

N° 7266¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée du 1er août 2007
relative à l'organisation du marché de l'électricité**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(17.5.2018)

Par dépêche du 5 mars 2018, Monsieur le Ministre de l'Économie a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

La Chambre approuve que le projet de loi en question soit accompagné d'un texte coordonné de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 sur le marché de l'électricité.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet de loi s'inscrit dans les démarches du Luxembourg en vue d'une transition énergétique d'un système centralisé, recourant à des centrales électriques de taille basées sur des énergies fossiles, vers un système plus décentralisé sur la base d'énergies renouvelables.

La prise de conscience des enjeux environnementaux et du changement climatique conduit les autorités publiques à mettre à l'agenda la question de la „*transition énergétique*“. L'objectif des politiques énergétiques n'est plus tant de produire plus, mais de produire à partir de sources renouvelables et d'améliorer l'efficacité énergétique.

Dans ce cadre, le projet de loi sous avis entend répondre:

- au paquet „*Une énergie propre pour tous les Européens*“ de l'Union européenne;
- au 4e plan d'action national pour le développement des énergies renouvelables, qui vise à porter, au niveau national, la part des énergies renouvelables à 11% de la consommation finale brute d'énergie à l'horizon 2020;
- à la partie de l'étude stratégique de la „*Troisième Révolution Industrielle*“ traitant de la création d'un cadre réglementaire national pour promouvoir l'autoconsommation de l'énergie renouvelable.

Ledit projet de loi clarifie les concepts de l'autoproduction d'électricité, de l'autoconsommation d'électricité produite à partir de sources renouvelables et issue de la „*cogénération à haut rendement*“, et de communautés énergétiques locales et virtuelles, et il élimine les obstacles juridiques à l'autoconsommation.

En outre, le projet de loi prévoit:

- l'exemption de la „*taxe électricité*“ de l'électricité autoconsommée;
- la mise en oeuvre d'une plateforme informatique nationale de données énergétiques;
- des adaptations ponctuelles dans les dispositions réglant le service universel;
- des modifications aux dispositions relatives à la mobilité électrique;
- une réforme de la procédure pour l'octroi d'une autorisation de fourniture d'électricité, et
- diverses adaptations et précisions de texte dans la législation relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Par contre, le projet de loi ne traite pas des coopératives énergétiques de production d'électricité verte, composées de personnes physiques, de syndicats communaux, d'associations sans but lucratif et/ou de fondations, qui bénéficient d'une rémunération sous forme de tarifs d'injection avantageux.

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

Remarques générales

Le Luxembourg a pris, par avance, des démarches pour se conformer à la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments, qui prévoit, entre autres, que „*les États membres veillent à ce que: a) d’ici au 31 décembre 2020, tous les nouveaux bâtiments soient à consommation d’énergie quasi nulle. (...) La quantité quasi nulle ou très basse d’énergie requise devrait être couverte dans une très large mesure par de l’énergie produite à partir de sources renouvelables, notamment l’énergie produite à partir de sources renouvelables sur place ou à proximité.*

Selon les distributeurs d’électricité au Luxembourg, tous leurs produits électriques vendus sur le marché national viennent de sources renouvelables, sachant que ces sources ne sont pas, dans la très grande majorité des cas, d’origine luxembourgeoise.

Avec l’actuelle puissance nationale de production hydroélectrique, photovoltaïque et éolienne (5,4% en 2016), l’objectif d’une production nationale de 11% d’énergie renouvelable de la consommation totale en 2020 ne pourra être atteint que grâce à un transfert statistique de part de la Lituanie par lequel le Luxembourg est crédité, contre paiement de quelque 10 millions d’euros, d’un minimum de 700 GWh provenant du surplus de la production lituanienne d’énergie renouvelable.

Si le Luxembourg entend respecter ses engagements climatiques, sans pour autant devoir recourir à des transferts statistiques du genre, il devra multiplier ses efforts dans le domaine de la production nationale d’énergies renouvelables et de la promotion de l’efficacité énergétique.

Autoproduction d’électricité et autoconsommation de l’électricité produite sur la base d’énergies renouvelables par des clients résidentiels

Un des moyens préconisés par les gouvernements successifs pour promouvoir la production d’électricité sur la base d’énergies renouvelables est de faire des consommateurs des acteurs dynamiques qui produisent de l’électricité verte qui peut, soit être consommée instantanément par eux-mêmes ou stockée dans des batteries, soit être injectée dans le réseau électrique public.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient d’emblée à faire remarquer qu’elle estime que l’autoproduction d’électricité sur la base d’énergies renouvelables par des clients résidentiels, le plus souvent par le biais de la photovoltaïque, ne saura constituer qu’un élément marginal de la réalisation de l’objectif national précité de production d’énergie sur la base de sources renouvelables. Pour augmenter la production nationale d’électricité verte, il faudra plutôt recourir à des projets d’envergure, tels que des centrales ou parcs photovoltaïques ou éoliens sur le territoire national ou „*offshore*“.

Les clients résidentiels, producteurs d’électricité sur la base d’énergies renouvelables, ont jusqu’ici surtout injecté cette électricité dans le réseau public. Une rémunération spéciale est versée au producteur d’électricité verte injectée dans le réseau, conformément à un contrat d’une durée de quinze ans à partir de la première injection. Un mécanisme de compensation a été introduit afin d’éviter toute situation concurrentielle désavantageuse pour un fournisseur d’électricité qui achète de l’énergie verte, et afin de répartir équitablement les charges induites par le subventionnement de l’énergie verte sur toutes les différentes catégories d’entreprises d’électricité.

Au stade actuel, le producteur qui veut lui-même consommer l’électricité qu’il produit, et non la vendre au gestionnaire du réseau, est déconnecté du réseau de distribution. Le projet de loi sous avis innove dans le sens que dorénavant l’autoconsommateur peut être connecté au réseau de distribution du fournisseur professionnel pour se procurer sur le marché, le cas échéant, la quantité d’électricité qui lui manque et pour ne pas devoir nécessairement stocker de l’électricité dans des batteries (non durables) pour y recourir les jours peu ensoleillés ou sans vent, ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve.

Ledit projet de loi fait la différence entre, d’une part, une „*autoconsommation individuelle*“ de l’énergie produite sur un site et, d’autre part, une „*autoconsommation collective*“ de l’énergie produite sur un ou plusieurs sites et partagée par les membres d’une communauté énergétique locale ou virtuelle. Seule l’électricité produite à partir de sources renouvelables et celle issue de la cogénération à haut rendement peuvent être partagées en collectivité, alors que l’autoconsommateur individuel peut également produire et consommer de l’électricité basée sur des énergies fossiles, par exemple, par le biais de groupes de secours.

Le projet de loi entend constituer un premier pas en direction de la production d'énergies renouvelables à un coût marginal proche de zéro, qui permettra à chaque entreprise, communauté d'un quartier et propriétaire de devenir producteur d'électricité et de partager ainsi son surplus avec d'autres, tel que le préconise l'étude stratégique de la „Troisième Révolution Industrielle“.

Chaque client final qui consomme de l'électricité a le droit de devenir un autoconsommateur ou un producteur d'électricité verte injectée dans le réseau du gestionnaire du réseau.

Toutefois, à moyen terme, l'autoconsommation restera l'exception, étant donné que tous ceux qui produisent de l'électricité verte ont toujours, à ce stade, un grand intérêt économique à ne pas la consommer eux-mêmes, mais de l'injecter dans le réseau électrique en contrepartie d'une rémunération (subventionnée et garantie pour quinze ans à partir de la première injection) qui est largement supérieure au prix de rachat d'électricité au prix du marché.

Même si, dans les nouveaux contrats d'injection, la rémunération précitée est dégressive (-9%) par rapport à l'année précédente (mais toujours garantie pour quinze ans au moment de la conclusion du contrat de fourniture), et même si, d'après le projet de loi, les autoconsommateurs sont dispensés du paiement de la taxe sur la consommation électrique, dite „taxe électricité“ (0,1 cent par kWh pour une consommation annuelle inférieure ou égale à vingt-cinq mille kWh), l'autoconsommation de l'électricité verte produite reste „déficitaire“ par rapport à l'énergie injectée dans le réseau.

Quoi qu'il en soit, faire d'un trop grand nombre de clients résidentiels et d'entreprises des autoconsommateurs risque de mettre en danger tout l'équilibre actuel du réseau de production, de transmission et de distribution électrique, tant du point de vue économique que de celui de la sécurité d'approvisionnement.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler que la fourniture d'électricité est, conformément au droit européen, un „service essentiel“ et un „service économique d'intérêt général“, soumis à des „obligations de service public“.

Le 17 novembre 2017, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont arrêté les vingt principes clés formant le socle européen des droits sociaux. En vertu de ces principes, toute personne a un droit d'accès à des services essentiels de qualité, y compris l'énergie.

Une trop grande autoconsommation d'électricité risque de mettre en danger un service d'intérêt économique général et les obligations afférentes de service public pour tous ceux qui ne sont pas autoconsommateurs. L'accès aux services d'intérêt économique général (SIEG) est un droit fondamental conformément à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Si, d'un côté, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne laisse aux États membres la compétence de définir et d'organiser les SIEG selon leurs besoins, la législation communautaire impose, de l'autre côté, que l'intérêt du citoyen requiert, dans nos sociétés, la garantie d'accès à des services essentiels, dont la fourniture d'électricité, en cas de besoin, moyennant un service universel.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime donc que le gouvernement devrait revoir sa politique en matière de l'injection d'énergie verte dans le réseau en tant que source de revenu pour quelques clients résidentiels, à charge de tous les consommateurs d'électricité classiques et non autarciques. La Chambre se prononce, par ailleurs, pour un relèvement des aides publiques en faveur d'installations techniques valorisant des sources d'énergie renouvelables.

Le projet de loi sous avis fait un premier pas dans la bonne direction lorsqu'il retient que l'électricité produite au sein d'une communauté énergétique n'est pas éligible aux rémunérations prévues par la loi pour l'injection de l'énergie verte dans le réseau du gestionnaire.

Si la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve donc l'exclusion des communautés énergétiques des rémunérations prévues par la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie ou par des règlements grand-ducaux pris en exécution de cette loi, elle se demande toutefois pourquoi les coopératives énergétiques de production d'électricité sur la base d'énergies renouvelables ont droit aux tarifs d'injection en question, alors que les communautés énergétiques et les coopératives énergétiques poursuivent toutes le même but.

Service universel

Selon la directive 2009/72/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, le service universel correspond, pour les clients résidentiels, au „droit d'être approvisionnés,

sur leur territoire, en électricité d'une qualité définie, et ce à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires" (article 3, paragraphe 3).

Il s'ensuit que les clients résidentiels qui achètent leur électricité sur le marché, y compris les auto-consommateurs non autarciques, ont droit aux prestations dans le cadre du service universel. La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande comment on pourrait garantir, dans le cadre du service universel, un prix raisonnable aux consommateurs qui ne sont pas autoconsommateurs, si le nombre de clients achetant leur électricité auprès d'un fournisseur diminuait substantiellement.

Le projet de loi sous avis exclut du bénéfice du service universel les membres des communautés énergétiques constituées spécifiquement à des fins d'autoconsommation collective, alors que les auto-consommateurs individuels tombent dans le champ d'application du service universel.

L'argument avancé dans le commentaire des articles pour justifier l'exclusion des communautés énergétiques du service universel, à savoir que les membres de telles communautés „*ne peuvent plus individuellement choisir leur propre fournisseur ou produit électrique*“ est peu convaincant, étant donné que les membres desdites communautés, qui ne sont pas des autoconsommateurs totalement autarciques, devront, forcément, se mettre d'accord pour choisir un fournisseur et un produit pour acheter sur le marché l'électricité manquante.

Si les communautés énergétiques sont exclues du service universel, elles risquent de ne pas pouvoir profiter des tarifs accordés au niveau national aux clients résidentiels à des conditions identiques ou similaires.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu'une communauté énergétique qui n'exerce pas d'activité commerciale ou professionnelle devrait être considérée et traitée comme un client résidentiel.

À la lumière de ce qui précède, la Chambre se demande si l'exclusion des communautés énergétiques du service universel est conforme au droit européen. En tout cas, elle est contraire à la recommandation prévue à l'article 3 de la directive 2009/72/CE, qui retient que rien „*n'empêche les États membres de renforcer la position sur le marché des consommateurs résidentiels ainsi que des petits et moyens consommateurs en promouvant les possibilités de regroupement volontaire en vue de la représentation de cette catégorie de consommateurs*“.

Procédures de règlement de litiges extrajudiciaires

Les dispositions du projet de loi sous avis concernant le traitement de litiges survenus entre un client résidentiel et un gestionnaire de réseau se réfèrent à la recommandation 98/257/CE de la Commission européenne, acte communautaire déterminant les principes applicables en matière de résolution extrajudiciaire de litiges de consommation. La Chambre signale qu'il existe une législation plus récente en la matière au niveau communautaire: notamment le règlement (UE) n° 524/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au règlement en ligne des litiges de consommation, et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive n° 2009/22/CE, auquel se réfère d'ailleurs la loi du 17 février 2016 portant introduction du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation dans le Code de la consommation et modifiant certaines autres dispositions du Code de la consommation.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 mai 2018.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF