

N° 6317²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(26.10.2011)

Le présent projet de loi vise à modifier la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel dans l'optique de transposer la directive 2009/73/CE (ci-après la Directive) du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE qui avait précisément été transposée par la loi du 1er août 2007 précitée. Cette loi définit initialement les modalités d'organisation et de fonctionnement du secteur du gaz naturel, l'accès au marché, les critères et procédures applicables en ce qui concerne les appels d'offres et les autorisations de transport, de distribution, de fourniture, ainsi que l'exploitation des réseaux.

Le projet de loi sous revue transpose, au niveau du marché du gaz naturel, des modifications similaires à celles qui sont apportées au niveau du marché d'électricité, en ce qui concerne les droits des consommateurs, le renforcement de l'autonomie du régulateur, l'accès aux réseaux pour les énergies basées sur des sources renouvelables et la collaboration entre les autorités de régulation des Etats membres. C'est la raison pour laquelle la Chambre de Commerce rend de manière concomitante le présent avis ainsi que son avis portant sur le projet de loi modifiant la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, transposant la directive 2009/72/CE sur le marché de l'électricité.

Vu que la directive 2003/55/CE est abrogée de plein droit par la Directive, il revient au Grand-Duché d'adapter sa législation nationale afin que cette dernière réponde aux exigences de la directive 2009/73/CE qui définit les obligations de service universel et les droits des consommateurs en même temps qu'elle clarifie les obligations de concurrence.

La transposition de la Directive était due à l'origine pour le 3 mars 2011 à l'instar de la transposition de la directive 2009/72/CE sur le marché de l'électricité. De fait, vu les implications attendues de la réforme afférente, il convient de souligner le caractère urgent de l'entrée en vigueur du présent projet de loi. De manière générale, la Chambre de Commerce ne peut une fois de plus que regretter que le Luxembourg prenne du retard dans la transposition de directives, notamment lorsque les directives concernées sont fondamentales et structurantes de l'évolution économique du Grand-Duché.

*

RESUME SYNTHETIQUE

Dans le présent résumé synthétique ne sont abordés que quelques-uns des points soulevés par la Chambre de Commerce dans le cadre du présent avis.

La Chambre de Commerce critique en premier lieu le retard de transposition de la directive 2009/73/CE, lequel retard l'a conduit à ne se limiter dans son avis qu'aux modifications principales apportées par le projet de loi à la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel. Pour autant, la Chambre de Commerce, de manière générale, peut se ranger aux objectifs visés par les rédacteurs du projet de loi sous avis et en phase avec ceux de la Directive, à savoir le renforcement des droits des consommateurs de gaz naturel, la définition d'un cadre pour le déploiement d'une infra-

structure nationale commune et interopérable de comptage intelligent, un accès garanti aux réseaux pour les énergies basées sur des sources renouvelables, la garantie de l'autonomie de fonctionnement de l'autorité de régulation ainsi que la redéfinition des missions et compétences de cette dernière et le renforcement de son indépendance.

La Chambre de Commerce rappelle en outre que, comme pour l'électricité, l'enjeu d'un approvisionnement en gaz naturel qui soit sûr, fiable et à des prix raisonnables est crucial eu égard aux exigences de compétitivité pour l'économie luxembourgeoise. Le Luxembourg doit limiter sa dépendance énergétique, en diversifiant ses approvisionnements et en les sécurisant au mieux. Dans ce contexte, il s'agit notamment d'interconnecter le réseau national avec les trois pays voisins, de renforcer et de sécuriser les réseaux d'approvisionnement par un cadre réglementaire propice et des investissements adéquats dans des infrastructures requises, de promouvoir l'efficacité énergétique et de maximiser le recours aux sources d'énergie renouvelables économiquement viables.

Le Grand-Duché n'affiche pas une compétitivité remarquable au niveau de la Grande Région en matière de prix final du gaz naturel quand on observe les prix facturés aux ménages ou les prix industriels, ce qui n'est pas sans conséquence négative sur la compétitivité des acteurs économiques indigènes et des tensions inflationnistes plus marquées au niveau national. Comme c'est le cas pour l'électricité¹, les prix de l'énergie du gaz ne sont pas neutralisés dans le mécanisme d'indexation.

L'article 12, paragraphe (8) du projet de loi sous avis dispose que *„l'autorité de régulation met en ligne un ou plusieurs guichets uniques afin de fournir aux consommateurs l'ensemble des informations nécessaires concernant leurs droits, la législation en vigueur et les voies de règlement des litiges à leur disposition en cas de litige“*. A cet égard, la Chambre de Commerce estime, en premier lieu, qu'un guichet unique, de par sa dénomination même, se doit nécessairement d'être „unique“. Ainsi, il n'y a aucunement lieu de prévoir, au Luxembourg, la création éventuelle de *„plusieurs guichets uniques“*. La Chambre de Commerce rappelle à cet égard que la directive 2009/73/CE énonce, en son article 3, paragraphe 9, que *„les Etats membres veillent à la mise en place de guichets uniques afin de fournir aux consommateurs l'ensemble des informations nécessaires concernant leurs droits, la législation en vigueur et les voies de règlement des litiges à leur disposition en cas de litige (...)“*.

Comme c'est le cas en ce qui concerne la directive 2009/72/CE (marché de l'électricité), la transposition de la disposition précitée risque en outre de s'avérer insuffisante dès lors que le projet de loi fait référence, à titre exclusif, à *„un ou plusieurs guichets uniques“* qui soient „en ligne“. Afin de donner à tout consommateur de gaz naturel la possibilité de s'informer de ses droits conformément à la directive 2009/73/CE, il importerait d'être en capacité de proposer les services du guichet unique également sous forme physique. Dans ce contexte, il y aurait nullement besoin de créer de nouvelles structures, les points d'information dit „Infopoint“ du GIE „my energy“ étant parfaitement outillés à prendre en charge les devoirs d'informations édictés par la directive 2009/73/CE, à savoir notamment les informations nécessaires concernant les droits des consommateurs, la législation en vigueur et les voies de règlement des litiges à leur disposition en cas de litige.

Une nouveauté apportée par le projet de loi est l'introduction d'une procédure dite de reconsidération de certaines décisions du régulateur, et ce en lieu et place de la procédure d'approbation ministérielle actuellement en vigueur. Eu égard aux prescriptions de la directive 2009/73/CE, ayant trait notamment à la prise de décision indépendante et autonome de tout pouvoir politique du régulateur, il incombait effectivement, aux yeux de la Chambre de Commerce, de supprimer l'approbation formelle de certaines décisions du régulateur. La Chambre de Commerce ne peut toutefois, ni à la lecture du projet de loi, ni à la lecture des explications complémentaires fournies par les auteurs du projet de loi sous avis, conclure quant au caractère adapté ou, au contraire, disproportionné de la procédure de reconsidération envisagée. En l'occurrence, quelle serait la valeur légale d'une demande de reconsidération dans le chef de l'autorité de régulation? Le régulateur ne peut pas, en l'espèce, être contraint de suivre la demande de reconsidération, et ce eu égard aux principes édictés par la directive en matière d'indépendance et de prise de décision autonome.

La Chambre de Commerce apprécierait des éclaircissements sur le caractère normatif, ainsi que sur les tenants et les aboutissants et les modalités exactes d'application de la nouvelle procédure de reconsidération. Tout comme dans le cas du projet de loi sur le marché de l'électricité, elle se pose la question de la pertinence d'édicter par voie de règlement grand-ducal les détails opérationnels de cette procédure

¹ Voir avis 3870WMR de la Chambre de Commerce, concomitant au présent avis.

de reconsidération. Considérant que la reconsidération doit être motivée par des orientations de politique énergétique, il est sans doute utile que la Direction de l'énergie du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur se concerte, à intervalles réguliers, avec l'Institut Luxembourgeois de la Régulation (ILR) afin d'aboutir à une vision commune quant à ses orientations. Une telle vision partagée réduirait potentiellement la nécessité au recours à la procédure de reconsidération.

L'article 28 du projet de loi sous rubrique dispose que „*les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution – appelés pour les besoins du présent paragraphe „les gestionnaires de réseaux de gaz naturel“ – déploient, pour l'ensemble des clients finals raccordés à leurs réseaux, une infrastructure nationale commune et interopérable de comptage intelligent qui favorise la participation active des consommateurs au marché du gaz naturel. L'installation de comptage intelligent mise en place est basée sur un système central commun permettant la communication des données par un seul système commun pour au moins l'électricité et le gaz naturel. Le système central commun permet que d'autres vecteurs, comme l'eau ou la chaleur pourront y être raccordés ultérieurement (...)*“. La Chambre de Commerce demande à ce que le législateur précise les dispositions afférentes au regard de celles du projet de loi portant sur le marché de l'électricité, concomitant à celui sous rubrique et pour lequel elle a, dans le cadre de son avis y relatif, posé la question suivante: „*si la Chambre de Commerce est en mesure de concevoir l'utilité de prévoir une infrastructure nationale commune et interopérable de comptage intelligente qui dépasse le seul marché de l'électricité, elle s'interroge néanmoins sur la pertinence de prévoir un tel système global et transversal dans une base légale censée encadrer le seul marché de l'électricité. La loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité est-elle, par exemple, opposable aux acteurs du marché du gaz naturel? Ne serait-il pas utile de prévoir un texte légal transversal relatif aux systèmes de comptage intelligents couvrant l'ensemble des marchés (électricité, gaz, eau, etc.)?*“².

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il importe d'améliorer la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, comme cela est le cas dans la loi similaire du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, en incluant et renforçant certains droits spéciaux pour les gestionnaires de réseau de transport ou de distribution de gaz naturel, pour autant, il va sans dire, qu'ils soient détenteurs des autorisations requises pour le transport ou la distribution.

*

Ce n'est que sous la réserve expresse de la prise en considération de ces remarques que la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique.

Appréciation générale du projet de loi

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	+
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	+

Appréciations: ++ très favorable
 + favorable
 0 neutre
 - défavorable
 - - très défavorable
 n.a. non applicable
 n.d. non disponible

*

² Cf. avis 3870WMR.

CONTEXTE POSE PAR LA DIRECTIVE 2009/73/CE

La directive 2009/73/CE „[1.] établit des règles communes concernant le transport, la distribution, la fourniture et le stockage de gaz naturel. Elle définit les modalités d'organisation et de fonctionnement du secteur du gaz naturel, l'accès au marché, les critères et les procédures applicables en ce qui concerne l'octroi des autorisations pour le transport, la distribution, la fourniture et le stockage de gaz naturel ainsi que l'exploitation des réseaux. 2. Les règles (...) s'appliquent également, de manière non discriminatoire, au biogaz et au gaz issu de la biomasse ou à d'autres types de gaz, dans la mesure où il est techniquement possible de les injecter et de les transporter en toute sécurité dans le réseau de gaz naturel.³“.

Ce nouvel encadrement communautaire, comme indiqué dans l'exposé des motifs du présent projet de loi et tout comme c'est le cas dans le cadre du projet de loi de transposition de la directive relative à l'organisation du marché de l'électricité, vise à „développer un marché du gaz naturel concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental et [à permettre] aux Etats membres d'imposer aux entreprises de gaz naturel des obligations de service public“.

Les principales dispositions de la Directive sont résumées par les auteurs du projet de loi sous rubrique comme suit.

- „Les nouvelles règles d'organisation du secteur ont pour objectif de développer un marché du gaz naturel concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental et permettent aux Etats membres d'imposer aux entreprises de gaz naturel des obligations de service public. Les clients doivent disposer du droit de choisir un fournisseur de gaz naturel et d'en changer facilement dans un délai de trois semaines.
- Les fournisseurs de gaz naturel doivent informer les clients finals de leurs droits en cas de litige.
- Les Etats membres doivent mettre en place un médiateur indépendant du secteur de l'énergie chargé de la gestion de toute plainte ou de litige.
- Les Etats membres doivent définir des critères de sécurité technique pour assurer une intégration maximale de leurs marchés nationaux au niveau régional.
- Les réseaux de transport et les gestionnaires de réseaux de transport doivent être dissociés, non seulement du point de vue juridique, mais également au niveau des structures des entreprises de gaz naturel.
- Un gestionnaire de réseau de transport doit être certifié avant d'être officiellement désigné comme gestionnaire de réseau de transport. Une liste des gestionnaires de réseaux de transport désignés par les Etats membres est ensuite publiée au Journal officiel de l'Union européenne (UE).
- Les gestionnaires de réseaux doivent garantir la capacité à long terme du réseau pour pouvoir notamment répondre aux demandes de gaz naturel et contribuer à la sécurité de l'approvisionnement.
- Les entreprises de gaz naturel doivent répondre aux règles de la dissociation comptable et de la transparence de la comptabilité vis-à-vis des autorités compétentes nationales.
- Les Etats membres doivent organiser un système d'accès de tiers aux réseaux de transport et de distribution sur base de tarifs fondés et publiés.
- Les Etats membres veillent à ce que des arrangements contractuels, des engagements à l'égard des clients et des règles en matière d'échanges de données soient définis. Les clients non résidentiels ont le droit de passer des contrats avec plusieurs fournisseurs à la fois.
- Les Etats membres doivent préciser les tâches des autorités de régulation nationales et garantir leur indépendance afin qu'elles puissent exercer leurs compétences en toute impartialité.
- Les autorités de régulation nationales sont tenues de coopérer entre elles et avec la nouvelle agence de coopération des régulateurs de l'énergie, instituée par le règlement (CE) No 713/2009, du 13 juillet 2009 instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie, en vue de garantir la compatibilité des cadres réglementaires entre régions.

³ Article 1er de la directive 2009/73/CE.

- *Le Luxembourg, comme Chypre et Malte, peuvent appliquer une dérogation concernant la dissociation des gestionnaires de réseau de transport, en raison de leurs réseaux isolés et du nombre relativement restreint de clients connectés à ces réseaux.*

Le projet de loi prévoit également la création de guichet(s) unique(s) offrant aux consommateurs les informations nécessaires pour participer activement dans le marché du gaz naturel. Ce paragraphe transpose les dispositions reprises au 1er alinéa du paragraphe 9 de l'article 3 de la directive 2009/73/CE.

La Directive prévoit, en son article 49 qui a trait à l'indépendance du gestionnaire de réseau de transport, la possibilité d'une dérogation en ce qui concerne la dissociation des gestionnaires de réseau de transport. La transposition a également trait au renforcement de l'autonomie de fonctionnement du régulateur, l'Institut luxembourgeois de régulation (ILR), qui doit pouvoir prendre ses décisions de manière autonome, donc indépendamment de tout organe politique. Le projet de loi supprime ainsi toutes les dispositions qui soumettent, à l'heure actuelle, des décisions du régulateur à une approbation ministérielle. En contrepartie, le projet de loi crée une procédure permettant au ministre ayant l'énergie dans ses attributions de demander, sous certaines conditions, au régulateur de „reconsidérer“ une décision. Le ministre dispose d'un délai de trente jours à partir de la réception de la décision du régulateur pour demander à ce dernier une reconsidération de sa décision. Une telle demande de reconsidération doit être motivée par des orientations de politique énergétique. Passé le délai de trente jours respectivement dans le cas où le ministre informe le régulateur avant l'expiration de ce délai qu'il ne demande pas de reconsidération, le régulateur procède à la publication de sa décision.

Le contexte général se résume par les faits saillants de la directive suivants.

Règles générales d'organisation du secteur

- Aux fins de la Directive, et en sus de la directive 2003/55/CE abrogée par elle, sont définis les notions 1) de „contrat de fourniture de gaz“, 2) d'„instrument dérivé sur le gaz“ et 3) de „contrôle“.
- Les Etats membres doivent garantir à la fois la tenue d'un service public dans la fourniture de gaz, notamment en ce qui concerne la sécurité (d'approvisionnement), et une réelle protection des consommateurs. Il incombe aux Etats membres de s'assurer que les entreprises de gaz naturel soient exploitées „en vue de réaliser un marché du gaz naturel concurrentiel, sûr et durable sur le plan environnemental“ (article 3).
- Les Etats membres sont soumis à des obligations, en matière de service public et de protection des consommateurs, qui „sont clairement définies, transparentes, non discriminatoires et vérifiables“ et qui „garantissent aux entreprises de gaz naturel de la Communauté un égal accès aux consommateurs nationaux“ (article 3, paragraphe 2).
- Les clients (finaux) doivent être protégés, notamment les consommateurs „vulnérables“ (article 3, paragraphe 3).
- Les clients doivent disposer du droit de choisir librement leur fournisseur de gaz naturel (article 3, paragraphe 5) et d'en changer facilement dans un délai de trois semaines (article 3, paragraphe 6, lettre a).
- Les Etats membres doivent également adopter „les mesures appropriées pour atteindre les objectifs en matière de cohésion économique et sociale et de protection de l'environnement, qui peuvent comprendre les moyens de lutte contre le changement climatique, et de sécurité d'approvisionnement“ (article 3, paragraphe 7).
- Les Etats membres doivent du reste mettre en place des guichets uniques qui sont en capacité de fournir aux consommateurs toutes les „informations nécessaires concernant leurs droits, la législation en vigueur et les voies de règlement des litiges“ le cas échéant; de même ils doivent instituer un médiateur indépendant de l'énergie „ou un organisme de consommateurs, de façon à assurer un traitement efficace des plaintes et le règlement extrajudiciaire des litiges“ (article 3, paragraphe 9).
- La Directive à transposer inclut des dispositions ayant trait à la solidarité régionale et qui visent à „protéger la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel du marché intérieur“, notamment en imposant aux Etats membres des logiques de coopération. Elle comprend également des dispositions en lien avec la promotion de la coopération régionale, selon lesquelles les Etats membres, avec les autorités de régulation nationales, „coopèrent pour assurer l'intégration de leurs marchés nationaux“.

Transport, stockage et gaz naturel liquéfié (GNL)

- Les réseaux de transport⁴ et les gestionnaires de réseau de transport⁵ doivent être dissociés non seulement du point de vue juridique mais également au niveau des structures des entreprises de gaz (article 9). Or le Luxembourg, comme Chypre et Malte, peuvent appliquer une dérogation concernant la dissociation des réseaux de transport et des gestionnaires de réseau de transport, „en raison de leurs réseaux isolés et du nombre relativement restreint de clients connectés à ces réseaux⁶“ (article 49).
- Un gestionnaire de réseau de transport doit être certifié avant d’être désigné comme gestionnaire de réseau de transport. Une liste des gestionnaires de réseau de transport désignés par les Etats membres est communiquée à la Commission européenne et publiée au *Journal officiel de l’Union européenne* (article 10).

Dissociation comptable et transparence de la comptabilité

- Les entreprises de gaz naturel doivent répondre aux règles de la dissociation comptable et de la transparence de la comptabilité vis-à-vis des autorités compétentes nationales (articles 30 et 31).

Organisation et accès au réseau

- Les Etats membres doivent mettre sur pied un système d’accès de tiers aux réseaux de transport et de distribution ainsi qu’aux installations de GNL⁷ sur base de tarifs fondés et publiés (article 32).
- S’agissant de l’ouverture du marché et de la réciprocité, les Etats membres doivent „veiller à ce que les clients éligibles comprennent“, au regard de la date de transposition, „tous les clients“. Par ailleurs, „afin d’éviter tout déséquilibre en matière d’ouverture des marchés du gaz: a) les contrats de fourniture passés avec un client éligible du réseau d’un autre Etat membre ne peuvent être interdits si le client est éligible dans les deux réseaux concernés et b) lorsque les transactions visées au point a) sont refusées parce que le client n’est éligible que dans l’un des deux réseaux, la Commission peut (...) obliger la partie qui a formulé le refus à effectuer la fourniture demandée, à la demande de l’un des Etats membres des deux réseaux“ (article 37).

Autorités de régulation nationales

- Les Etats membres doivent préciser les tâches, missions et compétences des autorités de régulation nationale, qui doivent être uniques par Etat membre, et garantir leur indépendance afin qu’elles puissent exercer leurs compétences en toute impartialité (articles 39 à 41). Parmi les objectifs généraux des autorités de régulation figurent le développement de marchés régionaux concurrentiels, la suppression des entraves au commerce de l’électricité et la mise en place, de la „manière la plus avantageuse par rapport au coût“, de réseaux non discriminatoires, sûrs, fiables et axés sur les consommateurs.
- Ces autorités doivent en outre être investies du droit de pouvoir prendre des décisions contraignantes à l’égard des entreprises de gaz naturel, de procéder à des enquêtes sur le fonctionnement des marchés du gaz, d’infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives et de droits d’enquête et de pouvoirs d’instruction appropriés (article 41).
- Les autorités de régulation nationales sont tenues de se consulter mutuellement et de coopérer étroitement, y compris avec la nouvelle agence de coopération des régulateurs de l’énergie, instituée par

4 Transport: „le transport de gaz naturel via un réseau principalement constitué de gazoducs à haute pression, autre qu’un réseau de gazoducs en amont et autre que la partie des gazoducs à haute pression utilisée principalement pour la distribution du gaz naturel au niveau local, aux fins de fourniture à des clients, mais ne comprenant pas la fourniture“ (Source: directive 2009/73/CE, article 2).

5 Gestionnaire de réseau de transport: „une personne physique ou morale qui effectue le transport et est responsable de l’exploitation, de la maintenance et, si nécessaire, du développement du réseau de transport dans une zone donnée et, le cas échéant, de ses interconnexions avec d’autres réseaux, et chargée de garantir la capacité à long terme du réseau à satisfaire une demande raisonnable de transport de gaz“ (Source: directive 2009/73/CE, article 2).

6 Citation issue de l’exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous rubrique.

7 Distribution: „le transport de gaz naturel par l’intermédiaire de réseaux locaux ou régionaux de gazoducs aux fins de fourniture à des clients, mais ne comprenant pas la fourniture“ (Source: directive 2009/73/CE, article 2).

le règlement (CE) No 713/2009, du 13 juillet 2009 instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie⁸, en vue de garantir la compatibilité des cadres réglementaires entre régions (article 38).

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce se doit, pour commencer, de critiquer le retard de transposition de la directive 2009/73/CE. La directive en question, adoptée le 13 juillet 2009, aurait dû être transposée en droit luxembourgeois avant le 3 mars 2011. Or la Chambre de Commerce a été saisie du projet de loi sous rubrique seulement en date du 3 août 2011. Compte tenu de l'urgence de l'évacuation du projet de loi et du présent avis, la Chambre de Commerce s'est limitée à l'analyse des modifications les plus notables apportées par le projet de loi. De fait, elle n'entend pas revenir sur les considérations générales relatives au marché du gaz naturel luxembourgeois, ni sur les autres dispositions de la loi modifiée du 1er août 2007 relatives à l'organisation du marché du gaz naturel, même s'il est vrai qu'une telle prise en compte aurait été dans l'idéal nécessaire pour donner un aspect plus exhaustif et transversal au présent avis. S'agissant de l'essentiel des considérations générales, la Chambre de Commerce renvoie donc à son avis du 20 novembre 2006 concernant le projet de loi relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

De plus, la Chambre de Commerce regrette fortement l'absence d'un tableau de correspondance quant au projet de loi sous avis. La présence d'un tel tableau aurait considérablement facilité la rédaction du présent avis ainsi que la lisibilité du texte consolidé de la loi modifiée du 1er août 2007.

Sur le fond, la Chambre de Commerce voudrait souligner à quel point, comme pour ce qui concerne l'énergie électrique, un approvisionnement en gaz naturel qui soit sûr, fiable et à des prix raisonnables constitue une condition *sine qua non* de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Il est un fait que „*la question de l'énergie et des ressources naturelles devient cruciale dans un monde où elles sont de plus en plus des enjeux à la fois de survie (économique) et de conflits ouverts entre les Etats*⁹“.

Malgré les efforts permanents de la part des entreprises luxembourgeoises pour adapter au mieux leurs comportements et leurs stratégies de développement, il revient au Luxembourg de limiter sa dépendance énergétique, en diversifiant ses approvisionnements et en les sécurisant au mieux. Les enjeux à cet égard ont trait à l'interconnexion du réseau national avec les marchés limitrophes au renfort et à la sécurisation des réseaux d'approvisionnement par un cadre réglementaire propice et des investissements adéquats dans des infrastructures requises, à la promotion de l'efficacité énergétique et à la maximisation du recours aux sources d'énergie renouvelables économiquement viables.

S'agissant des prix du gaz naturel en vigueur au Grand-Duché, et sur base de données statistiques récentes d'Eurostat, les tableau et graphique ci-après¹⁰ présentent les prix du gaz facturés aux consommateurs finals de type „consommateurs domestiques“, tout en les juxtaposant par rapport aux mêmes tarifs appliqués parmi les Etats membres de l'Union européenne (UE). Il apparaît aisément que les prix luxembourgeois, facturés aux clients finals nationaux, se situent dans la fourchette haute des prix pratiqués dans les pays limitrophes.

8 L'agence coopère avec les autorités de régulation nationales et les gestionnaires de réseau de transport pour garantir la compatibilité des cadres réglementaires entre les régions, dans le but de créer un marché intérieur compétitif du gaz naturel.

9 Chambre de Commerce, Actualité & tendances No 7: „Entreprise Luxembourg 2.0: Priorités de l'économie luxembourgeoise pour la nouvelle législature. Recommandations de la Chambre de Commerce au gouvernement issu des élections législatives du 7 juin 2009“, juin 2009.

10 Voir *Annuaire de la compétitivité 2011* édité par l'Union des entreprises luxembourgeoises (UEL).

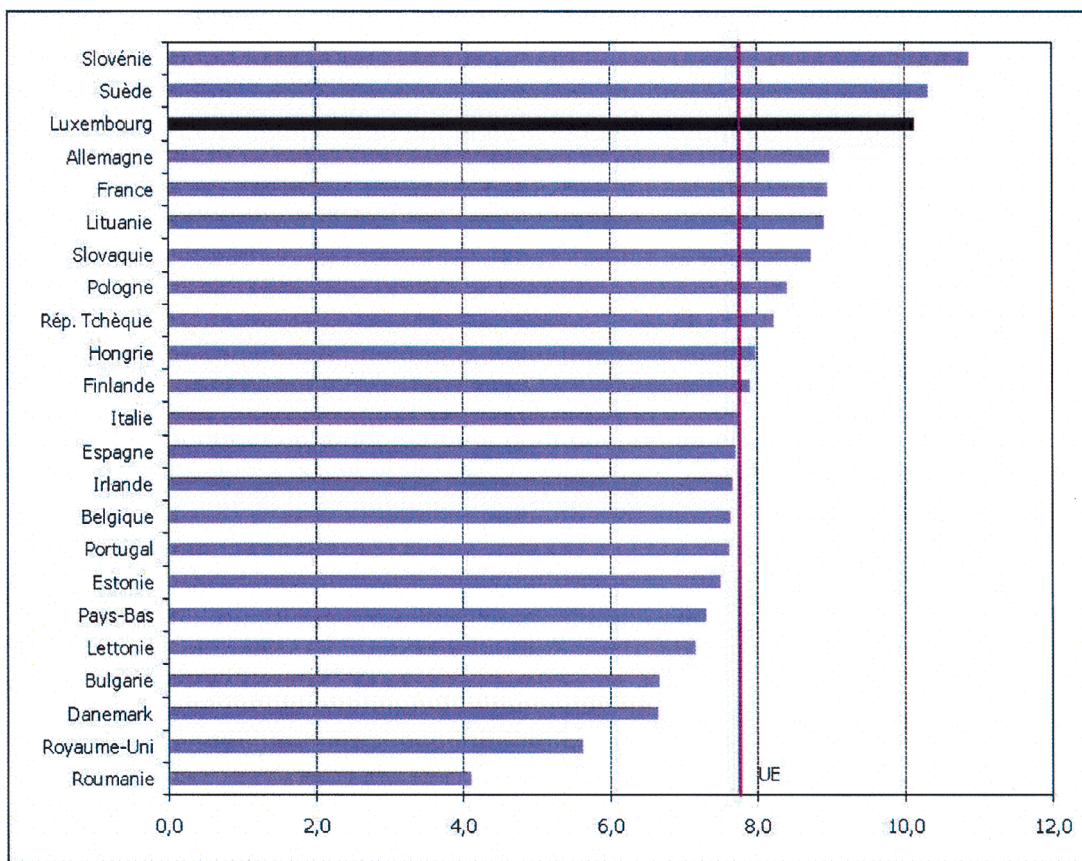
Tableau: Evolution du prix du gaz pour les industries de taille moyenne
entre 2000 et 2010 (en EUR par giga-joule hors taxes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Allemagne	4,7806	7,7563	7,2800	6,7300	6,3890	7,7600	10,4700	12,1500	11,2800	10,8600	8,9800
Autriche	3,5304	5,5275	5,6200	5,4600	5,5700	6,1400	8,3400	8,9100	nd	nd	nd
Belgique	4,4224	6,3188	5,2500	5,4200	5,2806	5,2700	7,0600	6,8900	8,9800	8,7300	7,6400
Bulgarie	nd	nd	nd	nd	3,5005	3,7773	4,5020	5,2173	5,7163	8,7432	6,6622
Danemark	4,5944	5,9886	4,4935	5,2608	4,6052	6,0077	6,1651	5,7688	nd	7,3820	6,6540
Espagne	4,0490	5,5365	4,3400	4,8100	4,4066	4,6832	7,2400	7,0736	7,6140	8,7020	7,7023
Estonie	nd	nd	nd	2,9128	2,9128	2,7520	2,8447	3,6909	6,7774	7,3011	7,5019
Finlande	4,5310	7,0824	6,1800	6,3700	6,2500	6,4300	7,3200	7,6100	7,4000	8,0000	7,9000
France	4,2930	5,9394	4,9300	5,4600	5,1600	6,2200	8,0600	7,6300	9,0600	9,7600	8,9500
Hongrie	2,7372	4,0882	4,9117	5,1994	5,4147	5,8067	7,9531	9,4769	9,3887	10,0444	7,9758
Irlande	3,5934	4,6472	4,8800	4,9400	nd	nd	nd	nd	11,0500	9,3000	7,6700
Italie	4,1415	6,5817	5,8700	5,3800	5,5950	6,0940	7,0400	8,4580	8,7740	10,4020	7,7800
Lettonie	nd	nd	nd	nd	3,4740	3,4755	4,0517	5,2903	7,9026	10,8594	7,1585
Lituanie	nd	nd	nd	4,2052	3,8284	3,6058	4,4542	6,0208	8,7871	8,7301	8,9116
Luxembourg	4,9383	6,8914	5,9000	6,1700	5,9400	6,9452	9,0107	9,8540	10,4400	11,0800	10,1300
Pays-Bas	4,0613	5,4045	nd	nd	5,8900	6,3900	8,1400	8,4000	8,1240	9,0190	7,3100
Pologne	nd	5,6023	6,1494	5,5940	4,2607	5,3047	6,7668	7,5448	8,3633	7,7331	8,4008
Portugal	nd	6,8832	6,2600	6,3900	5,6800	6,0300	7,6300	7,7600	8,6900	9,8100	7,6200
Rép. Tchèque	3,0082	3,8764	4,6799	4,1359	4,2007	5,1086	7,3407	6,5320	8,5375	8,9816	8,2283
Roumanie	nd	nd	nd	2,2933	2,8292	3,6785	6,2335	7,3193	6,2327	4,6996	4,1150
Royaume-Uni	3,5537	4,0123	5,4169	4,8698	4,6955	5,8100	8,9172	10,5515	7,2911	7,9883	5,6322
Slovaquie	nd	nd	nd	nd	5,3276	5,0813	7,6550	7,9998	8,9164	11,1200	8,7390
Slovénie	4,7794	7,6631	6,4135	4,4602	4,0031	5,0965	7,1692	7,3300	9,3300	11,3400	10,8766
Suède	5,0670	9,5334	5,9279	6,8024	6,4027	8,0795	11,1480	11,0579	12,4898	9,2995	10,3179
UE	nd	nd	nd	nd	nd	6,0100	8,1100	8,8700	8,8675	9,3189	7,7637

Source: Eurostat

(nd) non disponible

Graphique: Prix du gaz pour les industries de taille moyenne en 2010
(en EUR par giga-joule hors taxes)¹¹



Les directives 2009/72/CE (règles communes pour le marché intérieur de l'électricité) et 2009/73/CE (règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel) ont vocation, au niveau luxembourgeois, à être transposées dans le cadre de deux projets de loi. La Chambre de Commerce a formulé une série de commentaires sur les dispositions inscrites dans le projet de loi dédié à l'organisation du marché de l'électricité. Ce projet ressemblant sur bien des aspects au projet de loi sous rubrique, compte tenu essentiellement du parallélisme des thématiques énergétiques de l'électricité et du gaz naturel et leur traitement législatif historiquement concomitant, la Chambre de Commerce invite le législateur luxembourgeois à prendre connaissance des deux avis afférents en parallèle dans la mesure où nombre des commentaires peuvent s'appliquer tant à l'un des deux projets qu'à l'autre, notamment pour ce qui est des remarques d'ordre matériel.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, sans préjudice de la qualité de la transposition de la Directive, la grande amélioration à faire dans la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel consiste à inclure et améliorer certains droits spéciaux pour les gestionnaires de réseau de transport ou de distribution de gaz naturel détenteurs des autorisations requises pour le transport ou la distribution. Par ces droits spéciaux, on vise en l'occurrence, pour l'établissement et l'exploitation des ouvrages gaziers, le droit d'utiliser sous certaines conditions les propriétés privées, le droit de raccourcir les branches d'arbres ou les racines, ou de procéder à l'abattage d'un arbre ainsi que le droit d'exproprier¹².

11 Cet indicateur présente les prix du gaz naturel facturés aux consommateurs finaux. Les prix du gaz naturel pour les consommateurs industriels sont définis de la façon suivante: Prix hors taxes national moyen en Euro par Giga-Joule au premier semestre de chaque année pour les industriels de taille moyenne et correspond à une consommation annuelle de 10.000 à 1.000.000 GJ – extrait de l'Annuaire de la Compétitivité (UEL, 2011).

12 Concernant spécifiquement le droit d'exproprier, il n'est pas inutile d'évoquer l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de loi No 6124 modifiant la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (3604BFR), dans lequel elle „souligne (...) son extrême réserve vis-à-vis d'une utilisation trop systématique de l'instrument d'expropriation qui, selon elle, doit être réduit à un nombre limité de cas où est engagé de manière claire l'intérêt général“.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 2 modifiant l'article 1er de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

Depuis la loi du 1er août 2007 susmentionnée, tous les clients sont éligibles. De surcroît, l'article 22 de la loi actuelle, selon lequel „*tous les clients finals sont désignés comme clients éligibles*“ est supprimé, faisant douter la Chambre de Commerce de la pertinence de conserver la définition de „clients éligibles“ à l'article 1er (3) au seul motif que cette définition serait toujours reprise à l'article 2, 28. de la directive 2009/73. Ainsi, le législateur garderait encore cette définition en la complétant *in fine* par „Tous les clients sont des clients éligibles“, alors même qu'elle n'a plus d'utilité. En conséquence, outre l'article 22 qui est supprimé dans le projet de loi, la Chambre de Commerce propose de supprimer l'article 1er, paragraphe (3) ainsi que toute référence aux clients éligibles qui existerait encore dans la loi de 2007 précitée.

La Chambre de Commerce considère qu'il serait opportun d'avoir une définition de la notion d'„ouvrage gazier“ dans le secteur du gaz, insérée entre celles de „nouvelle infrastructure“ (Art. 1. (30) de la loi consolidée de 2007) et de „planification à long terme“ (Art. 1. (31)), et dont la teneur pourrait être la suivante:

„„ouvrage gazier“: toute conduite de gaz naturel, aérienne ou souterraine, ou toute installation gazière, telles les vannes et stations de détente, nécessaires à l'acheminement du gaz naturel ou nécessaires à l'exploitation, la gestion, la télécommande et la télésurveillance des réseaux gaziers, ainsi que de tous leurs équipements connexes“

La Chambre de Commerce se doit de suggérer des modifications matérielles en ce qui concerne le chapitre II de la loi susmentionnée de 2007 dédié aux règles générales d'organisation du secteur. Vu que l'article 2 de la loi du 27 novembre 1973 autorisant la création d'une société anonyme pour l'approvisionnement du Grand-Duché en gaz naturel déclarait déjà les ouvrages gaziers d'utilité publique, et vu l'analogie avec l'article 26 (1) de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, il apparaît à la Chambre de Commerce que les autorisations de transport, de distribution et de stockage de gaz naturel devraient déclarer d'utilité publique les ouvrages gaziers, leurs équipements connexes et tous les travaux nécessaires au transport, à la distribution ou au stockage de gaz naturel. Par conséquent, à l'Art. 4. (1) après la première phrase, devrait être insérée la nouvelle phrase suivante:

„Cette autorisation comporte la déclaration d'utilité publique des ouvrages gaziers, de leurs équipements connexes et des travaux nécessaires au transport, à la distribution ou au stockage de gaz naturel.“

Par ailleurs, les points a) et b) de l'article 5 de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel, comme du projet de loi sous avis, disposent que l'autorisation de fourniture de gaz est délivrée notamment en tenant compte des critères suivants:

- „a) sécurité et sûreté du réseau de transport, de distribution et des conduites directes respectivement;
- b) sécurité d'approvisionnement des clients;“

Or la Chambre de Commerce s'interroge sur la manière dont un fournisseur peut ou pas influencer les critères techniques liés à la sécurité du réseau de transport et/ou de distribution. Partant, il lui semble douteux de formuler des critères d'attribution des autorisations de telle sorte que pourrait être sous-entendu que les fournisseurs aient une quelconque influence sur la sécurité du réseau de transport ou de distribution autre que celle résultant de la qualité de leurs nominations. Il en est de même pour la sécurité d'approvisionnement. Dans le cas des fournisseurs, seule une sécurité commerciale en termes de contrats à long terme et de capacités de transport peut être éventuellement démontrée à court terme. S'agissant du long terme, aucun fournisseur n'est en mesure de garantir à l'avance une sécurité de la logistique d'acheminement à long terme sur base de réservations de capacités et de contrats d'approvisionnement. Le cadre réglementaire doit tenir compte de cette réalité.

Concernant les articles 4 et 5 modifiant les articles 7 et 8 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

Dans le cadre des prérogatives de l'autorité de régulation, il est indiqué à l'article 7, paragraphe (2) de la loi de 2007 que „l'autorité de régulation désigne (...) une entreprise de gaz disposant des auto-

risations nécessaires pour opérer sur le marché du gaz naturel luxembourgeois“. Aux articles 4 et 5 du projet de loi sous avis est insérée la même disposition qui donne la possibilité au ministre de demander à l'autorité de régulation, quand celle-ci désigne une entreprise de gaz naturel comme „fournisseur du dernier recours“ ou „fournisseur par défaut“, de reconsidérer sa décision, et ce en vertu de la procédure prévue à l'article 51, paragraphe (13), selon laquelle, „*dès la prise d'une décision par le régulateur et sous réserve des cas où le ministre peut demander une reconsidération, l'autorité de régulation transmet cette décision au ministre. Le ministre dispose d'un délai de trente jours à partir de la réception de la décision pour demander à l'autorité de régulation une reconsidération de cette décision. Une telle demande de reconsidération doit être motivée par des orientations de politique énergétique. Passé ce délai de trente jours respectivement dans le cas où le ministre informe l'autorité de régulation avant l'expiration de ce délai qu'il ne demande pas de reconsidération, l'autorité de régulation procède à la publication de la décision*“.

La procédure dite de reconsidération ainsi décrite est justifiée par les auteurs du projet de loi comme suit: comme „*la Directive (...) confie aux autorités de régulation nationales le pouvoir de prendre des décisions de manière autonome, indépendamment de tout organe politique, il convient d'abandonner les approbations ministérielles des décisions du régulateur telles que prévues par la loi de 2007. En revanche, et à l'image d'une procédure similaire prévue par la législation sur l'organisation du marché de l'électricité en France, le présent projet de loi prévoit que le ministre garde le droit de demander une reconsidération des décisions du régulateur qui étaient soumises dans la Loi de 2007 à une approbation formelle*“.

La nouveauté apportée par le projet de loi avisé, par rapport au texte de la loi modifiée du 1er août 2007 actuellement en vigueur, est l'introduction de la procédure de reconsidération déjà introduite supra: „*Eu égard au fait que la directive 2009/72/CE confie aux autorités de régulation nationales le pouvoir de prendre des décisions de manière autonome, indépendamment de tout organe politique, il convient d'abandonner les approbations ministérielles des décisions du régulateur telles que prévues par la Loi de 2007. En revanche et à l'image d'une procédure similaire prévue par la législation sur l'organisation du marché de l'électricité en France, le présent projet de loi prévoit que le ministre garde le droit de demander une reconsidération des décisions du régulateur qui étaient soumises dans la Loi de 2007 à une approbation formelle. La procédure pour la demande de reconsidérer une décision prise par le régulateur est décrite au nouveau paragraphe (9) de l'article 54 tel qu'introduit par le biais de l'article 35 du présent projet de loi*¹³“.

Eu égard aux prescriptions de la directive 2009/72/CE, il incombait effectivement, aux yeux de la Chambre de Commerce, de supprimer l'approbation formelle de certaines décisions du régulateur, dont en matière de définition de fournisseurs de dernier recours. Ainsi, la directive à transposer prévoit notamment dans son article 35, paragraphes 4 et 5, que „*les Etats membres garantissent l'indépendance de l'autorité de régulation et veillent qu'elle exerce ses compétences de manière impartiale et transparente [...]. Les Etats membres veillent à ce que [...] l'autorité de régulation soit juridiquement distincte et fonctionnellement indépendante [...] et que] son personnel et les personnes chargées de la direction [...] ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions directes d'aucun gouvernement ou entité publique ou privée [...]. [L'autorité de régulation prend] [...] des décisions de manière autonome, indépendamment de tout organe politique [...]*“.

La procédure de reconsidération dont il est question ici est prévue à l'article 54, paragraphe (9) de la loi modifiée de 2007 telle qu'amendée par le projet de loi sous avis: „*Dès la prise d'une décision par le régulateur et sous réserve des cas où le ministre peut demander une reconsidération, le régulateur transmet cette décision au ministre. Le ministre dispose d'un délai de trente jours à partir de la réception de la décision pour demander au régulateur une reconsidération de cette décision. Une telle demande de reconsidération doit être motivée par des orientations de politique énergétique. Passé ce délai de trente jours respectivement dans le cas où le ministre informe le régulateur avant l'expiration de ce délai qu'il ne demande pas de reconsidération, le régulateur procède à la publication de la décision*“.

Tout comme dans le cas du projet de loi sur le marché de l'électricité, la Chambre de Commerce ne peut, ni à la lecture des dispositions du projet de loi sous avis, ni à la lecture des explications complémentaires fournies par les auteurs de ce projet, conclure quant au caractère adapté, pertinent ou disproportionné de la procédure de reconsidération envisagée. En l'occurrence, quelle serait la valeur

¹³ Citation issue du commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis.

légale d'une demande de reconsidération dans le chef de l'autorité de régulation? Le régulateur ne peut, en l'occurrence, être contraint de suivre la demande de reconsidération, et ce eu égard aux principes édictés par la Directive en matière de son indépendance et de sa prise de décision autonome. La Chambre de Commerce saluerait une explication bien plus détaillée sur le caractère normatif, ainsi que sur les tenants et les aboutissants et les modalités exactes d'application de la nouvelle procédure de reconsidération. La Chambre de Commerce s'interroge s'il n'était pas utile d'édicter par voie de règlement grand-ducal les détails opérationnels de cette procédure de reconsidération envisagée. Dans l'état actuel des informations dont dispose la Chambre de Commerce, elle n'est pas en mesure de se prononcer sur le bien-fondé de cette procédure.

La Chambre de Commerce salue néanmoins que l'applicabilité de la procédure de reconsidération se limite aux cas dûment prévus par le projet de loi sous avis, et non pas de façon générale, ce qui aurait indûment compromis la liberté de prise de décision et l'indépendance du régulateur.

La Chambre de Commerce s'interroge également quant au bien-fondé de la disposition en vertu de laquelle le régulateur doit, de plein droit, transmettre au ministre les décisions pour lesquelles la procédure de reconsidération pourrait s'appliquer. N'incomberait-il pas au ministre et à ses services de suivre de près les décisions prises par le régulateur et de réagir, le cas échéant, de façon proactive et de manière *ad hoc* s'ils estiment que les „orientations de la politique énergétique“ l'exigent?

A titre subsidiaire, et considérant que la reconsidération doit être motivée par des orientations de politique énergétique, il est sans doute utile que la direction de l'énergie du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur se concertent, à intervalles réguliers, avec l'ILR afin d'aboutir à une vision commune quant à ses orientations. Une telle vision partagée réduirait potentiellement la nécessité au recours à la procédure de reconsidération.

Concernant l'article 7 modifiant l'article 10 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

L'article 7 du projet sous rubrique modifie le paragraphe (3) de l'article 10 de la loi sur le marché du gaz naturel, en caractérisant, dans le cadre des procédures de règlement de litige extrajudiciaire, les procédures de médiation définies par l'autorité de régulation du marché du gaz, celles devant dorénavant respecter dans la mesure du possible, les principes énoncés dans la recommandation 98/257/CE de la Commission européenne. Selon les rédacteurs du projet de loi sous revue, il s'agit, à travers cette disposition, de se conformer à l'annexe I de la Directive portant sur la protection des consommateurs. La Chambre de Commerce note que ladite recommandation concerne spécifiquement les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation. Si le contenu de la recommandation ne pose pas question à ses yeux, elle regrette toutefois que la disposition contienne l'expression „dans la mesure du possible“ qui risque clairement d'enlever la substance et la force d'obligation.

Concernant l'article 8 modifiant l'article 11 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

Si la Chambre de Commerce entend bien que le paragraphe (6bis) introduit à l'article 11 de la loi sur le marché du gaz naturel établit un parallélisme „caractérisé“, vu les matières concernées, avec la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, elle ne sait pas se prononcer définitivement quant à la possibilité donnée à l'Etat par les dispositions afférentes de contribuer au mécanisme de compensation issu de la loi de 2007 pour „éviter toute situation concurrentielle désavantageuse d'une entreprise de gaz naturel tenue de respecter des obligations de service public par rapport à d'autres“. De ce point de vue, elle sera donc très attentive au règlement grand-ducal qui définira, selon le présent projet de loi, les modalités d'application de cette contribution de l'Etat.

Concernant l'article 9 modifiant l'article 12 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

L'ajout, au paragraphe (1) de l'article 12 de la loi de 2007, de l'obligation pour l'autorité de régulation de „contribuer à garantir, en collaboration avec d'autres autorités compétentes, l'effectivité et la mise en œuvre des mesures de protection des consommateurs“ consiste à transposer l'article 41 de la Directive. La Chambre de Commerce souligne cet état de fait. La réglementation européenne, et le projet de loi sous revue par voie de conséquence, font ainsi de la protection des consommateurs un

objectif qui incombe à la fois aux entreprises de fourniture, aux gestionnaires de réseaux de distribution et de transport et à l'autorité de régulation.

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas à l'élargissement des obligations qui incombent aux fournisseurs de gaz naturel, étant donné qu'elles s'inscrivent nettement dans le cadre d'une meilleure protection des consommateurs (cf. dispositions relatives à l'amélioration du contrat de fourniture – délai, clause de résiliation, facturation, communication, mode de paiement, etc. –).

Concernant les articles 14 et 15 modifiant les articles 16 et 17 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

En ce qui concerne le suivi de la sécurité d'approvisionnement, l'article 16 de la loi de 2007 est modifié pour tenir compte de la nécessité de projeter le développement du marché du gaz naturel sur une période de 10 années, nécessité fixée par la Directive, intelligemment qui plus est vu les exigences d'optimisation de la planification en matière de développement des infrastructures et de sécurité d'exploitation eu égard au marché de l'énergie en général et au marché du gaz naturel en particulier. Il en est de même s'agissant de la planification à long terme (cf. article 17 de la Loi de 2007).

Concernant l'article 24 créant un article 31bis à la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

Ce dernier permet d'insérer un nouvel article 31bis sous la section II qui transpose l'article 11 de la Directive et décrit les démarches que doivent suivre les autorités concernées et le propriétaire ou le gestionnaire de réseau de transport quand une ou plusieurs personnes d'un ou plusieurs pays tiers exercent un contrôle par influence déterminante sur un réseau de transport.

Concernant l'article 28 modifiant l'article 35 de la loi du 1er août 2007.

Le paragraphe (7) de l'article en référence dispose que „*les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution – appelés pour les besoins du présent paragraphe „les gestionnaires de réseaux de gaz naturel“ – déploient, pour l'ensemble des clients finals raccordés à leurs réseaux, une infrastructure nationale commune et interopérable de comptage intelligent qui favorise la participation active des consommateurs au marché du gaz naturel. L'installation de comptage intelligent mise en place est basée sur un système central commun permettant la communication des données par un seul système commun pour au moins l'électricité et le gaz naturel. Le système central commun permet que d'autres vecteurs, comme l'eau ou la chaleur pourront y être raccordés ultérieurement (...)*“.

La Chambre de Commerce demande à ce que le législateur précise les dispositions afférentes au regard de celles du projet de loi portant sur le marché de l'électricité, concomitant à celui sous rubrique et pour lequel elle a, dans le cadre de son avis y relatif, posé la question suivante: „*si la Chambre de Commerce est en mesure de concevoir l'utilité de prévoir une infrastructure nationale commune et interopérable de comptage intelligente qui dépasse le seul marché de l'électricité, elle s'interroge néanmoins sur la pertinence de prévoir un tel système global et transversal dans une base légale censée encadrer le seul marché de l'électricité. La loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité est-elle, par exemple, opposable aux acteurs du marché du gaz naturel? Ne serait-il pas utile de prévoir un texte légal transversal relatif aux systèmes de comptage intelligents couvrant l'ensemble des marchés (électricité, gaz, eau, etc.)?*“ (voir avis concerné).

La Chambre de Commerce tient, à ce stade du présent avis, à soulever un aspect qui lui paraît pour le moins problématique et qui concerne l'article 43 de la loi de 2007 sur le marché du gaz naturel, lequel n'est pas modifié précisément par le projet de loi sous avis. L'article 43 de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel concerne le délai de deux mois avant l'exécution de travaux effectués par une personne de droit public provoquant des travaux de modification d'ouvrages gaziers. Sans trahir la Directive, le délai d'avertissement au gestionnaire de réseau devrait raisonnablement être porté à six mois pour lui permettre de respecter la législation relative aux établissements classés, car la pratique montre que toute demande de modification non substantielle d'un gazoduc prend en moyenne six mois, et bien davantage en ce qui concerne des cas de modification substantielle. C'est pourquoi la Chambre de Commerce suggère de modifier l'article 43 précité comme suit.

„S'il est demandé par une personne de droit public à un gestionnaire de réseau de transport ou de distribution de modifier des ouvrages gaziers, pour autant qu'une telle modification soit techniquement raisonnable et n'entraîne pas d'inconvénients sérieux pour le gestionnaire de

réseau en cause, elle doit en informer le gestionnaire de réseau de transport ou de distribution concerné par lettre recommandée à la poste au moins deux six mois avant de commencer l'exécution des travaux. Ces modifications demandées et travaux connexes sont réalisés au frais du demandeur.

Concernant l'article 31 modifiant l'article 51 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

Cet article modifie l'article 51 de la loi de 2007 précitée, dont les dispositions définissent les missions et attributions de l'autorité de régulation. Il transcrit en droit national les articles 40 et 41 de la directive 2009/73/CE. Cette dernière „redéfinit et complète d'une manière exhaustive (...) les missions et compétences de l'autorité de régulation et lui confie une autonomie de fonctionnement plus importante ainsi qu'une indépendance plus stricte quant à ses prises de décisions par rapport à l'ancienne directive. Les autorités de régulation nationales sont tenues de collaborer entre elles et avec la nouvelle agence de coopération des régulateurs de l'énergie“ (cf. exposé des motifs du projet de loi sous revue).

La Chambre de Commerce propose aux auteurs du projet de loi de changer l'intitulé de la section III. „Autorité de régulation“, couvrant les articles 51 et 51bis, en „Objectifs généraux, missions et compétences du régulateur“, et ce conformément aux intitulés des articles 40 et 41 de la directive 2009/73/CE.

L'article 31 du projet de loi, modifiant l'article 51 de la loi modifiée du 1er août 2007, définit spécifiquement les missions et les attributions de l'ILR. La Chambre de Commerce salue, à cet égard, la transposition fidèle des articles visés de la Directive.

L'enjeu d'intégrer des droits spéciaux – proposition de nouvelles dispositions

La grande amélioration à faire dans la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel consiste, selon la Chambre de Commerce, à inclure et améliorer certains droits spéciaux pour les gestionnaires de réseau de transport ou de distribution de gaz naturel détenteurs des autorisations requises pour le transport ou la distribution: la Chambre de Commerce vise en particulier et à cet égard le remaniement des articles 45 et 46 de la loi susmentionnée, et l'élaboration de nouveaux articles.

Derrière les droits spéciaux, il y a l'objectif d'établir et d'exploiter des ouvrages gaziers, mais il y a également le droit d'utiliser, sous certaines conditions, les propriétés privées, le droit de raccourcir les branches d'arbres ou les racines, ou de procéder à l'abattage d'un arbre ainsi que le droit d'exproprier. Concernant spécifiquement le secteur du gaz, ces droits existent déjà à l'article 2 de la loi du 27 novembre 1973 autorisant la création d'une société anonyme pour l'approvisionnement du Grand-Duché en gaz naturel, loi qui a permis la création de SOTEG S.A. Or, avec le développement du droit communautaire, SOTEG S.A. a disparu lors de la restructuration du marché de l'énergie, et avec lui, lesdits droits qui n'existent donc plus pour aucune entité du pays. Il est un fait que ces droits devraient exister aujourd'hui pour tous les gestionnaires de réseau de transport ou de distribution de gaz naturel détenteurs des autorisations requises pour le transport ou la distribution, afin de développer leur réseau.

L'article 45 actuel de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel est insuffisant pour permettre l'établissement d'un réseau gazier sur des terrains privés et, de ce point de vue, la Chambre de Commerce verrait d'un bon œil de pouvoir reprendre les droits de la loi de 1973 susmentionnée pour les inclure dans la loi du 1er août 2007. Elle propose dans cette optique d'abroger la loi de 1973 qui n'a plus aucune raison d'être ainsi que le règlement grand-ducal d'exécution du 23 décembre 1974 déterminant la procédure d'enquête préalable à l'exécution des travaux visés à l'article 2 de la loi du 27 novembre 1973 autorisant la création d'une société anonyme pour l'approvisionnement du Grand-Duché en gaz naturel. La justification de l'octroi de ces droits est, du point de vue de la Chambre de Commerce, le caractère d'utilité publique des ouvrages gaziers déjà inscrit dans la loi de 1973 précitée. Ce caractère est crucial dans le cadre de la diversification des sources d'approvisionnement du pays.

La Chambre de Commerce note que, dans le secteur électrique, ces droits sont anciens et ont existé dès 1924 par la loi du 2 février 1924 concernant les distributions d'énergie électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg. Ils ont été repris par la suite dans la convention de concession du 11 novembre 1927 concernant l'établissement et l'exploitation des réseaux de distribution d'énergie électrique dans le Grand-Duché de Luxembourg. Leur contenu et la procédure pour les mettre en œuvre ont été presque

repris tels quels dans la loi actuelle du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité, sauf à les adapter aux exigences techniques et juridiques actuelles.

Pour ce qui est du droit spécial de l'expropriation, la Chambre de Commerce souligne que, dans le secteur de l'électricité, ce droit a été appliqué dans le passé par le seul concessionnaire général CEGEDEL S.A., avec parcimonie. Ainsi, depuis 1990, il n'a été invoqué qu'une seule fois pour résoudre une opposition de vendre 40 mètres carrés d'un terrain indispensable à la desserte de toute une localité, opposition faite par un seul héritier d'une famille nombreuse. Dans le secteur du gaz naturel, il n'y a pas d'exemple précis de cas d'expropriation effectuée par SOTEG S.A., et quand bien même, la Chambre de Commerce trouverait rationnel, comme pour le secteur électrique, de donner le droit aux gestionnaires de réseau de transport ou de distribution de gaz naturel, d'abattre un arbre qui constituerait „... *un obstacle incontournable pour l'établissement, la maintenance et le fonctionnement des ouvrages gaziers et équipements connexes* ...“, en modifiant l'article 46 de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

La Chambre de Commerce s'interroge donc, dans un souci d'harmonisation et de simplification, sur l'opportunité de formuler ces droits spéciaux de manière similaire à ce qui est fait dans le secteur électrique.

Depuis l'intégration de réseaux gaziers communaux de villes dans des réseaux plus vastes, tel celui de la Ville de Luxembourg dans celui de CREOS S.A., a surgi un problème juridique pour les ouvrages gaziers à implanter ou implantés dans une résidence. Avant cette intégration, les communes compétentes pour délivrer les autorisations de bâtir et certaines autorisations commodo/incommodo disposaient de moyens juridiques suffisants pour établir et exploiter ces ouvrages et imposer le respect de normes et règlements les concernant, ce qui n'est désormais plus le cas pour les gestionnaires de réseau de gaz naturel.

Il n'existe donc plus, au sein des résidences situées en ville, de droit pour établir et exploiter les ouvrages gaziers. La Chambre de Commerce est d'avis qu'il faut rendre possible la création, dans les résidences et au bénéfice des gestionnaires de réseau, de droits analogues sur des terrains privés. Il en va en effet de l'intérêt du service public, du développement du réseau gazier en ville, et même de la notion d'ouvrages d'utilité publique et de leur caractère opérationnel.

Sur base des arguments qui précèdent, la Chambre de Commerce propose d'ajouter dans le projet de loi sous avis, et sans préjudice de la transposition à effectuer, les dispositions qui suivent. En l'occurrence des modifications de dispositions de l'article 46 de la loi ainsi qu'un article 46bis qui serait nouveau et, en outre, un article 49bis. Par ailleurs, ayant conscience de l'importance de rendre les projets d'ouvrages gaziers pleinement effectifs et opérationnels quand cela est d'intérêt général, la Chambre de Commerce indique par quel type de dispositions réglementaires le projet de loi sous avis pourrait aller dans le bon sens (voir possible nouvel article 45 de la loi de 2007, modifié par analogie avec l'article 41 de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité et visant les concessionnaires dans le secteur électrique). Voici ci-après les contenus des dispositions envisagées.

Concernant un possible nouvel article 45 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

„1) Les gestionnaires de réseau de transport ou de distribution de gaz naturel sont en droit d'établir à demeure des ouvrages gaziers sur des terrains privés sans constructions établies à des fins d'habitation;

2) L'exécution des travaux prévus sous le point 1) du présent article fait l'objet d'une servitude conventionnelle à conclure entre le gestionnaire de réseau en cause et le ou les propriétaires concernés. S'il y a opposition du ou des propriétaires concernés à la signature de cette servitude conventionnelle, l'exécution des travaux prévus sous le point 1) du présent article doit faire l'objet d'une autorisation préalable de l'autorité compétente, délivrée suite à la procédure déterminée aux paragraphes suivants.

3) Le gestionnaire de réseau de transport ou de distribution concerné adresse à l'autorité compétente une demande motivée indiquant l'objet du ou des ouvrages gaziers projetés, les conditions techniques de son ou de leur établissement et des motifs qui justifient l'usage de la propriété privée.

Il y joint, suivant les cas:

- a) *un extrait du plan cadastral indiquant les parcelles sur lesquelles il se propose de placer le ou les ouvrages gaziers;*
- b) *une liste indiquant les noms et adresses des propriétaires et locataires desdites parcelles.*

Toutes les pièces mentionnées ci-dessus sont fournies en triple exemplaire, sans préjudice des exemplaires supplémentaires qui peuvent être demandés par l'autorité compétente.

L'autorité compétente ordonne l'ouverture d'une enquête dans la commune de la situation des immeubles que le gestionnaire de réseau en cause veut grever.

A ces fins, un exemplaire de la demande et de chacun des documents mentionnés ci-avant est transmis sans retard au bourgmestre de la commune visée, pour être déposé pendant quinze jours à la maison communale à l'inspection des intéressés.

Un avis indiquant que le dépôt a été effectué est affiché dans la commune aux endroits ordinaires d'affichage par les soins du collège des bourgmestre et échevins ou de l'un de ses membres qu'il délègue à cette fin. En outre, l'administration communale donne, par écrit, avis du dépôt individuellement et à domicile aux propriétaires et locataires intéressés.

Il est justifié de l'accomplissement de ces formalités par un certificat du collège des bourgmestre et échevins, qui est joint au procès-verbal de l'enquête.

Le délai de quinze jours susmentionné prend cours à dater de l'avertissement donné aux intéressés et au public comme il est dit ci-dessus.

Jusqu'à l'expiration du délai de quinzaine, le collège des bourgmestre et échevins ou le membre délégué à ces fins recueille les réclamations ou observations que les personnes intéressées peuvent formuler à l'encontre de la demande du gestionnaire de réseau concerné. Il en est dressé procès-verbal qui est transmis à l'autorité compétente dans les trois jours après l'expiration du délai de quinzaine susmentionné.

L'autorité compétente peut faire procéder à la consultation des personnes et autorités intéressées, qui doivent formuler leur avis sans retard.

L'enquête terminée, l'autorité compétente décide par arrêté s'il convient d'autoriser l'usage de la propriété privée.

Les servitudes précitées établies, soit conventionnellement, soit après procédure d'enquête et notification directe aux intéressés, constituent des servitudes d'utilité publique.

4) Sans préjudice de tous autres droits octroyés au gestionnaire de réseau en question, l'exercice du droit visé au point 1) du présent article n'entraîne aucune dépossession au niveau du droit de propriété.

5) Les indemnités dues pour dommages réels, c'est-à-dire des dommages précis, actuels et certains en relation directe et certaine avec l'exercice d'une servitude telle que prévue sous le point 2) du présent article, sont fixées en premier ressort par le juge de paix territorialement compétent selon la situation de la propriété en cause."

Concernant l'article 46 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

La Chambre de Commerce propose les modifications indiquées en gras, en rappelant que, relativement à l'externalité négative possible que constitue l'abattage des arbres, pour ne citer que cet exemple, il existe les garanties légales habituelles (système de compensation).

„(1) Lorsque des branches, des racines **ou un arbre** constituent un obstacle incontournable pour l'établissement, la maintenance et le fonctionnement des ouvrages gaziers et équipements connexes, le propriétaire ou l'ayant droit doit raccourcir les branches ou racines, **ou procéder à l'abattage de l'arbre** à la demande du gestionnaire de réseau de transport ou de distribution.

Si le propriétaire ou l'ayant droit n'a pas donné suite à la requête après un mois, le gestionnaire de réseau de transport ou de distribution peut procéder lui-même au raccourcissement **ou à l'abattage**.

(2) Les frais de raccourcissement **ou d'abattage** sont à charge du gestionnaire de réseau de transport ou de distribution concerné, qui est assimilé à cet effet au propriétaire selon les règles et dans les limites prévues à l'article 672-1 du Code civil.

(3) Les dispositions qui précèdent ne dispensent pas le propriétaire de sa responsabilité, notamment en qualité de gardien au sens de l'article 1384 du Code civil.

Concernant un article 46bis nouveau de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

„Pour établir et exploiter, y compris modifier ou remplacer, des ouvrages gaziers dans une résidence, le promoteur ou la copropriété doit mettre sans frais à disposition du gestionnaire de réseau de distribution de gaz naturel, un emplacement adéquat pour lesdits ouvrages, ainsi qu'au besoin octroyer au gestionnaire de réseau en cause tous les droits requis pour garantir l'établissement et l'exploitation des ouvrages précités.

Pour des raisons de sécurité et pour garantir une desserte de qualité en gaz par un contrôle et un entretien réguliers des ouvrages gaziers, leur accès doit être possible de jour comme de nuit.

Concernant l'article 49bis nouveau de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

La Chambre de Commerce s'inspire, dans sa proposition, de l'article 43 de la loi du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité visant les concessionnaires dans le secteur électrique.

„Tout gestionnaire de réseau de transport ou de distribution de gaz naturel détenteur des autorisations requises pour le transport ou la distribution peut, à ses frais, faire exproprier pour le compte du propriétaire du réseau dont il assure la gestion une propriété privée, y compris communale, selon la procédure d'expropriation prévue pour les particuliers, conformément à la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le gestionnaire de réseau en cause a seul qualité pour recevoir à ces fins toutes les notifications tant judiciaires qu'extrajudiciaires.

Concernant un nouvel article 64 de la loi modifiée du 1er août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

La Chambre de Commerce propose que figure, parmi les dispositions abrogatoires inscrites au chapitre IX, section II, un nouvel article 64 tel que défini ci-après.

„La loi du 27 novembre 1973 autorisant la création d'une société anonyme pour l'approvisionnement du Grand-Duché en gaz naturel ainsi que le règlement grand-ducal du 23 décembre 1974 déterminant la procédure d'enquête préalable à l'exécution des travaux visés à l'article 2 de la loi du 27 novembre 1973 autorisant la création d'une société anonyme pour l'approvisionnement du Grand-Duché en gaz naturel, sont abrogés.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi, sous réserve expresse de la prise en considération des remarques formulées ci-avant.

