

N° 5605⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI

- 1) relative à l'organisation du marché de l'électricité;
- 2) instaurant un poste de Commissaire du Gouvernement à l'Energie;
- 3) abrogeant
 - la loi modifiée du 14 décembre 1967 portant institution d'un poste de commissaire du Gouvernement, portant création d'un service de l'énergie de l'Etat et concernant l'exploitation des centrales hydro-électriques d'Esch-sur-Sûre et de Rosport;
 - la loi du 4 janvier 1928 concernant l'établissement et l'exploitation des réseaux de distribution d'énergie électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg approuvant la convention de concession du 11 novembre 1927 ainsi que ses annexes;
 - la loi du 30 juin 1927 approuvant le contrat de fourniture de courant du 11 avril 1927 pour l'électrification du Grand-Duché de Luxembourg;
 - la loi du 2 février 1924 concernant les distributions d'énergie électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg;
 - la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité;et
- 4) modifiant
 - la loi du 30 mai 2005 portant
 - 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation;
 - 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat;
 - la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)

(9.2.2007)

Conformément aux dispositions des directives européennes 2003/54/CE et 2005/89/CE, le projet de loi se proposant de redéfinir l'organisation du marché de l'électricité au Luxembourg, poursuit les objectifs généraux suivants:

- contribuer à la réalisation d'un marché de l'électricité concurrentiel et efficace;
- imposer aux entreprises du secteur de l'électricité des obligations de service public;
- garantir la sécurité de l'approvisionnement.

Cette politique constitue un changement de paradigme dans la mesure où elle vise explicitement la libéralisation du secteur, et ce en vertu des objectifs du marché intérieur européen.

Que ce soit en leur qualité de propriétaires de réseaux, de gestionnaires de réseaux ou simplement de propriétaires de la voirie via laquelle l'électricité est acheminée vers les consommateurs, les communes seront directement affectées par cette ouverture du marché. Tout comme les autres opérateurs du secteur, elles devront réévaluer leur rôle et, le cas échéant, se repositionner par rapport aux nouvelles données.

Du point de vue des communes, une attention particulière devrait dès lors être accordée dans la transposition en droit national des directives européennes précitées, à l'adaptation du secteur communal au nouveau contexte concurrentiel. En effet, pour des raisons bien connues, les défis que pose cette nouvelle situation sont autrement plus difficiles à relever pour des entités publiques que pour des sociétés privées.

Or, force est de constater que les priorités du Gouvernement sont ailleurs. Comme le précise le commentaire des articles annexé au projet de loi, un des objectifs sous-jacents du projet de loi est la création à long terme d'un réseau d'électricité unique à couverture nationale „à la fois sûr, économe et compétitif“. Aussi la stratégie du gouvernement consiste-t-elle dans un renforcement de la position du plus grand propriétaire/gestionnaire de réseaux actuel sur le marché luxembourgeois. D'autres considérations sont subordonnées à cet objectif, érigé en „intérêt national“.

Sans contester le bien-fondé de cette politique, le SYVICOL considère que ce n'est pas aux communes d'en faire les frais, comme ce sera le cas si certaines dispositions contenues dans le projet de loi sous examen sont appliquées. Depuis le début de l'électrification du pays, les communes ont joué un rôle important pour garantir l'accès des citoyens à ce bien, rapidement devenu un bien de première nécessité dans nos sociétés occidentales. Sachant que, dans la conception de l'Union européenne, l'électricité est désormais un bien comme un autre, et que le marché de l'électricité recèle des enjeux commerciaux considérables, les communes ne devraient pas finir par être les laissées-pour-compte de réformes susceptibles d'être très profitables pour certains.

*

ETABLISSEMENT ET MODIFICATION DE RESEAUX ET UTILISATION DE LA PROPRIETE DE TIERS

L'article 37 confère au concessionnaire une liberté d'action quasi illimitée: non seulement va-t-il établir ou modifier les ouvrages électriques „aux conditions économiquement les plus avantageuses“, mais il a aussi „le choix quant à la façon de les réaliser“.

L'article 38 fournit les précisions supplémentaires suivantes:

„(1) Les titulaires d'une concession de transport ou de distribution sont exempts d'une permission de voirie au niveau communal.

(2) Pour les autres permissions de voirie, les titulaires d'une concession de transport ou de distribution sont exempts d'une telle permission de voirie au cas où ils bénéficient d'une autorisation-cadre délivrée par l'autorité étatique compétente.

(3) L'établissement ou la modification d'ouvrages électriques couverts par une concession de transport ou de distribution ne sont pas soumis aux dispositions régissant l'aménagement communal

et le développement urbain, et en particulier ils sont dispensés de toute autorisation de construire. (...)“

Il est compréhensible que, pour garantir la sécurité d’approvisionnement, le concessionnaire ne doit pas être indûment freiné dans ses actions par des procédures administratives excessivement longues. Toutefois, octroyer à des sociétés détenues partiellement, voire entièrement par du capital privé et poursuivant des fins commerciales, une marge de manoeuvre aussi étendue paraît excessive. Si la sécurité d’approvisionnement est érigée en intérêt général absolu qui prime sur tout autre intérêt en tout lieu et en toutes circonstances, le rôle des autorités publiques, et notamment des communes en tant que gardiennes de l’intérêt collectif devient obsolète.

Il est utile de rappeler que les dispositions légales en vigueur actuellement n’accordent pas aux concessionnaires des pouvoirs aussi étendus.

Utilisation de la voirie étatique et communale

En vertu du règlement grand-ducal du 8 juin 2001 déterminant les conditions d’utilisation du domaine routier et ferroviaire de l’Etat par les opérateurs de télécommunications, les gestionnaires de réseaux de transport d’électricité et les entreprises de transport de gaz naturel, ceux-ci ne disposent à l’heure actuelle pas d’une exemption de permission de voirie pour le réseau routier de l’Etat.

L’article 3 du règlement précité stipule que, *„les instances administratives qui accordent un droit d’utilisation à des opérateurs (...) doivent le faire sous la forme d’une permission de voirie du domaine public“*.

Les articles subséquents précisent les conditions en vertu desquelles ces permissions peuvent être délivrées. Suivant l’article 9 § 1, en particulier, *„L’instance administrative compétente peut subordonner l’octroi de la permission de voirie (...) à la pose d’infrastructure de réserve dans le but d’éviter la confection de tranchées multiples (...)“* tandis que l’article 10 § 1 spécifie que *„Lorsque l’instance administrative compétente constate que le droit de passage de l’opérateur peut être assuré par l’utilisation d’infrastructures existantes qui appartiennent à un autre opérateur et qui ont été spécialement posées à cet effet, elle peut contraindre les deux parties à une utilisation partagée de l’infrastructure en question.“*

La voirie communale n’est, il est vrai, actuellement pas couverte par le règlement grand-ducal en question, ce qui n’a d’ailleurs pas manqué de causer des problèmes d’ordre pratique aux communes. Comme les opérateurs ne sont pas soumis aux mêmes obligations que celles qui s’appliquent pour la voirie de l’Etat, ils ne sont notamment pas tenus de faire des efforts pour coordonner leurs travaux avec ceux d’autres opérateurs.

L’expérience a ainsi montré que certains opérateurs de télécommunications par exemple, bien que informés au préalable par les services techniques des communes ne manifestent que tardivement leur intérêt à participer à un chantier, chamboulant ainsi toute la programmation ou qu’ils n’assurent pas le suivi des travaux sur le chantier avec le sérieux nécessaire. Des situations ubuesques, où une voie communale ferait l’objet de travaux d’excavation deux fois de suite sur demande de deux opérateurs différents, ne sont ainsi pas inconcevables. A noter que le SYVICOL est déjà intervenu dans le passé auprès du gouvernement pour réclamer une extension du règlement grand-ducal du 8 juin 2001 à la voirie communale.

Les pertes de temps et d’argent qui en résultent sont dommageables pour les communes et, partant, pour le contribuable. Aussi le SYVICOL ne peut-il accepter que le principe de soumettre les communes au bon vouloir des concessionnaires du secteur électrique et de leur enlever tout droit de regard relatif aux conditions d’utilisation de la voirie communale par ces derniers.

Utilisation du domaine public

La loi du 21 juin 2000 relative à l’organisation du marché de l’électricité, que le projet de loi sous examen propose d’abroger, stipule à l’article 21:

„(1) Avant d’établir des câbles, lignes aériennes et équipements connexes, dûment autorisés, sur le domaine public de l’Etat et des communes, l’entreprise de fourniture d’électricité, le producteur d’électricité ou le client éligible soumet le plan des lieux et les caractéristiques d’aménagement à l’approbation de toutes les autorités compétentes pour l’usage du domaine public. (...)“

L'utilisation du domaine public est donc, à l'heure actuelle, subordonnée à l'approbation préalable des autorités étatiques et communales compétentes, qui sont en droit d'exiger des modifications aux plans proposés. Cette restriction ne figure plus dans les dispositions prévues par le projet de loi sous examen, qui oblige uniquement le concessionnaire à transmettre „pour information le plan des lieux et les caractéristiques d'aménagement pour l'usage des domaines concernés aux autorités compétentes et aux communes concernées“ (article 41 § 3).

Pour le SYVICOL, un tel dessaisissement des pouvoirs publics et notamment des autorités communales est inacceptable. C'est aux pouvoirs démocratiquement élus de veiller au respect de l'intérêt collectif dans le cadre de l'autonomie qui leur est octroyée par la Constitution.

Si les procédures prévues par la loi du 21 juin 2000 peuvent paraître excessivement lourdes le SYVICOL estime qu'il devrait néanmoins être possible de résoudre d'une autre manière d'éventuels conflits d'intérêt entre la commune et le concessionnaire en cas d'utilisation du domaine public par ce dernier.

Prise en charge des frais découlant de l'établissement et de la modification de réseaux électriques

Les articles 38 (3), 39 et 40 ont pour objectif de régler le financement de l'établissement et de la modification des réseaux électriques, et plus précisément de définir la répartition de la prise en charge de ces frais entre le concessionnaire d'une part, et les communes d'autre part.

Deux cas de figure sont prévus où les autorités publiques sont mises à contribution:

1. Les ouvrages électriques sont installés par le concessionnaire aux conditions qui lui semblent appropriées, c'est-à-dire en principe aux conditions économiquement les plus favorables. En vertu de l'article 38 § 3, une commune, qui souhaite une adaptation de l'aspect visuel de la construction, est obligée de supporter les frais supplémentaires qui en résultent.

En fait, l'on assiste ici à un inversement des rôles par rapport à la situation actuelle: les communes, dessaisies du droit d'approuver les projets des concessionnaires, doivent désormais introduire une demande auprès du concessionnaire!

Pour des raisons identiques à celles exposées plus haut, le SYVICOL propose de maintenir l'obligation pour le concessionnaire de solliciter une autorisation communale pour ce type de travaux, tout en concédant que des dispositions légales précises pourraient être mises en place pour prémunir les concessionnaires contre d'éventuelles exigences déraisonnables en matière d'adaptation visuelle en relation avec les ouvrages électriques.

2. En cas de mise en souterrain des lignes électriques, soixante-dix respectivement quatre-vingt pour-cent des frais de génie civil sont à charge des communes.

Le Gouvernement veut obliger les communes à fournir une contribution financière importante à l'extension et à l'amélioration du réseau d'électricité luxembourgeois. En effet, il est bien connu que la mise en souterrain de lignes électriques dans les zones densément peuplées n'est de nos jours plus une option, mais une nécessité du point de vue urbanistique.

Selon le SYVICOL, une question de principe se pose ici: pourquoi les communes desservies par le réseau géré par un concessionnaire, qui ne profitent en aucune manière des retombées financières du commerce et de la fourniture de l'électricité, devraient-elles participer au financement de ces travaux?

La lecture du commentaire des articles fournit comme seule explication qu'il s'agit ici de „consacre[r] la pratique existante entre le concessionnaire général et les communes“ et de se référer à un accord qu'il a signé en 1995 avec le concessionnaire général.

Or, les lois en vigueur suivent en réalité une logique opposée. En vertu de la loi du 2 février 1924¹ (article 1er) ainsi que des dispositions de la convention approuvée par la loi du 4 janvier 1928² (article 2), il est conféré au concessionnaire

¹ Loi du 2 janvier 1924 concernant les distributions d'énergie électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg.

² Loi du 4 janvier 1928 concernant l'établissement et l'exploitation des réseaux de distribution d'énergie électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg approuvant la convention de concession du 11 novembre 1927 ainsi que ses annexes.

„1° le droit exclusif d'établir et d'entretenir au-dessus ou au-dessous du sol, sur les voies, rues et places publiques et sur tout domaine appartenant à l'Etat et aux communes, tous ouvrages et canalisations destinés à la distribution de l'énergie électrique;

2° le droit de se servir gratuitement à ces fins du domaine de l'Etat et des communes, sauf le rétablissement des lieux en leur état antérieur aux frais du concessionnaire.“

C'est donc bien au concessionnaire que les frais en relation avec la mise en souterrain de lignes électriques sous la voirie communale devraient incomber! Si ces dispositions étaient considérées comme justifiées il y a près d'un siècle, comment expliquer que les autorités communales soient aujourd'hui mises à contribution dans un marché libéralisé qui offre aux concessionnaires une garantie de revenus sur leurs investissements et frais? Une extension du réseau électrique représente une augmentation de leur clientèle et, partant, un élargissement de leurs activités économiques qui, à terme, leur procurera des gains financiers. Pourquoi les communes devraient-elles subventionner l'extension ou l'amélioration d'un réseau qui ne leur appartient pas?

Le SYVICOL considère dès lors qu'il n'est pas justifié d'obliger les communes à financer ce genre de travaux et rappelle que les directives européennes n'imposent pas de dispositions en ce sens.

Enfin, des règles aussi précises que possibles devraient être définies pour régler le mode d'électrification (voie aérienne ou mise en souterrain) à mettre en place pour l'établissement ou la modification des réseaux. Des formulations aussi vagues que celles proposées à l'article 40 en vertu duquel „*les concessionnaires procèdent préférentiellement à une mise en souterrain*“ ne lient pas suffisamment les concessionnaires. Comme la mise en souterrain revient plus chère que l'installation de lignes aériennes, cet article est d'ailleurs en contradiction avec l'article 37 en vertu duquel „*les établissements et modifications d'ouvrages électriques sont à réaliser aux conditions économiquement les plus avantageuses*“. Ce n'est qu'à condition d'imposer des obligations claires et précises aux concessionnaires que l'intérêt général pourra primer sur les intérêts économiques et commerciaux du concessionnaire.

*

OCTROI DES CONCESSIONS

Le projet de loi sous examen attribue au ministre en charge de l'énergie la prérogative de l'attribution de concessions aux gestionnaires de réseaux. Aussi, en vertu de l'article 24 § 7, le payement de la redevance des concessionnaires se fait-elle au profit de l'Etat.

En dépit des conséquences financières importantes que le projet de loi, sous sa forme actuelle, aura pour les communes, ces dernières n'encaisseront ainsi même pas les redevances dues par les concessionnaires. Ce privilège reviendra à l'Etat, et ce alors que, en vertu de la fiche financière annexée, la loi n'aura pas d'incidences négatives sur le budget de l'Etat.

Dans de nombreux autres pays européens, les concessions sont attribuées par les autorités communales qui bénéficient également de redevances y relatives.

*

CONCLUSIONS

Le SYVICOL s'engage depuis des années en faveur de l'application du principe du décideur-payeur aux relations entre l'Etat et les communes. Ce principe repose sur la conviction qu'il est plus efficace, plus équitable et plus transparent pour le citoyen si l'autorité publique qui prend une décision nécessitant l'engagement de fonds publics, subvient aussi au financement de l'action qui en découle. En d'autres termes, les décisions des uns (Etat) ne devraient pas affecter les budgets des autres (communes).

Dans le cas du projet de loi sous examen, les communes sont obligées d'assumer un rôle de payeurs, alors qu'elles ne disposent plus de pouvoirs décisionnels en relation avec l'établissement ou la modification du réseau électrique. Une telle situation constitue pour le secteur communal une véritable régression par rapport à la situation existante.

Que le gouvernement veuille mettre tous les atouts du côté de la société dans laquelle il détient lui-même des participations importantes pour lui permettre de mieux affronter la concurrence dans un

marché européen libéralisé et garantir ainsi la sécurité d'approvisionnement au Luxembourg est à la fois justifiable et compréhensible. Que cette politique se fasse au détriment du secteur communal, ne l'est pas.

Le SYVICOL saisit cette occasion pour rappeler son souhait que les fiches financières annexées aux projets de loi comprennent à l'avenir, à côté d'une estimation chiffrée de l'incidence financière sur le budget de l'Etat, une estimation de son impact sur les communes.

Luxembourg, le 9 février 2007

