'application de la réduction ~~appliquée au prix variable contractuel~~ visée à l'article 4 ~~à l'ensemble de ses clients finals résidentiels par kilowattheure de chaleur consommée~~ pour le mois précédent.

(2) Chaque fournisseur inscrit au registre transmet, au plus tard le dernier jour du mois qui suit le mois concerné, au ministre une demande d'acompte de la contribution financière reprenant l'état des frais visé au paragraphe 1^{er} pour l'ensemble des ~~montants déduits sur les factures au titre de la contribution financière visée à l'article 2 au ministre~~ réductions appliquées au prix variable contractuel facturées conformément à l'article 4.

Le ministre procède au paiement de l'acompte de la contribution financière ~~si et~~ pour un montant correspondant à l'ensemble des réductions appliquées au prix variable contractuel qui figurent dans l'état des frais pour un mois donné et qui remplissent ~~des réductions~~ ~~les conditions~~ prévues à l'article 2.

Pour les demandes d'acompte pour les mois d'octobre 2022 à [mois de l'entrée en vigueur de la loi] 2023, les états des frais pour les mois concernés doivent être adressés jusqu'au [mois] 2023 au plus tard.

Chaque fournisseur inscrit au registre dresse un décompte final sur l'ensemble des contributions financières de l'État sous forme de réductions appliquées dans ses factures et les acomptes perçus, qu'il transmet au ministre au plus tard le 30 juin 2024. »

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide de retenir ce libellé tout en remplaçant au dernier alinéa les termes « des contributions financières de l'État sous forme de réduction appliquées » par les termes « des réductions appliquées » au vu des observations formulées par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 4.*

En ce qui concerne le délai pour les demandes rétroactives, la Commission spéciale « Tripartite » décide de le fixer au 1^{er} mars 2023.

Article 6

Le Conseil d'État demande de supprimer les termes « par tous les moyens appropriés » et fait observer « qu'il est inconcevable que la disposition sous revue octroie au ministre des pouvoirs allant au-delà du pouvoir d'investigation ordinaire de l'administration ».

- *La Commission spéciale décide de tenir compte de cette observation et de supprimer les termes en question.*

Article 7

Le Conseil d'État estime que l'article 7 est superfétatoire, « étant donné que, pour ce qui est des fonds perçus indûment sur base de déclarations incomplètes ou fausses et en vertu de l'adage « *fraus omnia corrumpit* », une décision obtenue par fraude est susceptible d'être révoquée, voire retirée à tout moment, étant donné qu'un avantage obtenu par fraude ne saurait créer des droits, ou acquérir un caractère définitif à l'égard du fraudeur. ».

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide dès lors de supprimer cet article. Les articles subséquents sont à renuméroter en conséquence.*

Article 8 (nouvel article 7)

L'article 8 ne suscite aucun commentaire de la part du Conseil d'État.

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide de retenir cet article en sa teneur initiale.*

Article 9 (nouvel article 8)

Concernant l'entrée en vigueur rétroactive, le Conseil d'État estime qu'elle ne heurte pas, dans ce cas, les principes de sécurité juridique et de confiance légitime alors que les dispositions touchent favorablement des situations juridiques valablement acquises et consolidées sans heurter les droits de tiers. Ainsi la Haute Corporation peut marquer son accord.

Cependant, le Conseil d'État remet en question la pertinence de cette approche « dès lors que l'application rétroactive de la loi en projet n'a pas pour effet de pallier l'absence de dispositions spécifiques aux articles 4 et 5 du projet de loi ».

- *La Commission spéciale « Tripartite » décide de retenir cet article en sa teneur initiale.*

3. Divers

La prochaine réunion de la Commission spéciale est prévue le 16 janvier 2023 à 08.00 heures.

Procès-verbal approuvé et certifié exact