

PROJET DE LOI
portant modification de
1° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du
marché du gaz naturel ;
2° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du
marché de l'électricité

*

RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ENVIRONNEMENT, DU CLIMAT, DE
L'ENERGIE ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

(08.07.2022)

*

La commission se compose de : M. François BENOY, Président ; Mme Jessie THILL, Rapportrice ; M. André BAULER, Mmes Myriam CECCHETTI, Stéphanie EMPAIN, MM. Paul GALLES, Gusty GRAAS, Max HAHN, Mmes Martine HANSEN, Cécile HEMMEN, MM. Aly KAES, Fred KEUP, Gilles ROTH, Jean-Paul SCHAAF, M. Carlo WEBER, Membres.

*

I. Antécédents

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 3 juin 2022 par le Ministre de l'Energie.

Le Conseil d'État a émis son avis le 5 juillet 2022.

Le 6 juillet 2022, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire a nommé Mme Jessie THILL comme rapportrice du projet

de loi. La Commission a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État au cours de cette même réunion.

La commission a adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 8 juillet 2022.

II. Objet du projet de loi

Le projet de loi vise à adapter des dispositions relatives aux mesures d'urgence dans le cadre de la sécurité d'approvisionnement en électricité et en gaz naturel.

La crise énergétique actuelle, exacerbée par la guerre d'agression russe en Ukraine, représente un défi majeur pour les pays européens, dont le Grand-Duché de Luxembourg. La dépendance de l'Union européenne aux importations de pétrole et de gaz venant de la Russie, ainsi que les ruptures d'approvisionnement récentes, mettent une pression énorme sur les prix de l'énergie et représentent un risque pour la sécurité d'approvisionnement dans de nombreux pays de l'Union européenne. Afin de parer aux conséquences de ce conflit géopolitique et aux sanctions d'ampleur prises par l'Union européenne et ses membres, des mesures d'urgence peuvent être prises dans le respect de la continuité de fourniture des clients finals et de la mise en œuvre de la solidarité européenne. Le plan d'urgence national vise à mettre en place un dispositif qui peut être mis en œuvre rapidement en vue de prévenir et, le cas échéant, d'organiser l'approvisionnement en gaz naturel et en électricité.

Le présent projet de loi a comme objectif de permettre à l'État luxembourgeois de prendre des mesures d'urgence temporaires en cas de crise soudaine ou de menace sur le marché du gaz naturel ou de l'électricité pour la sécurité physique ou la sûreté des personnes, des équipements ou des installations, ou encore pour l'intégrité des réseaux, et de conformer les dispositions en question avec les exigences constitutionnelles tant quant à la personne investie du pouvoir de prendre des mesures que quant aux conditions constitutionnelles de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité. Ces mesures concernent tant le fonctionnement des différents réseaux que les consommateurs finals, dont les ménages privés, qui se verraient, le cas échéant, imposer des limitations en ce qui concerne leur consommation de gaz et d'électricité.

La loi actuelle assigne le gouvernement à prendre ces mesures exceptionnelles et temporaires ; mais afin de permettre à ces mesures d'être prises hors de tout doute quant à la conformité avec les normes supérieures, il importe d'assigner cette faculté au Grand-Duc tel qu'il est prévu par l'article 32, paragraphe 2, de la Constitution qui permet aux lois habilitantes de conférer des attributions réglementaires particulières, allant au-delà de l'exécution d'une loi ou d'un traité, au Grand-Duc. Il s'agit donc de retirer au gouvernement la compétence de prendre les mesures de sauvegarde temporaires et de confier ce pouvoir au Grand-Duc, afin de garantir que les mesures d'urgence, prévues dans la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel ainsi que dans la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, peuvent être prises avec la plus grande efficacité possible et sans risque d'éventuelles incertitudes juridiques.

Concernant l'impact financier, le projet de loi ne contient pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'État.

III. Avis du Conseil d'État

Dans son avis datant du 5 juillet 2022, le Conseil d'État émet deux oppositions formelles quant au contenu de l'article 19 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel et de l'article 13 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, pour lesquelles il a proposé des amendements que la commission parlementaire a fait siens. Comme seule observation d'ordre légistique le Conseil d'État propose de reformuler l'intitulé.

IV. Commentaire des articles

Intitulé

Le Conseil d'État note que l'intitulé du projet de loi prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée du projet de loi est entièrement modificative, il suggère de reformuler l'intitulé comme suit de manière à ce qu'il reflète cette portée :

~~Projet de loi portant adaptation des dispositions relatives aux mesures d'urgence dans le cadre de la sécurité d'approvisionnement en électricité et en gaz naturel et modifiant~~
modification de :

- 1° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel ;
- 2° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité

La Commission fait sienne cette proposition.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} modifie l'article 19 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel. Il prévoit des mesures d'urgence à prendre par l'État luxembourgeois en cas de crise soudaine sur le marché du gaz naturel ou de menace pour la sécurité physique ou la sûreté des personnes, des équipements ou des installations, ou encore pour l'intégrité du réseau. Dans sa teneur actuelle, la loi assigne le Gouvernement à prendre ces mesures exceptionnelles et temporaires. Cependant, afin de permettre à ces mesures d'être prises hors de tout doute quant à la conformité avec les normes supérieures, il importe d'assigner cette faculté au Grand-Duc tel qu'il est prévu par l'article 32, paragraphe 2, de la Constitution qui permet aux lois habilitantes à conférer des attributions réglementaires particulières, allant au-delà de l'exécution d'une loi ou d'un traité, au Grand-Duc. Afin de permettre au Grand-Duc de prendre, face à une situation d'urgence, des mesures efficaces, il est important de l'habiliter à prendre des mesures qui peuvent temporairement déroger à des lois applicables en temps normaux. C'est ainsi qu'il importe de souligner que la loi habilitante permettant au Grand-Duc d'étendre ou de restreindre la portée d'une loi voire d'en combler d'éventuelles lacunes et donc par conséquent déroger à des lois existantes ne vaut pas pour les matières réservées à la loi. Dans ces matières, le Grand-Duc ne saurait recourir à des mesures d'urgence que sur base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, à savoir le mécanisme de l'état de crise. En même temps, il convient de prévoir des garanties de constitutionnalité et de préciser les conditions liées au recours à cette faculté

exceptionnelle du Grand-Duc de prendre des mesures temporaires. Ainsi, il importe de préciser les éléments permettant de déterminer s'il y a effectivement nécessité de prendre des mesures, à savoir les caractéristiques de la menace. En même temps, à côté de la condition de proportionnalité, il importe d'insérer une condition d'adéquation. Dans sa version initiale, l'article se lit comme suit :

Art. 1^{er} Modification de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel

L'article 19 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er} sont apportées les modifications suivantes :

- a) les termes « réelle et imminente » sont insérés entre les termes « de menace » et les termes « pour la sécurité physique » ;
- b) les termes « le Gouvernement, » sont remplacés par les termes « des mesures de sauvegarde temporaires nécessaires peuvent être prises par règlement grand-ducal après avoir demandé » ;
- c) les termes « demandés, peut prendre des mesures de sauvegarde temporaires nécessaires » sont supprimés.

2° Au paragraphe 2, les termes « peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être adéquates et » sont insérés entre les termes « du gaz naturel et » et les termes « ne doivent pas excéder » ;

3° Après le paragraphe 2 est inséré un paragraphe *2bis* nouveau qui prend la teneur suivante :

« (*2bis*) Les règlements grand-ducaux pris en vertu du paragraphe (1) tiennent compte de la durée et de l'importance des difficultés. »

Le Conseil d'État ne peut suivre les auteurs du projet de loi quant au contenu des modifications qu'ils entendent apporter à l'article 19 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel. Il souligne que les mesures de sauvegarde, dont la détermination est entièrement laissée par l'article 1^{er}, point 1°, au pouvoir réglementaire du Grand-Duc, concernent directement le fonctionnement du réseau et donc du marché du gaz naturel. Ces mesures de sauvegarde sont susceptibles de porter atteinte à la liberté de commerce et également à la vie privée en ce que les règlements grand-ducaux ont un impact sur les consommateurs finals privés. Elles relèvent, par conséquent, du domaine réservé à la loi par l'article 11, paragraphes 3 et 6, de la Constitution. Il appartient dès lors à la loi de définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire avec une précision suffisante pour rendre le dispositif conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Le Conseil d'État constate que les modifications effectuées par l'article 1^{er}, point 1°, du projet de loi à l'article 19, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 1^{er} août 2007 n'apportent pas les précisions suffisantes par rapport aux éléments essentiels devant figurer dans la loi. Si les éléments de déclenchement du mécanisme de crise, éléments à partir desquels les objectifs des mesures d'exécution que le Grand-Duc sera appelé à prendre, peuvent être déduits, sont définis de façon suffisamment substantielle dans le texte de la loi, d'autres éléments essentiels du dispositif, pourtant nécessaires à un encadrement du pouvoir exécutif conforme à la Cour constitutionnelle, ne le sont pas. Il en est ainsi des éléments permettant de cerner de façon assez précise la nature des mesures de sauvegarde qui seront prises. La précision que la menace doit être « réelle et imminente » ne suffit pas à répondre aux exigences précitées de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

Le Conseil d'État constate, par ailleurs, que l'article 19, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 1^{er} août 2007, tel que modifié par la loi en projet, ne transpose pas les modifications

textuelles apportées par l'article 46, paragraphe 1^{er}, de la directive 2009/73/CE. Ainsi, il convient, entre les termes « crise soudaine sur le marché de l'énergie » et ceux de « menace réelle et imminente pour la sécurité physique ou la sûreté des personnes », de remplacer le terme « ou » par le terme « et » afin de faire des circonstances décrites des conditions cumulatives et non alternatives. En outre, le terme « équipement » doit être remplacé par celui d'« appareil ».

Quant à l'article 1^{er}, point 2^o, du projet de loi, le Conseil d'État donne à considérer que des règlements grand-ducaux dérogeant temporairement aux lois existantes ne peuvent être pris dans des matières réservées à la loi que sur le fondement et dans les conditions de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution lorsque les conditions de l'application de cette disposition constitutionnelle sont réunies. En dehors de cette situation, dans les matières réservées par la Constitution à la loi formelle, toute forme d'habilitation législative aux fins de déroger à la loi par règlement est exclue.

Le Conseil d'État note, en outre, que l'article 1^{er}, point 2^o, du projet de loi ne transpose pas la modification textuelle opérée par l'article 46, paragraphe 2, de la directive 2009/73/CE précitée. Ainsi, il convient de remplacer, à la suite des termes « la portée strictement », le terme « nécessaire » par le terme « indispensable ».

L'article 1^{er}, point 3^o, du projet de loi insère un paragraphe *2bis*, ayant pour objet de préciser que les règlements grand-ducaux tiennent compte de la durée et de l'importance des difficultés. Le Conseil d'État donne à considérer que la notion de « durée des mesures » constitue en l'occurrence un élément essentiel qu'il revient à la loi de déterminer. Conformément au prescrit de l'article 46, paragraphe 2, de la directive 2009/73/CE, il conviendrait que ce délai ne puisse dépasser la durée strictement indispensable pour remédier aux difficultés.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 1^{er}, points 1^o et 2^o, du projet de loi, aux motifs du défaut de conformité avec l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution et de la transposition incomplète de la directive 2009/73/CE. Par ailleurs, le Conseil d'État doit formellement s'opposer spécifiquement au point 2^o, pour être contraire à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, en ce qu'il prévoit la possibilité pour des règlements grand-ducaux pris en application du paragraphe 1^{er} de l'article 19 de la loi précitée du 1^{er} août 2007 tel que modifié, de déroger aux lois existantes dans des matières réservées par la Constitution à la loi.

Afin d'être en mesure de lever ses oppositions formelles, le Conseil d'État peut d'ores et déjà se déclarer d'accord avec les amendements ayant pour objet de donner à l'article 19 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel la teneur suivante :

« **Art. 19.** (1) En cas de crise soudaine sur le marché de l'énergie et de menace réelle et imminente pour la sécurité physique ou la sûreté des personnes, des appareils ou des installations, ou encore pour l'intégrité du réseau, des mesures de réduction de consommation, de réduction d'exportation aux points d'interconnexion et de déconnexion technique d'une partie du réseau de gaz peuvent être prises par règlement grand-ducal après avoir demandé les avis du Commissaire du Gouvernement à l'Énergie et de l'autorité de régulation.

(2) Les mesures visées au paragraphe (1) doivent provoquer le moins de perturbations possible dans le fonctionnement du marché intérieur du gaz naturel. Elles doivent être adéquates et ne doivent pas excéder la portée et la durée strictement indispensables pour remédier aux difficultés soudaines qui se sont manifestées.

(2bis) Les règlements grand-ducaux pris en vertu du paragraphe (1) tiennent compte de la durée et de l'importance des difficultés. La durée de ces règlements grand-ducaux ne peut excéder trois mois.

(3) Les mesures visées au paragraphe (1) ne donnent lieu à aucun dédommagement de la part de l'État.

(4) Ces mesures sont immédiatement notifiées aux autres États membres et à la Commission européenne. »

La Commission fait sienne cette proposition.

Article 2

L'article 2 modifie l'article 13 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Dans sa version initiale, il se lit comme suit :

Art. 2. Modification de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité

L'article 13 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er} sont apportées les modifications suivantes :

- a) les termes « réelle et imminente » sont insérés entre les termes « de menace » et les termes « pour la sécurité physique » ;
- b) les termes « le Gouvernement peut prendre, » sont remplacés par les termes « des mesures de sauvegarde temporaires nécessaires peuvent être prises par règlement grand-ducal après avoir demandé » ;
- c) les termes « demandés, temporairement les mesures de sauvegarde nécessaires » sont supprimés ;
- d) la deuxième phrase devient un nouvel alinéa ;
- e) dans ce nouvel alinéa 2 le terme « doivent » est remplacé par les termes « peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être adéquates et ».

2° Après le paragraphe 1^{er} est inséré un paragraphe 1bis nouveau qui prend la teneur suivante :

« (1bis) Les règlements grand-ducaux pris en vertu du paragraphe (1) tiennent compte de la durée et de l'importance des difficultés. »

Pour les mêmes raisons que celles relevées à l'endroit de l'article 1^{er}, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous rubrique. Afin d'être en mesure de lever ses oppositions formelles, il peut d'ores et déjà se déclarer d'accord avec les amendements ayant pour objet de donner à l'article 13 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité la teneur suivante :

« **Art. 13.** (1) En cas de crise soudaine sur le marché de l'électricité et de menace réelle et imminente pour la sécurité d'approvisionnement du territoire du Grand-Duché de Luxembourg, la sécurité physique ou la sûreté des personnes, des appareils ou installations, des ouvrages électriques ou pour l'intégrité des réseaux, des mesures de réduction de consommation, de réduction d'exportation aux points d'interconnexion et de déconnexion technique d'une partie du réseau d'électricité peuvent être prises par règlement grand-ducal après avoir demandé les avis du Commissaire du Gouvernement à l'Énergie et du régulateur. Ces mesures doivent provoquer le moins de perturbations possible pour le fonctionnement du marché intérieur. Elles doivent être adéquates et ne

doivent pas excéder la portée et la durée strictement indispensables pour remédier aux difficultés soudaines qui se sont manifestées.

(1*bis*) Les règlements grand-ducaux pris en vertu du paragraphe (1) tiennent compte de la durée et de l'importance des difficultés. La durée de ces règlements grand-ducaux ne peut excéder trois mois.

(2) Les mesures visées au paragraphe (1) ne donnent lieu à aucun dédommagement de la part de l'État. Elles sont immédiatement notifiées aux autres États membres de l'Union Européenne et à la Commission européenne. »

La Commission fait sienne cette proposition.

VI. Texte proposé par la Commission

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit :

PROJET DE LOI

portant modification de

1° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel ;

2° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité

Art. 1^{er} Modification de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel

L'article 19 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er} sont apportées les modifications suivantes :

- a) entre les termes « marché de l'énergie » et les termes « de menace » le terme « ou » et remplacé par le terme « et » ;
- b) les termes « réelle et imminente » sont insérés entre les termes « de menace » et les termes « pour la sécurité physique » ;
- c) les termes « équipements ou des installations » sont remplacés par les termes « appareils ou installations » ;
- d) les termes « le Gouvernement, » sont remplacés par les termes « des mesures de réduction de consommation, de réduction d'exportation aux points

d'interconnexion et de déconnexion technique d'une partie du réseau de gaz peuvent être prises par règlement grand-ducal après avoir demandé » ;

- e) les termes « demandés, peut prendre des mesures de sauvegarde temporaires nécessaires » sont supprimés.

2° « Au paragraphe 2, les termes « Ces mesures » sont remplacés par les termes « Les mesures visées au paragraphe (1) ». Les termes « . Elles doivent être adéquates » sont insérés entre les termes « du gaz naturel et » et les termes « et ne doivent pas excéder ». Les termes « et la durée » sont insérés entre les termes « excéder la portée » et le terme « strictement ». Le terme « indispensables » est inséré entre le terme « strictement » et les termes « pour remédier » ;

3° Après le paragraphe 2 est inséré un paragraphe *2bis* nouveau qui prend la teneur suivante :

« (*2bis*) Les règlements grand-ducaux pris en vertu du paragraphe (1) tiennent compte de la durée et de l'importance des difficultés. La durée de ces règlements grand-ducaux ne peut excéder trois mois. »

4° Au paragraphe (3), les termes « Ces mesures » sont remplacés par les termes « Les mesures visées au paragraphe (1) ».

Art. 2. Modification de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité

L'article 13 de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1^{er} sont apportées les modifications suivantes :

- a) les termes « réelle et imminente » sont insérés entre les termes « de menace » et les termes « pour la sécurité physique » ;
- b) entre les termes « la sûreté des personnes » et les termes « , des ouvrages électriques » les termes « , des appareils ou installations » sont insérés ;
- c) les termes « le Gouvernement peut prendre, » sont remplacés par les termes « des mesures de réduction de consommation, de réduction d'exportation aux points d'interconnexion et de déconnexion technique d'une partie du réseau d'électricité peuvent être prises par règlement grand-ducal après avoir demandé ».
- d) les termes « demandés, temporairement les mesures de sauvegarde nécessaires » sont supprimés ;
- e) Après les termes « pour le fonctionnement du marché intérieur » sont insérés les termes « . Elles doivent être adéquates ». Entre les termes « excéder la portée » et les termes « strictement indispensables » sont insérés les termes « et la durée ».

2° Après le paragraphe 1^{er} est inséré un paragraphe *1bis* nouveau qui prend la teneur suivante :

« (*1bis*) Les règlements grand-ducaux pris en vertu du paragraphe (1) tiennent compte de la durée et de l'importance des difficultés. La durée de ces règlements grand-ducaux ne peut excéder trois mois. »

Luxembourg, le 8 juillet 2022

Le Président,
François BENOY

La Rapportrice,
Jessie THILL