

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité et portant exécution du règlement délégué (UE) 2024/1366 de la Commission du 11 mars 2024 complétant le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil en établissant un code de réseau sur des règles sectorielles concernant les aspects liés à la cybersécurité des flux transfrontaliers d'électricité

Avis du Conseil d'État

(7 octobre 2025)

En vertu de l'arrêté du 19 juin 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Économie, des PME, de l'Énergie et du Tourisme.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité que le projet de loi sous rubrique vise à modifier, le texte de la directive que la loi en projet vise à transposer, un tableau de concordance entre les dispositions de la directive à transposer et les dispositions de la loi précitée du 1^{er} août 2007, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Considérations générales

Le projet de loi sous revue vise à modifier la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité afin de transposer certaines dispositions de la directive (UE) 2024/1711 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour but d'améliorer l'organisation du marché de l'électricité de l'Union européenne en adaptant les règles sur l'autoconsommation et le partage d'énergie électrique, tout en se conformant au nouveau cadre européen et en clarifiant certaines ambiguïtés concernant les textes en vigueur.

Le projet de loi sous rubrique vise encore à mettre en œuvre l'article 4 du règlement délégué (UE) 2024/1366 de la Commission du 11 mars 2024 complétant le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil en établissant un code de réseau sur des règles sectorielles concernant les aspects liés à la cybersécurité des flux transfrontaliers d'électricité. Au deuxième visa du préambule de la loi en projet, le Conseil d'État suggère la suppression de la référence à l'article 11 du règlement délégué (UE) 2024/1366 précité, cet article n'étant pas visé par le projet de loi sous examen.

Le Conseil d'État relève que la directive (UE) 2024/1711 précitée impose aux États membres un délai de transposition en droit national pour le 17 janvier 2025 au plus tard. Ce délai est fixé au 17 juillet 2026 en ce qui concerne la transposition en droit national des dispositions de l'article 2, points 2 et 5, de cette directive. Dans la mesure où il ressort de l'exposé des motifs ainsi que du tableau de juxtaposition joint au projet de loi sous avis que les auteurs n'ont voulu procéder qu'à une transposition partielle de la directive (UE) 2024/1711 précitée et qu'ils annoncent vouloir transposer une partie de ses dispositions par un projet de loi ultérieur, le risque de dépasser largement les délais de transposition prévus devient évident.

Par ailleurs, à la lecture du commentaire des articles, il ressort que l'article 1^{er}, points 2^o, 9^o et 11^o, vise à transposer des notions et concepts de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte) et l'article 2 vise à transposer des modifications que la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil a apporté à la directive (UE) 2028/2001 précitée.

Certaines dispositions en projet visent encore à modifier les dispositions de la loi précitée du 1^{er} août 2007 afin d'aligner davantage leurs libellés à la terminologie européenne et d'harmoniser le dispositif de ladite loi.

Le Conseil d'État constate que la loi en projet constitue déjà le dixième texte législatif modifiant la loi précitée du 1^{er} août 2007. S'il est bien conscient que la plupart des modifications ont leur source dans des textes européens, il préconise toutefois de ne pas multiplier outre mesure les lois de modification dans un souci de faciliter la lisibilité du texte et d'assurer en permanence sa conformité au droit européen.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 10

Sans observation.

Article 11

L'article sous revue vise à compléter la loi précitée du 1^{er} août 2007 par un article 9^{ter} nouveau afin de mettre en œuvre l'article 4 du règlement délégué (UE) 2024/1366 précité qui fait obligation à chaque État membre de désigner une autorité gouvernementale ou réglementaire nationale chargée d'exécuter les tâches qui sont assignées à l'« autorité compétente » par ce texte. Les auteurs ont désigné le régulateur, c'est-à-dire l'Institut luxembourgeois de régulation, comme autorité compétente pour le Grand-Duché de Luxembourg.

L'article 4, paragraphe 3, première et deuxième phrase, du règlement délégué (UE) 2024/1366 précité précise que « [l]es États membres peuvent autoriser leur autorité compétente à déléguer les tâches qui lui sont assignées par le présent règlement à d'autres autorités nationales, à l'exception des tâches énumérées à l'article 5. Chaque autorité compétente contrôle l'application du présent règlement par les autorités auxquelles elle a délégué des tâches. »

Le Conseil d'État note que le libellé de l'article 9^{ter}, alinéa 2, nouveau, diverge du texte européen précité dans la mesure où il n'instaure pas une délégation des « tâches [...] à d'autres autorités nationales, à l'exception des tâches énumérées à l'article 5 [du règlement délégué (UE) 2024/1366 précité] », mais autorise le régulateur à déléguer « la mise en œuvre de l'ensemble ou de certaines de ces mesures à d'autres autorités nationales ». Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 9^{ter}, alinéa 2, première phrase, nouveau, qui entrave l'applicabilité directe du règlement européen délégué (UE) 2024/1366 précité et demande que la disposition en projet soit reformulée afin de prévoir une délégation des « tâches » dans le respect des conditions visées à l'article 4 du règlement européen délégué (UE) 2024/1366 précité et non pas une délégation de l'ensemble ou de certaines « mesures ».

À cela s'ajoute que l'article 9^{ter}, alinéa 2, nouveau, fait explicitement référence aux « mesures visées à l'article 39, paragraphe 1^{er}, » du règlement délégué (UE) 2024/1366 précité qui concernent les entités à impact critique ou à fort impact critique. En l'absence de toute explication de la part des auteurs concernant cet ajout qui fait intervenir une délégation à un centre de coordination national, le Conseil d'État demande sa suppression, ce renvoi étant inapproprié.

Article 12

L'article sous revue vise à compléter l'article 15 de la loi précitée du 1^{er} août 2007 par un paragraphe 5 nouveau qui décrit la procédure à suivre en matière de demandes d'autorisation préalables pour les installations de production d'électricité basées sur les sources d'énergie renouvelables dont la puissance électrique nominale est supérieure à 10 MW. Pour les installations de moindre puissance électrique, aucune autorisation préalable n'est requise.

Le Conseil d'État suggère de définir positivement le champ d'application des autorisations au paragraphe 1^{er} de l'article 15 au lieu de procéder à une exclusion de certaines catégories d'installations au paragraphe 4.

En ce qui concerne le délai de deux mois introduit par l'article sous examen, le Conseil d'État relève que les auteurs n'ont attaché aucun effet juridique direct à l'absence de décision ministérielle dans le délai prévu par la loi en projet. Il s'ensuit que la règle de rejet implicite en cas d'absence de décision administrative après l'écoulement d'un délai de trois mois prévue à l'article 4, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif continue d'être applicable.

Par ailleurs, le Conseil d'État recommande de préciser dans le texte le point de départ du délai de trente jours pour présenter le complément d'information demandé par le ministre ainsi que le sort de la demande en cas de non-fourniture d'un dossier complet dans ce délai.

Article 13

Sans observation.

Article 14

Le point 1^o de l'article sous revue vise à compléter l'article 27 de la loi précitée du 1^{er} août 2007 par un paragraphe 3^{ter} nouveau afin de transposer l'article 2, paragraphe 10, de la directive (UE) 2024/1711 précitée qui remplace le libellé de l'article 31, paragraphes 2 et 3, de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles

communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte).

À cet égard, le Conseil d'État relève que la deuxième phrase dudit article 31, paragraphe 3, dispose qu'« [e]n particulier, les gestionnaires de réseau de distribution publient, de manière claire et transparente, des informations sur la capacité disponible pour de nouveaux raccordements dans leur zone d'exploitation avec une granularité spatiale élevée, dans le respect de la sécurité publique et de la confidentialité des données, y compris la capacité faisant l'objet d'une demande de raccordement et la possibilité d'un raccordement flexible dans les zones saturées », alors que l'article 27, paragraphe 3*bis*, alinéa 1^{er}, première phrase, nouveau, dispose que « [l]es gestionnaires de réseau de distribution publient, de manière claire et transparente, des informations sur la capacité disponible pour de nouveaux raccordements dans leur zone d'exploitation au moins au niveau des postes de transformation de haute en moyenne tension, dans le respect de la sécurité publique et de la confidentialité des données, y compris la capacité faisant l'objet d'une demande de raccordement et la possibilité d'un raccordement flexible dans les zones saturées ».

Le Conseil d'État peut s'accommoder du libellé proposé à la lecture des explications fournies par les auteurs selon lesquels « [l]a granularité spatiale est fixée au niveau des postes de transformation de haute à moyenne tension, dont le gestionnaire de réseau CREOS détient environ 80 unités. Les gestionnaires de réseaux plus petits, qui ont nettement moins de 100 000 utilisateurs de réseau raccordés à leur réseau, n'exploitent pas de stations de transformation de haute à moyenne tension et ne sont pas obligés de réaliser cette publication trimestrielle ».

Articles 15 à 18

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

Les formules « la ou les » et « la ou des » sont à écarter et il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Dans le cadre de renvois à des paragraphes ou alinéas, l'emploi d'une tournure telle que « les dispositions suivantes », « les paragraphes suivants » ou encore « l'alinéa précédent » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe ou de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Lorsqu'il est renvoyé à un chiffre romain minuscule suivi d'une parenthèse fermante faisant partie d'une subdivision i), ii), iii), ..., il y a lieu d'utiliser le mot « sous » avant le chiffre référé, et non le terme « point ».

Préambule

Au premier visa, il y a lieu d'insérer une virgule avant les mots « et notamment son article 2 ».

Il y a lieu de compléter le préambule par un visa relatif à la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil.

En ce qui concerne l'ordre des visas au préambule, il y a lieu de suivre l'ordre tel qu'il résulte de la proposition de texte relative à l'intitulé de la loi en projet ci-dessous.

Intitulé

L'intitulé est à reformuler comme suit :

« Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité en vue de :

1° la mise en œuvre du règlement délégué (UE) 2024/1366 de la Commission du 11 mars 2024 complétant le règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil en établissant un code de réseau sur des règles sectorielles concernant les aspects liés à la cybersécurité des flux transfrontaliers d'électricité ;

2° la mise en œuvre du règlement d'exécution (UE) 2023/1162 de la Commission du 6 juin 2023 relatif aux exigences d'interopérabilité et aux procédures non discriminatoires et transparentes pour l'accès aux données de comptage et de consommation ;

3° la transposition de la directive (UE) 2024/1711 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant les directives (UE) 2018/2001 et (UE) 2019/944 en ce qui concerne l'amélioration de l'organisation du marché de l'électricité de l'Union ;

4° de la transposition de la directive (UE) 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 modifiant la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (UE) 2018/1999 et la directive 98/70/CE en ce qui concerne la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, et abrogeant la directive (UE) 2015/652 du Conseil ».

Article 1^{er}

Les définitions figurant sous des points et non pas sous des paragraphes, le mot « paragraphe » est à remplacer à chaque fois par celui de « point ».

Article 3

Le point-virgule figurant *in fine* de l'article sous revue est à omettre.

Article 6

Il convient de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« Au chapitre II de la même loi, l'intitulé de la section VIII est remplacé comme suit : ».

L'article sous examen est à terminer par un point final.

Article 7

Au point 1^o, phrase liminaire, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire « Au paragraphe 2, lettre d), le point final est remplacé par un point-virgule et [...] : ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 8, point 3^o.

Article 8

Au point 2^o, à l'article 8^{ter}, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il est signalé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Cette observation vaut également pour l'article 9, à l'article 8^{quater}, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, deuxième phrase.

Article 9

Au point 1^o, lettre a), il est suggéré d'insérer une virgule avant les mots « le terme ».

Au point 1^o, lettre b), à l'article 8^{quater}, paragraphe 1^{er}, lettre b), il y a lieu d'insérer un point-virgule après les mots « communauté énergétique ».

Article 10

À l'article 8^{quinquies-I}, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, lettre b), sous ii), le mot « ci-avant » est à omettre comme étant superfétatoire.

À l'article 8^{quinquies-I}, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, une virgule est à insérer entre les mots « entre eux » et « conformément ».

À l'article 8^{quinquies-I}, paragraphe 8, lettre c), le mot « communiqués » est à accorder au féminin pluriel.

À l'article 8^{quinquies-I}, paragraphe 10, lettre c), sous iii), le point final est à remplacer par un point-virgule.

À l'article 8^{quinquies-I}, paragraphe 11, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, une virgule est à insérer entre les mots « de l'énergie partagée » et le mot « lorsque ».

Article 11

À l'article 9^{ter}, alinéa 2, il est signalé que la référence à un règlement européen à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « règlement (UE) XXXX/YYYY précité » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé. Par conséquent, il y a lieu d'écrire « règlement délégué (UE) 2024/1366 précité ».

Article 14

Au point 2°, phrase liminaire, une virgule est à insérer entre le mot « nouveau » et les mots « libellé comme suit ».

Article 16

Il y a lieu d'écrire « À l'article 48^{ter}, paragraphe 2, alinéa 3, de la même loi, les mots [...] ».

Article 17

À l'article 65, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, il convient d'insérer les mots « , tel que modifié » après l'intitulé du règlement européen en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications.

Article 18

À l'article 66, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la virgule figurant entre le mot « 8^{quater} » et le mot « et » est à omettre.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 7 octobre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes