

Projet de loi

instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse des prix des services de charge de véhicules électriques sur les bornes de charge accessibles au public

Avis du Conseil d'État

(16 décembre 2022)

Par dépêche du 29 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.

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 ainsi que d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été communiqué au Conseil d'État en date du 13 décembre 2022.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Par dépêche du 1^{er} décembre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a demandé au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire à l'examen du projet sous rubrique.

Considérations générales

Le projet de loi met en place un nouveau régime d'aide au profit des utilisateurs de bornes de charge publiquement accessibles.

Il met en application un volet de l'accord dégagé au sein du Comité de coordination tripartite des 18, 19 et 20 septembre 2022. Il est conçu selon un schéma identique à celui que le Conseil d'État a retrouvé dans d'autres projets de loi mettant en œuvre d'autres mesures découlant du même accord¹.

Les aides prennent la forme de ristournes sur les prix à la consommation qui sont ensuite remboursées aux entreprises qui ont appliqué la ristourne. Afin de pouvoir obtenir ce remboursement, les entreprises doivent s'enregistrer auprès du ministre compétent.

¹ Cf. le projet de loi n° 8098 instituant une contribution étatique visant à limiter la hausse des prix des granulés de bois pour le chauffage primaire des ménages privés, tel qu'amendé par les amendements parlementaires du 8 décembre 2022) et le projet de loi projet de loi n° 8111 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, N° CE 61.258, dont le Conseil d'État a été saisi également le 29 novembre 2022.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit certaines notions employées dans le projet de loi.

Points 1° et 7°

Les auteurs du projet de loi ont fait le choix de désigner comme bénéficiaires du régime d'aide qu'il est proposé d'introduire non pas les « fournisseurs de service de charge » définis dans la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, mais la catégorie nouvelle des « fournisseurs de service de mobilité » qu'ils définissent au point 1° de l'article sous examen comme visant « un prestataire de services qui offre des services de mobilité pour les utilisateurs de véhicules électriques y inclus des services d'accès à la charge. La fourniture de services d'accès à la charge n'est pas considérée comme fourniture d'électricité dans le sens de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ».

Ni ce choix ni la formulation de la définition ne font l'objet d'une explication dans le commentaire des articles (« Les points 1° à 3° n'appellent pas de commentaires particuliers »).

La définition du « fournisseur de service de mobilité » comme étant « un prestataire de services qui offre des services de mobilité » apparaît, au premier abord, largement tautologique. La précision que ces services incluent « des services d'accès à la charge » n'apporte pas plus d'éclaircissements alors que, d'une part, les autres composantes du service restent obscures et que, d'autre part, la notion de « service d'accès à la charge » n'est elle-même définie ni dans le projet de loi ni, suivant les vérifications auxquelles le Conseil d'État a pu procéder, dans un autre texte normatif. L'ajout que « la fourniture de services d'accès à la charge n'est pas considérée comme fourniture d'électricité dans le sens de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité » ne contribue pas davantage à préciser les contours de la définition du « fournisseur de service de mobilité ».

Le tableau s'assombrit encore lorsqu'on se rend compte qu'au point 7° du même article, les auteurs assimilent en définitive les notions de « service de charge » et de « service d'accès à la charge », puisque le « service de charge » est défini comme étant un « service d'accès à la charge de véhicules électriques proposé par un fournisseur de service de mobilité ».

Au vu de l'opacité des notions employées, le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux points 1° et 7° de l'article sous examen au motif qu'ils sont source d'insécurité juridique.

À la lecture du dispositif, et en particulier l'article 4 du projet de loi, le Conseil d'État comprend que le régime d'aide ne concerne que la prestation du service de charge. Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur l'utilité même de l'introduction d'une notion spécifique de « fournisseur de service de mobilité ».

En conséquence des développements qui précèdent, le Conseil d'État propose de supprimer les points 1° et 7° et de remplacer dans le dispositif les termes « fournisseur de service de mobilité » par les termes « fournisseur de service de charge ».

Si le législateur souhaite néanmoins introduire une définition spécifique, le Conseil d'État suggère de reformuler le point 1° comme suit :

« 1° « fournisseur de service de mobilité » : un prestataire de services qui fournit des opérations de charge ».

La définition figurant au point 7° serait toujours à omettre, car elle resterait source de confusion.

L'une ou l'autre des approches suggérées dans les deux alinéas qui précèdent permettrait au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Points 2° et 3°

Sans observation.

Point 4°

Le point 4° définit la notion d'« opération de charge » comme désignant toutes les prestations de service de charge que ce service soit presté dans le cadre d'un contrat d'abonnement ou lors d'une prestation de service unique.

Le Conseil d'État note que la notion d'« opération de charge » est également employée dans le règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 2015 relatif à l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique, où elle n'est cependant pas spécialement définie.

Le point sous examen n'appelle pas d'autre observation.

Points 5°, 6°, 8°, 9° et 10°

Sans observation.

Article 2

L'article 2 pose le principe de l'aide fournie en prévoyant que les fournisseurs inscrits sur le registre visé à l'article 3 pourront bénéficier d'une compensation de la réduction qu'ils ont appliquée sur leurs tarifs au bénéfice des utilisateurs.

Au paragraphe 2, il conviendrait de préciser que la contribution financière est versée aux fournisseurs qui ont appliqué la réduction sur le prix du service de charge déterminée conformément au paragraphe 3 et non pas une réduction d'un montant quelconque. Le renvoi au paragraphe 2 qui figure au paragraphe 3 devrait en conséquence être supprimé.

Le paragraphe 3 précise un plafond maximal de 0,5 euro par kilowattheure, ce qui, selon les auteurs du projet de loi, « correspond approximativement au différentiel entre le plus haut niveau de prix de marché de gros depuis le début de la crise et le niveau de prix usuel d'avant crise ».

Le montant exact de la réduction doit être arrêté, dans la limite fixée par le législateur, par voie de règlement grand-ducal. Le Conseil d'État se trouve également saisi d'un projet de règlement grand-ducal fixant le montant de la réduction sur le prix du service de charge sur les bornes de charge accessibles au public (n° CE 61.261), qui prévoit de fixer le montant de la réduction à 0,33 euro par kilowattheure, hors taxes.

La deuxième phrase du paragraphe 3 indique que la réduction ne peut être supérieure au prix de l'électricité chargée et facturée à la suite de l'opération de charge. Le Conseil d'État comprend que cette disposition peut, d'une part, rendre nécessaire une adaptation du règlement grand-ducal précédemment visé, mais aussi, d'autre part, obliger des fournisseurs à réduire le montant de la réduction à un montant inférieur à celui fixé par règlement grand-ducal pour éviter une surcompensation. Il recommande de modifier le dispositif pour que cette seconde hypothèse résulte plus clairement du texte.

Le paragraphe 4 limite l'application dans le temps de la contribution financière instituée par la loi à la période du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023. Cette disposition pourrait tout aussi bien figurer à l'article 5 ou en toute fin du dispositif sous revue.

Pour une meilleure lisibilité, et en conséquence des développements qui précèdent, le Conseil d'État suggère de reformuler l'article 2, paragraphes 2 à 4, comme suit :

« (2) La contribution financière prévue au paragraphe 1^{er} consiste dans une compensation financière versée aux fournisseurs de service de mobilité qui se sont inscrits au registre prévu à l'article 3 et qui ont appliqué sur le prix du service de charge des opérations de charge réalisées la réduction sur le prix prévue au paragraphe 3.

(3) La réduction ~~prévue au paragraphe 2~~ sur le prix du service de charge des opérations de charge est limitée à un montant maximal hors taxes de 0,50 euro par kilowattheure. ~~La réduction appliquée ne peut être supérieure au prix du service de charge avant application de la réduction.~~ Un règlement grand-ducal fixe le montant de la réduction à appliquer par les fournisseurs de service de mobilité. Le fournisseur de service de mobilité applique la réduction dans la limite maximale du prix du service de charge qu'il facture à ses clients.

(4) La contribution financière s'applique aux opérations de charge réalisées pendant la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023. »

Article 3

L'article 3 prévoit, à l'instar d'autres régimes d'aides issus de la négociation au sein du Comité de coordination tripartite, la tenue, par le ministre, d'un registre sur lequel les fournisseurs souhaitant bénéficier du régime doivent s'inscrire.

Le 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

bénéficiaire du remboursement escompté en raison de l'effet combiné des délais figurant aux articles 3, paragraphe 3, et 5, paragraphe 1^{er}.

Le texte en projet détaille à l'article 3, paragraphe 1^{er}, les informations que le fournisseur doit renseigner. Parmi celles-ci, le Conseil d'État comprend que les exigences de renseigner la quantité mensuelle d'électricité chargée au Grand-Duché de Luxembourg par ses utilisateurs finals au cours des douze mois précédant le mois de la demande d'inscription (point 4^o) et les prix pratiqués au cours des trois mois précédant la demande ne sont pas de nature à exclure du régime les opérateurs qui n'ont pas encore douze ou trois mois d'activité, dans la mesure où il leur sera possible de déclarer une quantité nulle et l'absence de prix antérieurement pratiqués. Au point 6^o, la formule « prix de services de charge en vigueur et appliqués sur les bornes [...] » est redondante, la seule mention des prix appliqués étant suffisante, à l'instar du point 5^o.

Le paragraphe 2 prévoit que certaines données seront rendues publiques, à savoir les coordonnées des fournisseurs inscrits au registre et les prix des services de charge qu'ils appliquent. Il serait indiqué que le texte précise, comme le renseigne le commentaire des articles, que les prix pratiqués sont régulièrement mis à jour. Le ministre dispose de l'information pertinente en vertu de l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er}, lequel fait notamment obligation aux fournisseurs d'informer le ministre de tout changement du prix de ses services. Le Conseil d'État rappelle que dans son avis du 2 décembre 2022 sur le projet de loi n° 8098 précité², qui comporte une disposition similaire, il a recommandé « aux auteurs de prévoir que la liste est publiée sur un site internet accessible au public ».

Le paragraphe 3, deuxième phrase, énonce que l'inscription devra être accordée si le fournisseur respecte les « critères d'éligibilité prévus à l'article 1^{er}, point 1^o » et si les conditions de forme de la demande ont été respectées. Le Conseil d'État constate que l'article 1^{er}, point 1^o, du projet de loi, qui définit la notion de « fournisseur de service de mobilité », n'énonce en soi aucune « condition d'éligibilité » et renvoie pour le surplus à ses observations et à son opposition formelle au sujet de cette définition. En l'état, le Conseil d'État doit également formuler une opposition formelle à l'encontre de la deuxième phrase du paragraphe 3, au motif qu'elle 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 Constitution³.

Le paragraphe 3, troisième phrase, précise qu'une décision de refus d'admission doit être « dûment motivée ». Cette précision, qui ne fait que reprendre une règle de la procédure administrative non contentieuse, est superfétatoire et peut être omise.

Au vu des considérations qui précèdent et afin de pouvoir lever son opposition formelle frappant la seconde phrase du paragraphe 3, le Conseil d'État propose aux auteurs du texte de reformuler le paragraphe 3 en entier comme suit :

« (3) Le ministre inscrit les fournisseurs de service de mobilité [ou : de service de charge] sur le registre dans les 30 jours suivant la

² Avis du Conseil d'État N° CE 61.232 du 2 décembre 2022 sur le 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 (doc. parl n° 8098¹), p. 3.

³ Avis du Conseil d'État N° CE 61.232 du 2 décembre 2022, précité, (doc. parl n° 8098¹), p. 3.

réception de la demande respectant les conditions fixées au paragraphe 1^{er}. »

Article 4

L'article 4 précise que la contribution étatique est appliquée par les fournisseurs au moment de l'établissement de la facture qu'ils adressent à leurs clients.

Il impose aux fournisseurs une obligation d'informer leurs utilisateurs finals « de manière transparente sur la facture » sur l'application de la réduction. 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 à l'utilisateur final comporte certaines mentions précises, il y a lieu de les désigner dans le dispositif légal, à l'instar, par exemple, de l'article 5 du projet de loi n° 8098 précité.

Le Conseil d'État relève encore que le dispositif proposé n'est pas adapté à l'hypothèse d'une opération de charge *ad hoc*, payée par exemple au moyen d'une carte de crédit. Il n'y a, dans ce cas, pas de facture mensuelle et il n'est manifestement matériellement pas possible de procéder à la remise de la fiche d'information. Afin de remédier à cette problématique, le Conseil d'État demande l'ajout d'un second alinéa, qui pourrait être conçu comme suit :

« Dans le cas d'une opération de charge *ad hoc*, le fournisseur de service de mobilité [ou : le fournisseur de service de charge] informe l'utilisateur de la réduction appliquée au moyen de l'écran d'affichage de la borne. L'obligation de procéder à la communication de la fiche d'information mise à disposition par le ministre ne trouve pas application dans ce cas. »

Article 5

L'article 5 concerne les modalités de remboursement de la contribution financière appliquée par les fournisseurs. Les fournisseurs doivent remplir et remettre au plus tard à la fin du mois suivant le mois pour lequel le remboursement est demandé un formulaire reprenant les données précisées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}. En outre, le ministre peut demander la production de toute « pièce supplémentaire ». Le Conseil d'État suggère de remplacer ces termes par ceux de « pièce justificative complémentaire ».

Le paragraphe 2 précise que le ministre procède au paiement « de la compensation visée à l'article 1^{er} ». Il s'agit d'une erreur : il convient de viser l'article 2, paragraphe 2. La référence « aux conditions de l'article 2 » semble superflue dès lors que la demande doit respecter les conditions du paragraphe 1^{er}, qui renvoie déjà à l'article 2. Le Conseil d'État observe que les auteurs n'ont pas précisé de délai pour ce paiement. Dès lors qu'il s'agit du remboursement d'avances faites par les fournisseurs au moyen de leur propre trésorerie, un délai court semble s'imposer.

Article 6

L'article sous revue introduit la possibilité pour le ministre de contrôler la véracité des informations fournies par les fournisseurs dans leurs demandes d'inscription au registre et dans leurs demandes de paiement.

L'opportunité d'effectuer un tel contrôle est laissée à la discrétion du ministre.

La possibilité de réaliser un tel contrôle est par ailleurs limitée dans le temps puisqu'il ne pourra être effectué que jusqu'à l'écoulement d'un délai de six mois après la réception de la dernière demande de paiement, c'est-à-dire en juillet 2024.

Le dispositif en projet entend autoriser le ministre à mettre en œuvre « tous les moyens (qu'il jugera) appropriés » dans la mise en œuvre d'un tel contrôle. Le Conseil d'État rappelle que, dans son avis précité du 2 décembre 2022, il avait estimé « qu'il est inconcevable » qu'une loi « octroie au ministre des pouvoirs allant au-delà du pouvoir d'investigation ordinaire de l'administration » et demandé « de supprimer les termes « par tous les moyens appropriés »⁴ ».

Les paragraphes 3 et 4 permettent au ministre de collecter des données sur les volumes d'électricité effectivement livrés auprès des opérateurs d'infrastructures de charge accessibles au public ou auprès des gestionnaires de réseau de distribution. Il est évident que cette transmission de données devra respecter les règles applicables en matière de données personnelles et que les éventuelles données relatives aux utilisateurs finals devront être occultées. Le but de cette transmission de données est en effet seulement de comparer les volumes effectivement utilisés à ceux renseignés dans les demandes de paiement.

Article 7

L'article 7 formule l'obligation de restitution d'aides qui auraient été obtenues sur la base de fausses déclarations.

Le Conseil d'État considère qu'une telle disposition 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 fraudeur⁵.

Articles 8 et 9

Sans observation.

⁴ Avis du Conseil d'État N° CE 61.232 du 2 décembre 2022, précité, (doc. parl n° 8098¹), p. 5. À la suite de cette opposition formelle, la commission parlementaire « Tripartite » a supprimé ces termes du projet de loi n° 8098 par des amendements parlementaires adoptés lors de sa réunion du 7 décembre 2022 (doc. parl. n° 8098²), de sorte que le Conseil d'État a pu lever cette opposition formelle, dans son avis complémentaire du 13 décembre 2022 (doc. parl n° 8098⁵).

⁵ Voir, dans le même sens, Avis du Conseil d'État N° CE 61.232 du 2 décembre 2022, précité, (doc. parl n° 8098¹), p.5.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Au point 4°, lorsqu'il est fait référence à des termes latins, ceux-ci sont à écrire en caractères italiques. Partant, il convient d'écrire « en cas d'opération de charge *ad hoc* ». Cette observation vaut également pour le point 5°.

Article 2

À l'intitulé de l'article sous revue, le terme « Champ » est à écrire avec une lettre initiale minuscule.

Au paragraphe 4, il est recommandé d'écrire « du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2023 ».

Article 3

Au paragraphe 3, première phrase, il est signalé que 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 « trente jours ».

Article 4

Il y a lieu de supprimer le trait d'union précédent l'intitulé de l'article sous examen. Cette observation vaut également pour l'article 5.

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État signale que le terme « respectivement » est à employer de manière appropriée, pour écrire « leurs demandes de paiement visées respectivement aux articles 3 et 5 ».

Au paragraphe 4, les termes « paragraphe 24 » sont à remplacer par les termes « point 24 ».

Article 9

Il faut écrire « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 16 décembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz