

**N° 5467<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE REGLEMENT  
GRAND-DUCAL****concernant la fourniture d'énergie électrique  
basée sur les énergies renouvelables**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(21.6.2005)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 22 avril 2005, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de règlement grand-ducal sous rubrique, préparé par le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur. Au texte du projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Respectivement les 19 et 26 mai 2005, le Conseil d'Etat a encore eu communication des avis de la Chambre des métiers et de la Chambre des employés privés sur ce projet.

Au moment d'adopter le présent avis, le Conseil d'Etat n'est pas encore en possession de tous les avis des chambres professionnelles qui ont été demandés par le Gouvernement aux termes de la lettre de saisine précitée. Si ces avis n'étaient pas remis en temps utile avant l'adoption formelle du règlement grand-ducal en projet, il y aurait lieu de modifier en conséquence le visa afférent du préambule.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Selon l'exposé des motifs joint, le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de remplacer le volet des dispositions relatives à la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables du règlement grand-ducal du 30 mai 1994 concernant la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables ou sur la cogénération. Or, plutôt que d'abroger dès lors purement et simplement le règlement grand-ducal précité du 30 mai 1994 et de le remplacer par deux règlements nouveaux, l'un ayant trait à l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, et l'autre traitant de la production d'électricité basée sur la cogénération, les auteurs ont préféré se limiter à un seul texte nouveau concernant l'électricité provenant d'énergies renouvelables et maintenir en vigueur le règlement grand-ducal de 1994 pour tout ce qui touche à l'électricité produite par cogénération. Si le Conseil d'Etat a cru comprendre que la raison de cette démarche réside dans le refus antérieur par la Commission de l'environnement de la Chambre des députés d'avaliser les modifications proposées par le Gouvernement en relation avec la rémunération de l'électricité provenant de centrales de cogénération, il ne peut pas marquer son accord avec le subterfuge rédactionnel utilisé à l'article 8 du projet par les auteurs, d'une part, pour abroger sans les préciser „les dispositions relatives à la production d'énergie électrique sur base des énergies renouvelables“ et, d'autre part, pour maintenir au règlement grand-ducal du 22 mai 2001 concernant l'introduction d'un fonds de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité la référence au règlement du 30 mai 1994, tout en essayant d'y inclure au moyen d'une formule vague et incorrecte la mention du nouveau règlement en projet.

Selon les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous examen, le nouveau cadre réglementaire proposé pour organiser la fourniture du courant originaire de sources d'énergie renouvelable et pour en déterminer la rémunération est dicté par les raisons suivantes:

- L'évolution technique intervenue depuis 1994 a notamment conduit à des puissances de plus en plus élevées au niveau des aérogénérateurs installés dans les parcs éoliens, dépassant couramment la puissance maximale de 1.500 kW inscrite dans le texte de 1994.
- Au vu du succès inattendu qu'a connu la politique de promotion de la photovoltaïque au niveau des installations mises en place par des particuliers et au vu de l'impact financier qui en est résulté, représentant un multiple des crédits prévus dans le budget de l'Etat, le Gouvernement a retenu de continuer cette promotion, mais de réduire sa contribution au niveau des investissements dans les installations tout en maintenant (après suppression de la clause d'adaptation de la rémunération à l'indice des prix à la consommation) à un niveau généreux la rémunération de l'énergie ainsi produite et injectée dans les réseaux, mais en faisant supporter la charge afférente non plus par le budget de l'Etat, mais par le fonds de compensation institué par la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité.
- Enfin, l'Etat entend se retirer des contrats de fourniture relatifs aux sources d'énergie renouvelables qui étaient encore réglés en détail dans les annexes du règlement grand-ducal précité de 1994, pour limiter son intervention à la définition des principes devant gouverner ces contrats afin d'assurer que le contenu soit dorénavant largement conditionné par la liberté de négociation des parties contractantes.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Intitulé*

Au vu des modifications qu'il proposera à l'endroit de l'article 8, le Conseil d'Etat estime qu'il y a lieu d'adapter le libellé de l'intitulé pour tenir compte des changements à apporter aux règlements grand-ducaux précités des 30 mai 1994 et 22 mai 2001. L'intitulé est dès lors à libeller comme suit:

*„Projet de règlement grand-ducal 1) concernant la fourniture d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables et 2) modifiant le règlement grand-ducal du 30 mai 1994 concernant la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables et sur la cogénération ainsi que le règlement grand-ducal du 22 mai 2001 concernant l'introduction d'un fonds de compensation dans le cadre de l'organisation du marché de l'électricité.“*

### *Préambule*

Sans observation, sauf que le Conseil d'Etat renvoie à sa remarque faite en introduction au sujet de la consultation des chambres professionnelles et qu'il se doit de signaler qu'il a été omis de reprendre le préambule dans le document parlementaire No 5467.

### *Article 1er*

Comme le texte du paragraphe 1er ne comporte pas vraiment de valeur ajoutée par rapport aux dispositions normatives des articles subséquents et qu'il ne fait que reprendre le texte de l'intitulé, il convient de l'abandonner.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat constate que l'obligation de service public que les auteurs du projet de règlement entendent imposer aux gestionnaires de réseau en vertu du paragraphe 2 découle déjà de l'article 3, paragraphe 2 sous d) de la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Comme la matière est du domaine de la loi, et qu'en vertu du paragraphe 4 dudit article 3 le ministre de l'Energie se trouve investi directement par le législateur de la prérogative de décider de cas en cas de la portée de l'applicabilité de cette obligation, il y a lieu de faire abstraction des dispositions du paragraphe 2 dans le cadre du projet de règlement grand-ducal sous examen.

Ensemble avec la Chambre des métiers, le Conseil d'Etat se demande enfin pourquoi les exploitants des centrales mises en service avant le 1er janvier 2005, qui ne sont pas parties à un contrat de fourniture sur base du règlement grand-ducal du 30 mai 1994 précité, resteraient exclus de la possibilité de négocier un tel contrat avec un gestionnaire de réseau ou une entreprise de fourniture. En l'absence de motifs pour

ce faire, – hormis peut-être la volonté d'exclure les grandes centrales hydroélectriques mentionnées dans le commentaire des articles –, le Conseil d'Etat propose de renoncer au troisième paragraphe.

Dans les conditions données, il convient de supprimer l'intégralité du contenu de l'article 1er.

#### *Article 2 (1er selon le Conseil d'Etat)*

Cet article comprend les définitions des notions couramment utilisées dans le corps du règlement en projet.

Le Conseil d'Etat n'est pas d'accord avec les auteurs du projet de règlement lorsqu'ils proposent de modifier la définition de l'„entreprise de fourniture“ par rapport à la définition retenue au point 8 de l'article 2 de la loi du 24 juillet 2000 précitée. Cette façon de changer la portée de la loi en modifiant au niveau des mesures d'exécution la signification des notions qu'elle utilise est contraire aux principes constitutionnels, car l'essence du règlement grand-ducal est d'exécuter et de préciser la loi, sans pouvoir en altérer la portée ou en suspendre ou en modifier autrement une de ces dispositions. Il convient donc de supprimer le point 3.

Par ailleurs, il semble préférable au Conseil d'Etat de préciser les notions de „régulateur“ (point 5) et „ministre“ (point 6) au paragraphe 4 de l'article 4 qui constitue la seule disposition où ces deux notions sont utilisées, et de supprimer en conséquence les points 5 et 6 de l'article sous revue.

Enfin, il semble superfluetatoire de copier la définition relative aux „sources d'énergie renouvelables“ qui figure déjà au point 7 de l'article 2 de la loi précitée de 2000. Le Conseil d'Etat propose d'en faire abstraction.

Au vu des considérations qui précèdent, il deviendra nécessaire de changer la numérotation du relevé des définitions.

#### *Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat fait siennes les questions soulevées par la Chambre des métiers dans son avis du 9 mai 2005 à l'endroit de l'article sous examen. Afin de préciser le caractère contraignant pour le gestionnaire de réseau de donner suite à une demande de raccordement qui lui provient de la part d'un exploitant de centrale, il propose d'écrire au paragraphe 1er:

„(1) L'exploitant d'une centrale peut exiger du gestionnaire de réseau ...“

#### *Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)*

Dans la mesure où l'Etat entend se retirer des contrats de fourniture, l'équilibre entre les grands gestionnaires de réseau et les entreprises de fourniture, d'une part, et les petits exploitants de centrale demandant à être raccordés, d'autre part, risque de ne pas être garanti dans le cadre de la négociation des conditions de raccordement. Ne faudrait-il dès lors pas en pratique attribuer à l'ILR un rôle plus actif que celui de recevoir copie des contrats conclus afin de pouvoir intervenir de façon préventive ou corrective dans la négociation du raccordement qui, selon le Conseil d'Etat, constitue en principe un droit acquis pour l'exploitant de centrale? Cette façon de procéder aurait en effet l'avantage d'empêcher *a priori* tout différend en relation avec d'éventuels abus de position dominante ou comportements prédateurs.

L'article sous revue ne donne par ailleurs pas lieu à d'autres observations, sauf que pour des raisons rédactionnelles le Conseil d'Etat propose de modifier comme suit le texte des paragraphes 1er et 4:

„(1) [La centrale est ...] par le gestionnaire de réseau en tenant compte des exigences d'exploitation du réseau de distribution, de la puissance et du mode de production de la centrale, d'une part, et de la puissance à tenir à la disposition de l'exploitant de la centrale par le gestionnaire de réseau, d'autre part.“

„(4) [L'exploitant ...] suivant les modalités du présent règlement. Le gestionnaire de réseau ou l'entreprise de fourniture qui a conclu ce contrat avec l'exploitant de la centrale en fait parvenir dans les meilleurs délais une copie au ministre ayant l'Energie dans ses attributions ainsi qu'à l'Institut luxembourgeois de régulation.“

#### *Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat note la suppression de la clause d'indexation des tarifs de rémunération prévus pour la fourniture d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables. Tout en ne s'opposant pas

à cette façon de procéder, il donne cependant à considérer que cette option pourra exposer le Gouvernement à la revendication de modifier les dispositions du présent projet de règlement grand-ducal pour empêcher entre autres que le niveau du prix dû ne tombe sous le coût de revient. Cette considération vaut d'ailleurs aussi pour l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat).

En outre, semble-t-il hautement indiqué de préciser si les taux et montants prévus pour rémunérer la fourniture de ces formes d'énergie s'entendent taxe sur la valeur ajoutée comprise ou non.

A l'instar de l'abréviation „P“ utilisée dans la formule de calcul du paragraphe 3 pour déterminer la rémunération de l'énergie électrique fournie par des installations de la catégorie II, il y a lieu de préciser aussi la signification de la lettre „M“.

*Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat ne comprend pas pourquoi le bénéfice des dispositions du paragraphe 1er se limiterait uniquement aux personnes physiques, à l'exclusion des personnes morales de droit privé, à moins de devoir faire le rapprochement avec un autre projet de règlement grand-ducal dont il a été saisi le 8 mars 2005 et qui prévoit l'institution d'un régime d'aides pour des personnes physiques en ce qui concerne la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des sources d'énergies renouvelables. Si la volonté confirmée du Gouvernement semble donc consister à limiter le soutien financier public aux initiatives des seuls particuliers, personnes physiques, dans le domaine de la promotion des énergies renouvelables et notamment dans le domaine de la photovoltaïque, le Conseil d'Etat se montre réticent face à cette orientation, d'abord parce qu'il estime que c'est le résultat qui compte et non pas celui qui en est responsable, et, ensuite, parce qu'il doit faire part de ses doutes les plus vifs au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi du choix retenu surtout dans l'hypothèse où plusieurs particuliers unissent leurs efforts personnels pour disposer ensemble du levier financier requis en vue d'initier un projet commun qui n'aurait pas de chance de voir le jour s'ils ne pouvaient agir que séparément. Il propose d'étendre le bénéfice de l'article sous examen à toutes les personnes physiques et morales de droit privé, quitte à prévoir par ailleurs d'en exclure les entreprises susceptibles de pouvoir prétendre du même chef à des aides étatiques.

Par ailleurs, la possibilité d'être raccordé à un réseau se trouve selon les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis limitée dorénavant à des installations photovoltaïques d'une puissance électrique de crête inférieure à 12 kW. Le Conseil d'Etat note que de l'avis des experts cette façon de plafonner la possibilité de bénéficier des avantages du projet de règlement sous examen est irréaliste, à moins de refléter l'intention du Gouvernement de se défaire de ses engagements antérieurs en matière de promotion financière de cette forme d'énergie.

La proposition de la Chambre des employés privés évoquée dans son avis du 10 mai 2005 au sujet d'un alignement de la durée d'application du règlement en projet à celle prévue par le projet de règlement grand-ducal cité ci-avant mérite en outre d'être prise en considération, tout comme la réflexion de la Chambre des métiers sur un allongement de la garantie accordée aux personnes disposées à investir dans la production d'énergies renouvelables de pouvoir céder l'électricité produite à des prix garantis pendant une période correspondant à la durée d'amortissement de leurs investissements.

Enfin, pour des raisons formelles, il convient d'écrire „1er janvier 2005“.

*Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)*

Les dispositions de l'article sous revue sont destinées à maintenir en vigueur les contrats conclus sur base du règlement grand-ducal du 30 mai 1994 avec la faculté de les adapter sur initiative de l'exploitant de la centrale de production de l'électricité conformément aux possibilités nouvellement offertes par le règlement en projet, abstraction faite de ceux parmi ces contrats qui concernent des installations photovoltaïques.

Comme l'exposé des motifs et le commentaire des articles sont muets sur la question, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité d'exclure les contrats portant sur la production d'électricité à partir d'installations photovoltaïques de la possibilité nouvelle de mettre ceux-ci à jour selon les critères prévus par le règlement en projet qui s'avèrent plus souples que ceux du régime de 1994. A moins de raisons pertinentes qui lui échappent faute d'informations utiles, il propose de supprimer cette dérogation.

D'un point de vue formel, le Conseil d'Etat propose encore de préciser au premier alinéa que les contrats sont conclus „en application de l'article 4 du règlement grand-ducal du 30 mai 1994“ et de

citer intégralement l'intitulé de ce règlement puisqu'il s'agit, dans la version proposée par le Conseil d'Etat, de la première mention qui en est faite au niveau du règlement en projet.

*Article 8 (Articles 7 à 9 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article prévoit tout d'abord d'abroger les dispositions du règlement grand-ducal précité de 1994 relatives à la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, tout en maintenant ce règlement pour les aspects concernant l'électricité fournie par des centrales de cogénération. Comme il l'a déjà relevé à l'endroit des considérations générales qui précèdent, le Conseil d'Etat ne voit pas d'objections quant au fond pour ce qui est de cette démarche. Toutefois, la forme cavalière utilisée pour ce faire n'est pas admissible, parce que l'opacité rédactionnelle qui en résulte complique inutilement la lecture des textes et devient source de conflits d'interprétation. Dans la mesure où les auteurs entendraient ne pas remplacer le texte de 1994 par deux règlements nouveaux comme proposé ci-avant par le Conseil d'Etat, il faudrait du moins procéder à un élagage systématique du règlement de 1994 en vue d'en enlever une à une toutes les dispositions ayant trait à la fourniture d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables en vue de limiter le contenu de ce règlement aux seules dispositions ayant trait à l'électricité fournie par la cogénération. A cet égard, il sera indiqué de veiller notamment à délimiter clairement le champ d'application des deux règlements grand-ducaux pour éviter des ambiguïtés sur la question de savoir quelles sont les dispositions qui s'appliqueront à quel type d'électricité produite.

Dans ce même ordre d'idées, la forme du renvoi au règlement de 1994 telle que les auteurs du projet sous examen la conçoivent dans le texte du règlement du 22 mai 2001 précité n'est pas non plus admissible. Le Conseil d'Etat propose de supprimer la définition sous 1 prévue à l'article 2 de ce règlement et de citer dans le corps du règlement l'intitulé complet du règlement grand-ducal (modifié) du 30 mai 1994, tout en se limitant dans les citations consécutives à la formule „règlement grand-ducal du 30 mai 1994 précité“. Dans la mesure où des renvois seront nécessaires au règlement grand-ducal en projet, il y aura lieu de procéder de la même façon.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose de remplacer l'article 8 par trois articles nouveaux, le premier (article 7) ayant trait aux modifications à apporter au règlement grand-ducal du 30 mai 1994, le deuxième (article 8) reprenant les modifications à prévoir dans le règlement grand-ducal du 22 mai 2001 conformément aux propositions qui précèdent, et le troisième (article 9) reproduisant la première phrase du paragraphe 2 de l'article 8 (version gouvernementale) relative à la date d'entrée en vigueur du règlement en projet.

*Article 9 (10 selon le Conseil d'Etat)*

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 juin 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

