



## Commission de l'Environnement, du Climat, de l'Energie et de l'Aménagement du territoire

### Procès-verbal de la réunion du 06 juillet 2022

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 1<sup>er</sup>, 2, 10 et 13 juin ainsi que du 1<sup>er</sup> juillet 2022
2. 8020 Projet de loi portant modification de : 1<sup>o</sup> la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel ; 2<sup>o</sup> la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité
  - Désignation d'un Rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'État
3. Divers

\*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. François Benoy, Mme Myriam Cecchetti, M. Paul Galles, M. Gusty Graas, M. Max Hahn, Mme Martine Hansen, M. Aly Kaes, M. Fred Keup, M. Gilles Roth, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Jessie Thill, M. Carlo Weber

M. Marc Goergen, observateur délégué

Mme Simone Asselborn-Bintz, remplaçant Mme Cécile Hemmen

M. Claude Turmes, Ministre de l'Energie

M. Simeon Hagspiel, M. Marco Hoffmann, du Ministère de l'Energie

Mme Liz Reitz, du groupe parlementaire déi gréng

Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. François Benoy, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 1<sup>er</sup>, 2, 10 et 13 juin ainsi que du 1<sup>er</sup> juillet 2022**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

**2. 8020 Projet de loi portant modification de : 1° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel ; 2° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité**

Mme Jessie Thill (déi gréng) est nommée Rapportrice.

Les représentants du Ministère présentent le projet de loi, pour les détails exhaustifs duquel il est renvoyé au document parlementaire afférent.

En bref, le projet de loi a pour objet de modifier la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel et la loi du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, et plus précisément les dispositions autorisant la prise de mesures de sauvegarde temporaire en cas de crise soudaine sur le marché de l'énergie ou de menace pour la sécurité physique ou la sûreté des personnes, des ouvrages électriques ou pour l'intégrité des réseaux.

En effet, en raison de la situation géopolitique actuelle liée à la guerre en Ukraine, les marchés de l'énergie sont sous tension depuis plusieurs mois et il pourrait se produire des ruptures d'approvisionnement - surtout en gaz naturel - dans certaines régions de l'Union européenne dont potentiellement le Luxembourg.

Ces ruptures pourraient mener à l'activation d'un plan d'urgence relatif à la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel du Luxembourg, établi dans le cadre du règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010.

Ainsi, par les modifications apportées aux deux lois précitées, le projet de loi vise à garantir la conformité des mesures de sauvegarde qui pourraient être prises avec les normes constitutionnelles et à éviter tout risque d'insécurité juridique. La compétence de prendre les mesures de sauvegarde temporaires ne reviendra dans ce cas précis pas au Gouvernement, mais ce pouvoir sera confié au Grand-Duc.

\*

Les membres de la Commission examinent les articles du projet de loi :

**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<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel ;
- 2° la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité

La Commission fait sienne cette proposition.

### **Article 1<sup>er</sup>**

L'article 1<sup>er</sup> modifie l'article 19 de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> 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 de 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<sup>er</sup> Modification de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel**

L'article 19 de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, du projet de loi à l'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, de la loi précitée du 1<sup>er</sup> août 2007, tel que modifié par la loi en projet, ne transpose pas les modifications textuelles apportées par l'article 46, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, 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<sup>er</sup>, point 2<sup>o</sup>, 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<sup>er</sup>, point 3<sup>o</sup>, 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<sup>er</sup>, points 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, 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<sup>o</sup>, 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<sup>er</sup> de l'article 19 de la loi précitée du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité**

L'article 13 de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup> 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.

(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.

(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.

\*

Il est par ailleurs procédé à un échange de vues dont il y a lieu de retenir ce qui suit :

Madame Martine Hansen (CSV) s'interroge sur les différentes modélisations de situations face à la crise actuelle, ainsi que sur les différents *scenarii* ayant été établis en cas d'arrêt partiel ou total d'approvisionnement en gaz russe. Monsieur le Ministre explique qu'une modélisation pour le seul Grand-Duché n'a aucun intérêt au regard de la petite taille du pays ; il faut en effet appréhender la situation en collaboration avec les pays voisins. Monsieur le Ministre indique être en contact étroit avec la Belgique. En outre, des réunions fréquentes sont organisées dans le cadre du Forum pentalatéral de l'énergie.

Madame Martine Hansen souhaite également savoir si des textes similaires au projet de loi sous rubrique existent dans d'autres États membres de l'UE. Prenant l'exemple de l'Allemagne, qui est en train de se donner un cadre juridique comparable au nôtre, Monsieur le Ministre informe cependant que le législateur allemand a choisi d'y introduire une disposition supplémentaire afin d'être en mesure d'accorder une garantie bancaire à l'intermédiaire Uniper, actuellement en difficulté.

Suite à une question de Monsieur Marc Goergen (Piraten) relative aux garanties d'approvisionnement en gaz et en électricité dans notre pays, Monsieur Claude Turmes rappelle en premier lieu que le Luxembourg n'a pas de stock de gaz et est livré par la Belgique. Il donne à considérer qu'une coordination globale doit être mise en œuvre, le marché de l'énergie étant transnational. Monsieur le Ministre déclare cependant ne pas être à même de garantir de manière absolue que les livraisons en gaz et en électricité ne soient pas interrompues, tout en rappelant qu'une obligation existe au niveau européen afin de garantir que les clients protégés (« protected consumers ») continuent d'être approvisionnés, le cas échéant avec l'aide des autres États membres.

Suite à une remarque afférente de Monsieur Jean-Paul Schaaf (CSV), Monsieur le Ministre indique qu'une campagne de sensibilisation aux économies d'énergie est en cours de préparation et sera probablement lancée en octobre prochain.

Monsieur Jean-Paul Schaaf estime par ailleurs qu'il est essentiel que l'industrie dispose de la prévisibilité et de la flexibilité nécessaires pour faire face à une éventuelle pénurie de gaz. Monsieur le Ministre explique à cet égard que les plans de délestage des réseaux de gaz naturel du Luxembourg sont en cours de finalisation et ont été discutés avec tous les acteurs concernés, notamment avec la Fedil. Dans le même ordre d'idées, Monsieur André Bauler (DP) s'interroge sur une hiérarchisation des priorités en cas de délestage. Monsieur le Ministre

informe que des discussions sont en cours avec le Haut-Commissariat à la protection nationale (HCPN) dans ce contexte.

Suite à des interventions de Messieurs Jean-Paul Schaaf et Gusty Graas (DP) relatives à la marge de manœuvre des communes, Monsieur le Ministre donne à considérer que des discussions sont actuellement en cours. Les réflexions afférentes sont menées, d'une part, par le biais de la Klima-Agence et, d'autre part, par le biais du Ministère de l'Intérieur (afin de mettre en place des mesures homogènes pour toutes les communes).

Il est encore précisé que, suite à la demande du groupe parlementaire CSV du 28 juin 2022, un échange de vues avec Messieurs les Ministres de l'Énergie et de l'Économie au sujet de l'approvisionnement en gaz aura lieu le 19 juillet prochain.

\*

Les membres de la Commission chargent Madame la Rapportrice de rédiger son projet de rapport.

### **3.            Divers**

Monsieur Paul Galles (CSV) et Madame Jessie Thill représenteront la Chambre des Députés lors de la prochaine Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP27), qui se tiendra à Sharm El-Sheikh en novembre prochain.

Luxembourg, le 13 juillet 2022

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**