



Commission de l'Économie

Procès-verbal de la réunion du 11 décembre 2014

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 10 novembre 2014
2. 6533 Projet de loi relatif à l'organisation du marché de produits pétroliers
- Rapporteur : Monsieur Frank Arndt

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'État
3. 6709 Projet de loi modifiant
- la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité;
- la loi modifiée du 30 mai 2005 portant 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat
- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen

- Changement du rapporteur
- Continuation des travaux
4. 6710 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel
- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen

- Changement du rapporteur
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Frank Arndt, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Félix Eischen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, Mme Josée Lorsché remplaçant M. Gérard Anzia, M. Laurent Mosar, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Emile Eicher

M. Tom Eischen, Mme Carla Oliveira, M. Georges Lanners, M. Marco Hoffmann, M. Gérard Meyer, du Ministère de l'Économie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, M. Roy Reding

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 10 novembre 2014

Point non abordé

2. 6533 Projet de loi relatif à l'organisation du marché de produits pétroliers

- Examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

Un tableau synoptique est distribué à l'assistance et les auteurs du projet de loi sont invités à commenter les observations de la Haute Corporation.

Article 2, paragraphe 2, points a) et b)

Sans observation de la part du Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire.

Article 3, paragraphe 2

Sans observation de la part du Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire.

Article 42, paragraphe 5

La commission suit le Conseil d'État qui se limite à remarquer que « code d'instruction criminelle » s'écrit avec une lettre initiale majuscule.

Article 44, paragraphes 1^{er} et 2

Tandis que la modification apportée au premier paragraphe trouve l'accord du Conseil d'État, ce dernier se voit obligé de réitérer que le « législateur national ne peut pas étendre l'exercice de son autorité normative à une institution de l'Union européenne. ». Partant, il propose de reformuler le paragraphe 2 de cet article.

La Commission de l'Économie fait sienne cette proposition de libellé du Conseil d'État.

Article 45, paragraphe 1^{er}

Dans son deuxième avis complémentaire, le Conseil d'État dit pouvoir « s'accommoder du maintien de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er} » tout en jugeant nécessaire que son libellé soit aligné à celui des textes légaux adoptés postérieurement à la loi du 22 septembre 1982 relative à l'approvisionnement du pays en produits pétroliers en cas de nécessité et propose une formulation afférente.

La Commission de l'Économie reprend cette proposition de texte tout en l'appliquant au paragraphe qui suit, dans lequel elle supprime également, tel que suggéré par le Conseil d'État, les termes « de façon globale ou spécifique » (au point b de l'énumération). Le début de l'alinéa 2 est reformulé conformément à la proposition de texte du Conseil d'État.

Compte tenu de la nature exacte *per se* imprévisible d'une crise sur le marché des produits pétroliers, la commission parlementaire ne partage pas le doute du Conseil d'État quant à l'utilité de prévoir une éventuelle restriction de l'importation de produits pétroliers. Au contraire, la commission juge, par précaution, sage d'accorder à l'exécutif toutes les mesures qui pourraient s'avérer nécessaires pour gérer une crise d'approvisionnement et partant également la possibilité de restreindre l'importation de produits pétroliers.

Concernant le point c du paragraphe 2, le Conseil d'État semble se heurter au terme « réglementer », de sorte à demander, par renvoi à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, que les conditions d'une réglementation du stockage de certains produits pétroliers soient énoncées de façon spécifique.

La Commission de l'Économie donne à considérer que dans ce contexte précis ledit terme est à comprendre dans le sens de « continger », respectivement « administrer », et non dans le sens d'un règlement d'exécution à prendre. Elle note que le Conseil d'État ne propose pas de libellé alternatif et n'entend pas s'opposer au nouveau texte ayant résulté de l'amendement parlementaire, même s'il ne peut exclure que ce libellé ne suffise pas aux exigences de l'article 32(3) de la Constitution concernant l'obligation de fixer dans la loi les modalités auxquelles doivent répondre les règlements grand-ducaux à intervenir.

La commission parlementaire maintient également la distinction faite dans le texte entre « détention » et « stockage », même si le Conseil d'État pourrait se satisfaire du seul maintien du terme « stockage ». Ces notions ne sont pas définies de manière identique et ne visent pas exactement les mêmes cas. En effet, il y a lieu de distinguer entre le pétrole détenu, dans des camions-citernes par exemple, et celui pris en compte dans le calcul des stocks commerciaux ou de sécurité.

Au niveau international ces notions ne sont pas non plus confondues. Ainsi, l'AIE ne reconnaît pas comme stock pétrolier les chargements de pétroliers même si leur cargaison respective à une destination afférente fixe et précise.

Conclusion :

Monsieur le Président constate que ce deuxième avis complémentaire du Conseil d'État permet de procéder à la rédaction d'un projet de rapport qui devrait être adopté lors d'une des premières réunions de la présente commission en janvier. Il s'agit de pouvoir soumettre ce projet de loi au vote de la Chambre des Députés lors d'une des premières séances publiques en janvier 2015.

3. Projet de loi 6709

4. Projet de loi 6710

La Commission de l'Économie fait droit à la demande du groupe LSAP de remplacer le rapporteur des projets de loi initialement désigné, M. Claude Haagen, par M. Frank Arndt.

Le ministère fait distribuer un tableau reprenant ses propositions d'amendement au projet de loi, le texte coordonné de la loi à modifier, à savoir la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, et les observations du Conseil d'État faites dans son avis du 11 novembre 2014.

Article 4 du projet de loi (article 6 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 précitée)

L'article 4 du projet de loi complète l'article 6(1) de la loi précitée du 1^{er} août 2007 comme suit : « (1) Les gestionnaires de réseau et les fournisseurs mettent en place des procédures transparentes, simples, rapides et peu onéreuses pour traiter les réclamations de leurs clients finals. Ces procédures de règlement extrajudiciaire des litiges permettent un règlement équitable et rapide des litiges, de préférence dans un délai de trois mois, assorti, lorsque cela se justifie, d'un système de remboursement et/ou de compensation. ».

Les auteurs du texte proposent de supprimer les termes « de préférence ».

Un représentant ministériel explique que, suite à l'adoption de la loi du 7 août 2012 modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, la Commission européenne a vérifié la conformité de la transposition de la troisième directive de libéralisation (directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité) et a soulevé quatre points, dont l'un était l'absence d'une « limitation temporelle des procédures de règlement de litige extrajudiciaire permettant un règlement équitable et rapide des plaintes et un système de remboursement et/ou de compensation »¹.

Dans son avis du 11 novembre 2014, le Conseil d'État comprend « la volonté du législateur de respecter au plus près le texte des directives », mais « s'interroge sur la nécessité de la modification envisagée et sur sa valeur juridique. L'annexe n'impose pas de délai, mais se borne à énoncer sa préférence pour un règlement dans les trois mois. Le recours à un mécanisme de remboursement ou de compensation n'est pas imposé de façon inconditionnelle, mais uniquement „lorsque cela se justifie“, sans que la directive ne contienne aucune indication. La directive ne détermine dès lors pas d'obligations précises; la disposition sous examen reste elle aussi vague alors qu'elle se limite à copier fidèlement le texte de la directive. Le Conseil d'État ne conçoit ni la nécessité ni même l'utilité de la démarche. La loi dispose, impose ou interdit; elle n'énonce pas des préférences ou des souhaits. ». Le Conseil d'État propose par conséquent de supprimer l'article 4 du projet de loi.

À l'annexe I de la directive 2009/72/CE, il est précisé au point 1. que « [...] les mesures visées à l'article 3 ont pour objet de faire en sorte que les clients : [...] f) bénéficient de procédures transparentes, simples et peu onéreuses pour traiter leurs plaintes. En particulier, tous les consommateurs ont droit à un bon niveau de service et à un traitement des plaintes de la part de leur fournisseur d'électricité. Ces procédures de règlement extrajudiciaire des litiges permettent un règlement équitable et rapide des litiges, de préférence dans un délai de trois mois, assorti, lorsque cela se justifie, d'un système de remboursement et/ou de compensation. [...] ».

La suppression des termes « de préférence » rend le délai précis et donne un caractère contraignant à la disposition.

¹ Doc. parl. 6709, commentaire de l'article 4

Article 5 du projet de loi (article 7 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 précitée)

L'article 7 de la loi précitée du 1^{er} août 2007 concerne les obligations de service public auxquelles sont soumises les entreprises d'électricité, ainsi que le mécanisme de compensation financière destiné à « répercuter équitablement les charges induites par l'exécution de ces obligations de service public entre les différentes entreprises d'électricité ».

Un représentant du ministère rappelle que la loi précitée du 1^{er} août 2007 prévoit déjà la mise en place d'un mécanisme de compensation (cf. règlement grand-ducal du 22 mai 2001 concernant l'introduction d'un fonds de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité). Comme les auteurs du projet de loi ne voulaient pas reprendre d'office le même système de compensation, l'article 5 du projet de loi propose une reformulation de l'article 7 de la loi précitée du 1^{er} août 2007 : les paragraphes 1 à 3 du nouveau texte prévoient de manière générale la possibilité de mettre en place un mécanisme de compensation, le paragraphe 4 décrit le fonctionnement de ce mécanisme, tandis que le paragraphe 5 a trait à la mise en œuvre du mécanisme en matière d'efficacité énergétique.

Au sujet du règlement grand-ducal prévu au paragraphe 3 de l'article 7, le Conseil d'État rend attentif à « l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative aux limites du pouvoir réglementaire d'attribution au titre de l'article 32(3) de la Constitution dans une matière réservée à la loi; ainsi la Cour constitutionnelle a jugé dans son arrêt n° 108/13 du 29 novembre 2013, que, dans les matières réservées, „l'essentiel du cadrage normatif doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités selon lesquelles des éléments moins essentiels peuvent être réglés par des règlements et arrêtés pris par le Grand-Duc“. Le Conseil d'Etat doute que l'article 7 de la loi à modifier précise, à suffisance, les fins, les conditions et les modalités de la matière dans laquelle va intervenir le règlement ». Comme le mécanisme de compensation existe déjà, la question d'une opposition formelle ne se pose pas, mais il n'est « pas exclu qu'à l'occasion d'un litige portant sur l'application du règlement soit soulevée la question de la constitutionnalité de la loi de base en application de l'article 95^{ter} de la Constitution ».

Le Conseil d'État s'interrogeant sur « l'impact de la nouvelle disposition sur le mécanisme existant » et les considérations qui « justifient le remplacement de l'obligation par une faculté », il est proposé de tenir compte de l'avis du Conseil d'État en supprimant la faculté de pouvoir instaurer un mécanisme de compensation.

Les auteurs du texte proposent aussi de reformuler le paragraphe 3 de façon à ce qu'en général le respect des obligations de service public n'engendre pas de situation concurrentielle désavantageuse pour l'entreprise concernée.

Une opposition formelle est toutefois exprimée à l'encontre de l'alinéa 5 du paragraphe 4 qui « détermine, sous forme de faculté, le contenu du futur règlement grand-ducal », l'essentiel du cadrage normatif devant résulter de la loi. Le Conseil d'État précise que, « comme le „fonctionnement et les modalités de calcul de ce mécanisme [de compensation]“ peuvent restreindre la liberté de commerce et de l'industrie au sens de l'article 11(6) de la Constitution, les conditions d'accès à l'activité en cause doivent être précisées dans le texte même de la loi en projet ».

Suite à la reformulation proposée du paragraphe 3, le paragraphe 4 est adapté et vise spécifiquement le mécanisme de compensation. Le dernier alinéa de ce paragraphe est complété par des éléments du règlement grand-ducal précité du 22 mai 2001 pour tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'État.

Un député pose la question de savoir si la reformulation du paragraphe 3 ne revient pas à changer le texte en simple déclaration d'intention sans valeur normative.

Les auteurs du projet de loi affirment avoir mené la même réflexion. Ils donnent l'exemple d'un règlement grand-ducal concernant l'injection de biogaz dans le réseau de gaz naturel, ce règlement n'étant pas fondé sur une obligation directe de service public, mais utilisant un autre système. En effet, la base légale existante aurait exigé d'instaurer dans le domaine du gaz le même fonds de compensation que dans le domaine de l'électricité, ce que les auteurs ne voulaient pas vraiment. Le système choisi consiste à utiliser la loi existante comme base légale, même si celle-ci ne parle que d'une façon générale d'obligations de service public et n'est donc pas très précise et normative. Les auteurs expliquent qu'il leur semble néanmoins préférable de maintenir le principe, ici le principe d'une compensation, dans la loi, celle-ci servant alors de base légale au mécanisme appliqué. Le Conseil d'État, notamment, ne s'est d'ailleurs pas opposé au règlement ci-dessus.

Article 7 du projet de loi (article 20 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 précitée)

Les paragraphes 1^{er} et 5 de l'article 20 de la loi précitée du 1^{er} août 2007 sont remplacés.

Le Conseil d'État exige ici, sous peine d'opposition formelle, la suppression du terme « notamment » pour insécurité juridique, ce terme ne figurant pas dans le texte de la directive.

Un député estime que, du point de vue juridique, la suppression de ce terme est de nature à altérer le sens de la disposition.

Le ministère avait la même réflexion et s'est adressé au régulateur. Celui-ci change régulièrement ses méthodes de détermination des tarifs d'utilisation des réseaux, les périodes de régulation s'étendant sur trois ans. Le régulateur semble préférer le maintien du terme « notamment » et a proposé comme alternative celui d'« également », mais a fait savoir que la suppression ne représente pas une restriction de sa mission.

Les représentants ministériels discuteront la question à fond de manière interne en réexaminant le texte de la directive et présenteront aux députés au cours de la prochaine réunion leur argumentaire en faveur de l'une ou l'autre variante.

Article 8 du projet de loi (article 22 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 précitée)

Les termes « le cas échéant » sont supprimés, le Conseil d'État n'en voyant pas la pertinence. Il fait en outre remarquer que « les concepts de réseau en amont et de réseau adjacent ne sont pas définis dans l'article 1^{er}, qui définit exclusivement les concepts de réseau industriel et interconnecté, et que seule une lecture du commentaire permet de saisir la pertinence de la distinction ».

Le régulateur avait demandé aux auteurs d'inscrire le réseau adjacent dans la loi pour pouvoir conclure aussi entre les réseaux adjacents des contrats de nature technique au niveau « transport ».

Comme la notion de réseau en amont n'est pas définie dans la loi, les auteurs n'ont pas jugé nécessaire de définir celle de réseau adjacent, d'autant plus qu'il s'agit de concepts techniques évidents pour les acteurs concernés. Un député insistant à ce que les lois soient compréhensibles pour tous ceux qui les lisent et non seulement pour les professionnels, les auteurs du texte réfléchiront à la possibilité d'une définition dans la loi.

Articles 12 et 13 du projet de loi (articles 33 et 46 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 précitée)

Le projet de loi prévoit de compléter les articles 33(12) et 46(2) pour « élargir la localisation géographique des responsables d'équilibre au-delà des frontières de l'Union européenne pour y inclure les entreprises de fourniture d'électricité ayant leur siège social dans l'Union européenne ou un des Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), qui regroupe la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse ». Il est en effet précisé que la directive 2009/72/CE présente également de l'intérêt pour des États du continent européen non membres de l'Union européenne (UE).

Le Conseil d'État exprime cependant des réserves par rapport aux modifications proposées et renvoie à la directive qui « elle-même contient l'indication « texte présentant un intérêt pour l'EEE » ». Il rappelle que « l'application à la Suisse du droit de l'Union européenne se fait sur la base des traités bilatéraux conclus avec la Confédération helvétique et non pas en vertu de l'appartenance de cet Etat à l'AELE ». Par conséquent, il « insiste sur le maintien du concept EEE », une référence à la Suisse pouvant être ajoutée.

La commission se rallie au Conseil d'État.

Article 17 du projet de loi (article 55bis nouveau de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 précitée)

L'article 55bis nouveau de la loi précitée du 1^{er} août 2007 a trait aux compétences d'enquête et d'exécution du régulateur en matière d'interdictions d'abus de marché, comme l'explique le commentaire de l'article 17 du projet de loi.

Le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé de cet article en rappelant que la reproduction partielle ou intégrale du texte d'un règlement européen dans l'ordre juridique interne est contraire aux principes de l'application directe et de la primauté des règlements européens et « à l'interdiction faite aux Etats membres par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne d'altérer la nature juridique des dispositions contenues dans les règlements de l'Union » par leur reprise dans le droit national. Par ailleurs, le texte « ne répond pas aux obligations assumées par le Luxembourg qui doit veiller à adopter des mécanismes nationaux d'application du règlement ».

Un représentant ministériel explique que l'article est modifié en le libellant de manière similaire que la disposition correspondante de la loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel. Le paragraphe 2 de l'article 55bis nouveau est supprimé en réponse à l'opposition formelle du Conseil d'État.

*

Continuation de la présentation des projets de loi (cf. document PowerPoint annexé au procès-verbal 04 de la réunion du 4 décembre 2014)

Il est rappelé que le mécanisme d'obligations qu'il est prévu de mettre en place est une disposition de la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique (article 7). Les parties qui seront obligées à partir du 1^{er} janvier 2015 sont tous les fournisseurs d'électricité et de gaz (notamment Enovos, Sudgaz, Südstroum, Electricis). Le volume global d'économies d'énergie est fixé à 5 993 000 MWh (mégawattheure) (p. 13 du doc. PP), à savoir 5,9 TWh (térawattheure), par an ; la consommation annuelle en énergie de notre pays s'élève à 50 TWh.

Les auteurs des projets de loi considèrent l'objectif à atteindre comme ambitieux, même s'il s'agit du minimum prescrit par la directive. Ils sont d'avis qu'un système représentant un

changement de paradigmes doit être introduit doucement, au lieu de rebuter les acteurs par des exigences trop élevées. Il convient de rester réaliste pour permettre au mécanisme en soi de se mettre en place et ensuite, quand le système a fait ses preuves, on peut augmenter les ambitions.

À une question afférente d'un député, un représentant ministériel confirme qu'il est procédé chaque année à une redistribution des volumes d'économies à réaliser par chaque acteur pour cette année. Le règlement grand-ducal correspondant prévoira que jusqu'au 1^{er} décembre, l'acteur partie obligée doit être informé de la quote-part provisoire à réaliser l'année suivante (« préavis »). Cette quote-part lui sera confirmée le 31 mars de l'année concernée, lorsque les chiffres des ventes réalisées l'année précédente seront disponibles. Un traitement non discriminatoire des acteurs ne peut être assuré que si la quote-part est déterminée chaque année à nouveau.

Une députée pose la question de savoir si les efforts d'économiser de l'énergie que viennent de réaliser certaines entreprises peuvent être pris en compte rétroactivement.

Un représentant ministériel rappelle qu'il a été décidé d'introduire le système ci-dessus pour atteindre l'objectif imposé par la directive. Un tel système exige avant son introduction une préparation des acteurs ; en septembre et octobre 2013, deux workshops avaient été organisés où étaient invités tous les acteurs parties obligées potentiels. Ceux-ci ont été informés aussi que des actions réalisées après le 1^{er} janvier 2014 peuvent être prises en compte sous certaines conditions. Le ministère a par ailleurs assuré les acteurs d'être toujours à leur écoute pour les problèmes concrets.

Quant aux communes, l'orateur fait savoir qu'elles ne sont pas explicitement visées par le système, mais les mesures qu'elles réalisent, déclenchées par une partie obligée, peuvent être comptabilisées.

Un député partage la vue qu'il s'agit d'un objectif ambitieux et souligne que l'augmentation considérable de la population du Luxembourg, à savoir 12 000 personnes par an, rendra l'atteinte de cet objectif plus difficile que pour les autres pays.

Un représentant ministériel confirme que tel est le cas, en ce qui concerne la structure de la consommation énergétique : 25 à 30% de l'énergie consommée relèvent du transport. Par contre, la construction de 3 000 nouvelles unités de logement par an peut contribuer à faire des économies d'énergie, si un acteur partie obligée réussit à ce que ces unités soient mieux construites que le standard. À titre d'exemple : un promoteur envisage de construire des unités de classe énergétique C correspondant au standard ; un fournisseur d'électricité promet de livrer l'électricité à un prix moins élevé en cas de construction de classe énergétique B. En cas de réussite, cette partie obligée pourra faire valoir la différence de consommation d'énergie.

Au sujet des mesures pouvant être prises en compte, l'orateur indique que le règlement grand-ducal à prendre prévoira 34 mesures standardisées. Ainsi, si une partie obligée convainc un consommateur à acheter un frigidaire d'une meilleure classe énergétique que celui qu'il aurait normalement acheté, elle peut se faire comptabiliser l'économie d'énergie à la valeur déterminée par le règlement grand-ducal (l'acteur ne pouvant pas installer un compteur dans les ménages privés pour mesurer la consommation annuelle).

Luxembourg, le 11 décembre 2014

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président,
Franz Fayot

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker