

N° 7876³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

modifiant

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

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(28.3.2022)

I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises se permet de prendre position par rapport au projet de loi n°7876 modifiant 1° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité ; 2° la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, en déplorant le fait qu'il a été obligé de s'autosaisir dans un dossier qui concerne clairement et directement les communes.

Le SYVICOL tient néanmoins à préciser qu'il a eu un échange de vues après le dépôt du projet de loi avec Monsieur le Commissaire du Gouvernement à l'Énergie et les services du ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du territoire, du ministère de l'Économie et du ministère de l'Intérieur lors d'une réunion du 2 mars 2022, qui était consacrée au projet de loi n°7925 relative au régime d'aides en faveur des entreprises investissant dans des infrastructures de charge pour véhicules électriques. Vu que les deux projets de loi sont intrinsèquement liés, il a été profité de l'occasion pour discuter également le projet de loi sous avis.

A côté de cet échange, le SYVICOL s'est également concerté avec les services compétents de la Ville de Luxembourg afin de mieux identifier et évaluer les enjeux pratiques du projet de loi sous avis pour le secteur communal.

Le projet de loi transpose en droit luxembourgeois la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE. La directive à transposer édicte notamment les règles applicables à la génération, à la transmission, à la distribution, à l'approvisionnement et au stockage de l'électricité et aborde les aspects liés à la protection du consommateur, afin de créer au sein de l'Union européenne des marchés de l'électricité intégrés, concurrentiels, axés sur les consommateurs, souples, équitables et transparents.

Ladite directive prévoit également qu'un cadre réglementaire soit établi afin de faciliter la connexion des points de recharge des véhicules électriques au réseau de distribution. Dans ce contexte, l'article 33, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/944 dispose que les gestionnaires de réseau de distribution ne seront autorisés à être propriétaires, à développer, à gérer ou à exploiter des points de recharge que si aucun autre acteur du marché n'a exprimé son intérêt dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouverte.

Le SYVICOL tient à souligner que le secteur communal soutient bien évidemment la promotion de l'électromobilité. Il est cependant d'avis que le projet de loi sous revue établit un déséquilibre entre l'opérateur de l'infrastructure de charge publique et les communes en obligeant ces dernières à mettre

à disposition leurs domaines public et privé et en leur enlevant ainsi un droit de regard nécessaire sur le déploiement de l'infrastructure de charge publique sur leur territoire.

C'est ce qui résulte de l'article 29 du projet de loi, qui introduit le nouvel article 33*bis* dans la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, et qui, selon le commentaire des articles « consacre un régime général propre à la mission d'opérateur de l'infrastructure de charge publique, indépendamment de l'identité de celui-ci ».

C'est donc cet article qui fait l'objet du présent avis.

En général, le SYVICOL est au regret de constater que certaines dispositions du projet de loi sous avis portent atteinte aux droits et compétences des communes, une observation qu'il a déjà faite dans son avis du 25 janvier 2021 sur le projet de loi n°7362 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant : 1) organisation de l'Institut Luxembourgeoise de Régulation ; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État¹.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL exige une consultation des communes dans le cadre de l'élaboration des documents qui serviront de base à l'appel d'offres afin qu'elles puissent ainsi contribuer à définir les conditions du régime futur de l'infrastructure de charge publique sur leurs territoires.
- Le SYVICOL s'oppose fermement à toute disposition obligeant les communes à mettre à disposition – gratuitement ou non – des parties de leurs domaines public et privé pour l'installation de bornes de charge sans leur accord. Il demande une approche plus participative obligeant l'opérateur de l'infrastructure de charge publique à choisir les emplacements d'un commun accord avec les communes.

*

III. REMARQUES PAR RAPPORT A L'ARTICLE 29 – NOUVEL ARTICLE 33*bis*

Le nouvel article 33*bis*, paragraphe 1^{er}, introduit par l'article 29 du projet de loi commenté prévoit que la mission de service public d'opérateur de l'infrastructure de charge publique soit confiée sous forme de concession de service public conformément à la loi du 3 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concession.

L'« infrastructure de charge publique » est définie à l'article 1^{er}, point 18^o, qui insère à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité un nouveau paragraphe 25*quater* y relatif. Selon le commentaire des articles², cette infrastructure publique correspond au réseau « Chargy » défini par le règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 2015 relatif à l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique. Elle « peut être considérée comme une infrastructure de base destinée à donner le coup d'envoi pour la mobilité électrique au Luxembourg ». Ce réseau comprend un total de 800 bornes disposant chacune de deux points de charge, dont plus de 700 ont déjà été installées³.

Ces infrastructures sont à distinguer des « infrastructures de charge accessibles au public » visées et définies par le projet de loi n°7925 relative au régime d'aides en faveur des entreprises investissant dans des infrastructures de charge pour véhicules électriques. L'objectif de ce dernier consiste à encourager financièrement les entreprises à installer des bornes de charge pour ainsi élargir l'offre et favoriser le développement de l'électromobilité. Ces bornes privées ne tombent pas dans le champ d'application

1 Document parlementaire 7632⁶

2 Document parlementaire n°7876, page 43

3 <https://chargy.lu/fr/#home-intro>

de l'article 33bis, sauf si elles sont intégrées dans le système central commun conformément au paragraphe 4 du même article.

Selon l'article 33, paragraphe 2, de la directive (UE) 2019/944, les gestionnaires de réseau de distribution ne peuvent ni être propriétaires de points de recharge pour véhicules électriques, ni les développer, les gérer ou les exploiter. Sous réserve du régime énoncé à l'article 27, paragraphe 13, cela implique que l'infrastructure de charge publique « *Chargy* » ne restera plus entre les mains de Creos Luxembourg S.A., propriétaire et gestionnaire des réseaux d'électricité et de gaz naturel au Luxembourg, mais que les droits et devoirs en question seront transférés moyennant une concession de service public à un autre opérateur de droit privé, à moins que les conditions énoncées au paragraphe 3 du même article de la directive soient remplies, c'est à-dire notamment si l'appel au public à lancer obligatoirement ne dégage pas d'offre acceptable.

En général, les communes entretiennent de très bonnes relations avec Creos, établies et consolidées au fil d'une longue collaboration. La ville de Luxembourg ainsi que 42 autres communes détiennent d'ailleurs plus de 22 pour cent des actions de la société⁴. Le SYVICOL craint que la reprise de l'infrastructure de charge publique par un nouvel acteur, sans liens personnels et contractuels existants avec les administrations communales, ni sensibilité pour leurs besoins, et les droits attribués à ce dernier par le paragraphe 5, sur lequel nous reviendrons, ne prive les communes d'une partie du contrôle sur ce qui se passe sur leurs domaines public et privé, y compris dans les parkings équipés de bornes.

Pour cette raison, le SYVICOL demande à ce que les communes soient consultées dans le cadre de l'élaboration des documents qui serviront de base à l'appel d'offres et qu'elles puissent ainsi contribuer à définir les conditions du régime futur de l'infrastructure de charge publique sur leurs territoires.

Le paragraphe 5 déjà mentionné prévoit que l'opérateur de l'infrastructure de charge publique a le droit de faire gratuitement usage des domaines public et privé des communes pour déployer l'infrastructure de charge publique et exécuter tous les travaux afférents. Ces travaux comprennent notamment ceux qui sont nécessaires au maintien, à la modification, à la réparation, à l'enlèvement, au contrôle et à l'exploitation des éléments de l'infrastructure de charge publique.

La mise en place du réseau « *Chargy* » ayant été réalisée en coopération avec les communes et étant, comme déjà mentionné, presque achevée, le SYVICOL se demande de quel déploiement il est question ici. Les auteurs souhaitent-ils préparer le terrain pour une extension de l'infrastructure de charge publique pour le cas où l'initiative privée, même soutenue comme prévu par le projet de loi n°7925, s'avérerait insuffisante ?

Quoi qu'il en soit, le SYVICOL doit s'opposer fermement à toute disposition obligeant les communes à mettre à disposition – gratuitement ou non – des parties de leurs domaines public et, *a fortiori*, privé pour l'installation de bornes de charge sans leur accord. Il faut se rendre à l'évidence que l'installation d'une borne à deux points de charge entraîne l'assignation à cette dernière de deux places de stationnement qui sont alors réservées aux véhicules électriques. C'est du moins ce qui résulte du règlement grand-ducal modifié du 3 décembre 2015 relatif à l'infrastructure publique liée à la mobilité électrique. Le choix des emplacements de bornes de charge est donc d'une grande importance pour la gestion des espaces de stationnement d'une agglomération et pour la mise en œuvre de concepts de mobilité, et ne saurait dès lors se faire sans l'accord des autorités responsables.

Le problème du choix de l'emplacement ne se pose pas pour les travaux énumérés à l'alinéa 2 du paragraphe 5. Néanmoins, le SYVICOL s'oppose, ici aussi, à toute obligation légale à l'égard des communes. A ses yeux, il serait préférable de déterminer les droits de l'opérateur en ce qui concerne notamment l'entretien et l'exploitation des bornes par voie conventionnelle, à l'instar, par exemple, des postes de transformation électriques.

Des remarques s'imposent encore en ce qui concerne l'alinéa 4 du paragraphe 5, selon lequel l'opérateur « en possession de toutes les autorisations requises, transmet pour information le plan des lieux et les caractéristiques d'aménagement (...) aux communes concernées ». Cette formulation manque de clarté dans la mesure où elle établit un droit, tout en exigeant néanmoins des autorisations qu'elle ne précise pourtant pas.

Pour le SYVICOL, qui se base ici sur une définition jurisprudentielle bien établie, il ne fait aucun doute qu'une borne de charge est à considérer comme une construction au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et que

4 <https://www.creos-net.lu/creos-luxembourg/portrait/qui-sommes-nous.html>

son installation est donc soumise à une autorisation du bourgmestre. Ceci vaut également pour les travaux d'aménagement et de raccordement éventuellement nécessaires.

Cependant, la soumission de l'installation de bornes à une autorisation de construire ne permet guère aux communes de participer dans le choix des emplacements. Le SYVICOL plaide donc pour une approche plus participative entre l'opérateur et la commune concernée et demande à voir modifier l'article 33bis, paragraphe 5, alinéa 4 du projet de loi comme suit : « *Avant de déployer les ouvrages appartenant à l'infrastructure de charge publique sur les domaines public et privé de l'Etat et des communes, l'opérateur de l'infrastructure de charge publique, en possession de toutes les autorisations requises, transmet pour accord le plan des lieux et les caractéristiques d'aménagement pour l'usage des domaines concernés aux autorités compétentes et aux communes concernées.* »

Dans un souci de simplification administrative, mais aussi de coordination, on pourrait prévoir que l'accord des autorités communales sur ledit document vaut autorisation générale et éviter ainsi aux opérateurs de devoir présenter une demande séparée pour chaque projet d'installation.

Finalement, le paragraphe 8 dispose qu'un règlement grand-ducal détermine « les fonctionnalités, les spécifications techniques, le nombre des points de charge, les emplacements des points de charge, le calendrier, l'organisation générale de déploiement de l'infrastructure de charge publique ainsi que les fonctionnalités et les spécifications techniques des bornes de charge accessibles au public pour être intégrées dans le système commun de l'infrastructure de charge publique ».

Le SYVICOL comprend la nécessité de poser, par la voie réglementaire, des conditions à remplir par les bornes de charge accessibles au public susceptibles d'être intégrées dans le système commun conformément au paragraphe 4. En revanche, quant à la première partie de la phrase, il se pose des questions sur l'utilité de réglementer avec autant de détails un réseau de charge existant pour la plus grande partie.

En tout cas, le règlement grand-ducal en question risque d'affecter directement les communes et le SYVICOL insiste donc à être consulté à ce sujet en temps utile.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 28 mars 2022