

Projet de loi

instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse des prix des granulés de bois pour le chauffage primaire des ménages privés

Avis du Conseil d'État

(2 décembre 2022)

Par dépêche du 15 novembre 2022, 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.

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

Les avis des chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

La loi en projet entend mettre en œuvre la décision prise par le comité de coordination tripartite des 18, 19 et 20 septembre 2022 d'atténuer, pendant l'année 2023, la hausse des prix des granulés de bois pour les ménages. Elle oblige ainsi les fournisseurs de granulés de bois inscrits à un registre tenu par le ministre ayant l'Énergie dans ses attributions d'appliquer une réduction du prix de 35 pour cent, plafonnée à 200 euros par tonne, au profit des ménages. Cette réduction de prix sera compensée par le biais d'une contribution de l'État dont les dépenses sont estimées à 6 400 000 euros pendant la période éligible.

Les auteurs de la loi en projet entendent imputer ces dépenses sur le Fonds climat et énergie, institué par l'article 13 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.

À cet égard, le Conseil d'État donne à considérer que la loi précitée du 15 décembre 2020 ne prévoit pas ce type de contribution étatique. En effet, la liste des investissements éligibles au financement par le Fonds climat et énergie, figurant à l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 15 décembre 2020 ne contient aucun point qui permettrait de couvrir une contribution étatique visant à limiter la hausse des prix des granulés de bois pour les ménages.

Les auteurs considèrent eux-mêmes que la mesure en projet n'est pas couverte par l'article 14 de la loi précitée du 15 décembre 2020, étant donné

qu'ils écrivent à l'article 4, paragraphe 3, du projet de loi sous avis que « [s]ans préjudice de l'article 14 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat, les avances sont imputées au Fonds climat et énergie ».

Or, si la loi précitée du 15 décembre 2020 institue le Fonds climat et énergie et délimite son champ d'intervention, la loi (spéciale) en projet ne saurait ajouter à la liste des investissements éligibles en dehors d'une disposition modificative de la loi instituant le Fonds climat et énergie. À cet égard, le Conseil d'État tient à signaler que l'article 76, paragraphe 2, de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État prévoit que « [l]a création d'un fonds spécial est autorisée par la loi, laquelle précise en particulier la nature des dépenses imputables à charge de ce fonds ». Étant donné que le législateur est censé se tenir, dans des cas particuliers, aux règles générales qu'il a lui-même édictées, le Conseil d'État demande d'insérer, dans la loi en projet, une disposition modificative de l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 15 décembre 2020 afin de permettre d'imputer les dépenses projetées sur le Fonds climat et énergie.

Par ailleurs, le Conseil d'État comprend que, d'après l'intitulé de la loi en projet et le commentaire des articles, qui n'ont toutefois pas de valeur normative, les auteurs entendent limiter le cercle des bénéficiaires aux ménages privés, alors que, d'après le dispositif, peuvent également profiter de la limitation de la hausse des prix d'autres acteurs établis dans un bâtiment comprenant au moins une unité d'habitation.

Enfin, le Conseil d'État constate qu'à l'opposé de la loi modifiée du 12 mai 2022 instaurant une compensation financière permettant la réduction temporaire du prix de vente de certains produits pétroliers, la réduction du prix de vente des granulés de bois n'est pas obligatoire pour tous les fournisseurs étant donné que seuls pourront profiter les ménages dont les fournisseurs sont inscrits à un registre des fournisseurs.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article sous examen expose le fonctionnement général du mécanisme institué par la loi en projet afin d'atténuer les prix des granulés de bois au profit des ménages.

Le paragraphe 1^{er} se réfère au chapitre 3 de la loi précitée du 15 décembre 2020 qui traite du Fonds climat et énergie. Il est renvoyé, à cet égard, aux considérations générales.

Par ailleurs, le Conseil d'État suggère de supprimer le paragraphe 3 et d'intégrer cette phrase à la fin du paragraphe 1^{er}.

Article 3

L'article sous revue institue un registre des fournisseurs éligibles à une compensation financière.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État recommande aux auteurs de prévoir que la liste est publiée sur un site internet accessible au public.

Article 4

L'article sous revue traite des avances à octroyer aux fournisseurs inscrits sur le registre prévu à l'article 3 de la loi en projet.

Au paragraphe 1^{er}, en l'absence de conditions prévues dans cette matière réservée à la loi en vertu de l'article 103 de la Constitution, le Conseil d'État comprend que le ministre « prend une décision » favorable aussitôt que les renseignements prévus à l'article 3, paragraphe 1^{er}, ont été fournis et reconnus comme avérés.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous avis prévoit des déclarations et des décomptes intermédiaires.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, fait état du cas « où l'acheteur est une personne morale ». Le Conseil d'État s'interroge sur la notion très large de « personne morale » dans le présent contexte. S'agit-il de personnes morales de droit privé et de personnes morales de droit public ? S'agit-il d'unités d'habitation exploitées par une personne morale ? Les auteurs entendent-ils plutôt viser les seuls syndicats des copropriétaires ? En l'absence de précision, le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous revue pour être source d'insécurité juridique.

Au paragraphe 4, il est prévu qu'« [e]n cas de circonstances exceptionnelles dûment motivées, les fournisseurs peuvent demander au ministre un paiement intermédiaire en vue de se voir rembourser un solde substantiel au cas où le montant des réductions appliquées est nettement supérieur au montant des avances perçues ».

Il est à relever que les notions de « solde substantiel » et de montant « nettement supérieur » manquent de précision, de sorte que le ministre disposerait d'un pouvoir discrétionnaire pour octroyer des paiements intermédiaires. Or, dans les matières réservées à la loi, en l'occurrence la matière visée par l'article 103 de la Constitution, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite 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'administration¹. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que la disposition sous avis soit précisée à cet effet.

Article 7

L'article sous examen prévoit la possibilité d'une « régularisation » des inscriptions au registre qui auraient eu lieu hors délai.

Le paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2, prévoit de refuser certaines tranches d'avances au fournisseur « dont l'inscription n'a pas été réalisée endéans le délai » prévu respectivement aux articles 3 et 6, paragraphe 5, alinéa 2.

Or, le délai prévu à l'article 3, paragraphe 1^{er}, se rapporte au moment d'introduction de la demande, qui doit avoir lieu « au plus tard un mois après l'entrée en vigueur de la présente loi ». En ce qui concerne le renvoi à l'article 6, paragraphe 5, alinéa 2, il est à relever que ladite disposition ne contient pas de délai qui s'imposerait au fournisseur, mais un délai de prise de décision qui s'adresse au ministre. Il y aurait plutôt lieu de viser l'article 6, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, qui vise les délais pour introduire la déclaration intermédiaire.

Les alinéas 1^{er} et 2 du paragraphe 2 sous revue devraient se référer au délai dont le respect incombe au fournisseur, et qui se trouve dès lors sous sa maîtrise, et non à l'inscription dont le moment est maîtrisé par le ministre, dans la limite des 15 jours prévus par la loi en projet aux articles 4, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} et 6, paragraphe 5, alinéa 2. En effet, même si le fournisseur a introduit sa demande dans les délais prévus aux articles 3, paragraphe 1^{er}, et 6, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, la décision d'inscription peut avoir lieu dans les quinze jours qui suivent, de sorte qu'un dépassement des délais précités est susceptible d'intervenir à l'insu du fournisseur.

Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, que soit visé au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le délai d'introduction de la demande tel que prévu à l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi en projet, et au paragraphe 2, alinéa 2, le délai d'introduction de la déclaration intermédiaire, tel que visé par l'article 6, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, de la loi en projet.

Au paragraphe 3, il est prévu que le ministre « peut » calculer le montant des avances « en prenant en compte les informations notifiées par le fournisseur », à savoir les ventes réalisées et les réductions de prix appliquées. Or, dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. Il est renvoyé, pour le surplus, à l'observation formulée à ce sujet à l'endroit de l'article 6. Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, que le verbe « pouvoir » soit omis de la disposition sous revue.

¹ Avis n° 60.858 du Conseil d'État du 30 juin 2022 relatif au projet de loi visant à mettre en place un régime d'aides destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun (doc. parl. n° 7930², p. 2).

Article 8

Sans observation.

Article 9

L'article sous revue introduit la possibilité pour le ministre de contrôler « la véracité des informations fournies par les fournisseurs à l'origine de leurs demandes d'inscription au registre et de compensation financière ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu de viser l'article 8 et non pas l'article 9.

Par ailleurs, vu 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, il y a lieu de supprimer les termes « par tous les moyens appropriés ».

En ce qui concerne, au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, l'accès par le « ministre et son délégué » au registre national des personnes, le Conseil d'État estime que l'accès à ces données doit être limité au cadre des missions exercées en vertu de la loi en projet. Or, la formulation large de la disposition sous revue, dont il ne ressort pas qui est le « délégué » du ministre et quelles sont les données visées, est contraire au principe de minimisation des données prévu à l'article 5, paragraphe 1^{er}, lettre c), du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), ainsi qu'à l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, qui prévoit que « l'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi ». Par ailleurs, le Conseil d'État donne à considérer que la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et le règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques règlent déjà les conditions d'accès au registre national des personnes physiques. Vu ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen, et suggère aux auteurs de supprimer l'article 9, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, sous revue.

Étant donné que la loi en projet ne contient pas de chapitres, il y a lieu de reformuler le paragraphe 2 pour viser les conditions imposées « par la présente loi ».

Article 10

Le Conseil d'État estime que la disposition sous examen 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 fraudeur².

Article 12 (11 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Lorsqu'il est fait référence à des points d'une énumération, il y a lieu de faire suivre le terme « point » par le numéro du point en question ainsi que par le signe « ° ».

Article 1^{er}

Il convient d'ajouter une virgule avant les termes « on entend par ».

Article 4

Le tiret à l'intitulé de l'article est à supprimer.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'État signale que les auteurs emploient le terme « respectivement » de manière inappropriée, de sorte que les formulations en question sont à revoir. Cette observation vaut également pour le reste du dispositif.

Toujours au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le terme « ces-derniers » est à remplacer par les termes « ce dernier ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, points 2^o et 3^o, le terme « ci-dessus » est à supprimer pour être superfétatoire.

Au paragraphe 4, première phrase, le terme « dument » est à rédiger correctement avec un accent circonflexe à la lettre « u ».

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient de citer la dénomination complète du registre visé, pour écrire « Registre national des personnes physiques ». Il n'est pas de mise de citer la loi instaurant ce registre.

² Avis n° 52.102 du Conseil d'État du 20 mars 2018 relatif au projet de loi relatif au Revenu d'inclusion sociale et portant modification 1. du Code de la Sécurité sociale ; 2. du Code du travail ; 3. de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées ; 4. de la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité ; 5. de la loi modifiée du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit ; 6. de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ; et portant abrogation de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti (doc. parl. n° 7113¹⁰).

Article 12 (11 selon le Conseil d'État)

Un article 11 faisant défaut au projet de loi sous revue, l'article 12 est à renuméroter en article 11.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 2 décembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz