

Projet de loi

**concernant le comptage divisionnaire et la répartition des
coûts de chaleur, de froid et d'eau chaude sanitaire**

Avis du Conseil d'État

(14 juillet 2023)

Par dépêche du 9 juin 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.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un tableau de concordance entre la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE telle que modifiée par la directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique et le projet de loi sous rubrique ainsi que le texte de la directive (UE) 2018/2002 précitée.

Par dépêche du 20 juin 2023, le Premier ministre, ministre d'État, a demandé au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire à l'examen du projet sous rubrique.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État en date du 22 juin 2023.

Les avis de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés 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.

Considérations générales

La loi en projet entend transposer les modifications introduites dans la directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE par la directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique. La directive à transposer vise à améliorer l'efficacité énergétique en imposant l'individualisation du comptage de la consommation de chaleur, de froid et d'eau chaude sanitaire, ainsi que la sensibilisation de l'utilisateur final à sa consommation en énergie réelle.

Le Conseil d'État se doit de constater qu'à la date de sa saisine, le délai de transposition de la directive 2018/2002 précitée, fixé au 25 juin 2020, était écoulé depuis près de trois ans.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue définit les termes employés à travers la loi en projet.

Le Conseil d'État relève l'emploi, tout au long de la loi en projet, des notions de « compteur » et de « compteur individuel », définies aux points 2° et 3° de l'article sous revue.

En vertu de l'article 1, point 2°, le « compteur » est installé au « point de raccordement d'un client final » afin d'« indiquer avec précision la consommation en énergie réelle du client final », ce dernier étant défini comme « une personne physique ou morale qui achète de l'énergie pour sa consommation propre ».

Suivant l'article 1^{er}, point 3°, le « compteur individuel » est installé au « point d'alimentation d'une unité privative », qui est une « [unité séparée] dans un immeuble collectif [réservée] à l'usage exclusif d'un occupant », l'occupant étant défini comme une « personne physique ou morale occupant une unité privative dans un immeuble collectif », afin « d'indiquer avec précision la consommation en énergie réelle de cette unité privative prise séparément ».

Ce n'est qu'à l'article 2, paragraphe 1^{er}, qu'il est précisé que le « compteur individuel » tend à mesurer l'alimentation par un circuit interne dans les seuls immeubles collectifs équipés d'installations centrales. À des fins d'intelligibilité, le Conseil d'État demande aux auteurs d'intégrer ledit paragraphe aux définitions des notions de « compteur » et de « compteur individuel ».

Article 2

Il est renvoyé, pour ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, aux considérations relatives aux définitions prévues à l'article 1^{er}.

Les paragraphes 2 et 3, se bornant à annoncer les obligations découlant des articles 10 et 11, sont à supprimer pour être dénués de plus-value normative.

Articles 3 à 7

Sans observation.

Article 8

Les paragraphes 3, alinéa 2, et 5, qui traitent de la mise en demeure, sont à reformuler afin d'améliorer leur lisibilité, pour écrire, à titre d'exemple au paragraphe 3, alinéa 2 :

« Dans les 30 jours après l'écoulement du délai visé à l'alinéa 1^{er}, le gestionnaire de réseau met en demeure les propriétaires ou, en cas de copropriété, le syndic, en défaut de conformité avec les obligations leur incombant en vertu de la présente loi. »

Article 9

Au paragraphe 2, alinéas 1^{er} et 2, le Conseil d'État estime que les dispositions auxquelles il est renvoyé, à savoir l'article 3, paragraphes 1^{er} et 2, alinéa 3, ne satisfont pas au principe de la spécification de l'incrimination, corollaire du principe de la légalité de la peine, tel que consacré par l'article 19 de la Constitution.

En effet, il ne ressort pas clairement des dispositions en cause quel comportement est visé. Le fait incriminé réside-t-il, par exemple à l'article 3, paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, dans l'absence de fourniture de la preuve de l'installation, ou bien uniquement dans le défaut d'installation lui-même ?

Par ailleurs, certaines des notions manquent de précision pour assortir les comportements en cause de sanctions. En effet, les dispositions visées traitent, d'une part, de l'obligation des gestionnaires de réseau de fournir aux clients finals « des informations et des conseils appropriés en particulier sur les possibilités que les compteurs offrent en termes d'affichage et de suivi de la consommation d'énergie ainsi qu'en ce qui concerne la collecte et le traitement des données à caractère personnel conformément à la législation en matière de protection des données et de la vie privée », et, d'autre part, de l'obligation des propriétaires ou syndics d'équiper d'un compteur individuel les « unités communes qui en fonction de leur affectation ont une consommation importante en chaleur ou eau chaude sanitaire tels que les piscines ou saunas ».

Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'article 19 de la Constitution, aux auteurs de préciser les obligations dont le non-respect est soumis à sanction en vertu de l'article sous revue.

Le Conseil d'État signale ensuite que le recours en annulation, que le paragraphe 2, alinéa 3, entend instituer, constitue le recours de droit commun. En vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ce recours est en effet ouvert contre toute décision administrative à l'égard de laquelle aucun autre recours n'est ouvert et même contre les décisions qualifiées par les lois ou règlements de définitives ou en dernier ressort. Il est dès lors superfétatoire de prévoir dans un texte légal particulier un recours en annulation contre une décision administrative individuelle¹.

Enfin, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, que la loi prévoie un recours en réformation contre les amendes prononcées par le ministre, et ceci au regard de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales².

¹ Avis n° 53.553 du Conseil d'État du 9 juin 2020 sur le projet de loi relative au patrimoine culturel (doc. parl. n° 7473⁶), p. 10.

² Cour européenne des droits de l'homme, arrêt *Silvester's Horeca Service c/ Belgique* du 4 mars 2004.

Articles 10 et 11

Sans observation.

Article 12

L'intitulé de citation proposé étant quasiment identique à l'intitulé de la loi en projet, l'article sous revue est à omettre.

Article 13

À l'alinéa 2, dans la mesure où les dispositions visées vont au-delà de la transposition de la directive 2018/2002 précitée, le Conseil d'État peut marquer son accord à leur entrée en vigueur différée.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Une phrase liminaire pour introduire les définitions fait défaut à l'article sous revue, de sorte que l'article est à commencer par les termes :

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

Au point 3°, il y a lieu d'accorder le terme « installée » au genre masculin.

Article 2

À l'intitulé de l'article sous revue, il y a lieu de rédiger le terme « champ » avec une lettre « c » initiale minuscule.

Au point 2°, lettres a) et b), il y a lieu d'accorder le terme « alimentés » suivant les termes « unités privatives » au genre féminin pluriel. À la lettre c), il convient de supprimer le terme « d' » suivant le terme « en ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, point 3°, il convient de supprimer le terme « de » précédant les termes « ses règlements d'exécution ».

Article 5

Au paragraphe 2, il y a lieu de renvoyer au paragraphe 1^{er} et non à l'alinéa 1^{er}.

Article 7

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, les termes « de munir » sont à remplacer par les termes « d'installer ».

Au paragraphe 6, alinéa 2, le verbe « rappeler » est à accorder au pluriel.

Article 9

À l'indication de l'article sous examen, le numéro d'article est à faire suivre d'un point.

Article 12

L'article relatif à l'introduction d'un intitulé de citation est à rédiger de la manière suivante :

« **Art. 12. Intitulé de citation**

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] concernant le comptage divisionnaire et la répartition des coûts de chaleur, froid et eau chaude sanitaire ». »

Article 13

L'article sous revue est à libeller comme suit :

« **Art. 13. Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, à l'exception des articles 8, paragraphe 2, et 9, paragraphe 1^{er}, qui entrent en vigueur six mois après la publication de la présente loi au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 14 juillet 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz