



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

11 octobre 2011

AVIS I/59/2011

relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 1^{er} août
2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel

..... AVIS

Par lettre du 29 juillet 2011, réf : 0345-E11, Monsieur Jeannot Krecké, ministre de l'Économie et du Commerce extérieur, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Le projet de loi et la directive

1. Le projet de loi prévoit la transposition en droit national des dispositions de la directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juillet 2009, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. La directive vise à instaurer des règles communes en matière de transport, de distribution, de fourniture et de stockage de gaz naturel. Elle s'applique principalement au gaz naturel, au gaz naturel liquéfié, au biogaz et au gaz issu de la biomasse. Pour ce faire, le projet de loi prévoit de modifier la loi modifiée du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel.

2. La directive 2009/73/CE abroge la directive 2003/55/CE. Cette dernière fut transposée en droit national par la loi du 1^{er} août 2007 qui définissait déjà 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 et de fourniture, ainsi que l'exploitation des réseaux.

3. Selon la directive 2009/73/CE, 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 de permettre aux États membres d'imposer aux entreprises de gaz naturel des obligations de service public. Les clients doivent disposer du droit de choisir leur fournisseur de gaz naturel et d'en changer facilement dans un délai de trois semaines. Cela a pour conséquence notamment que 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. Toutefois, le Luxembourg, 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.

2. Le contenu du projet de loi de transposition

4. Le projet de loi transpose la directive européenne en droit national, y compris la dérogation concernant la dissociation des gestionnaires de réseau de transport.

5. Le projet de loi ajoute ou modifie un certain nombre de définitions de la loi modifiée du 1^{er} août 2007 [article 1^{er}]¹.

¹ Le numéro des articles fait référence à la version consolidée de la loi.

2.1. Les dispositions du projet de loi permettront un accès garanti aux réseaux pour les énergies basées sur des sources renouvelables sous réserve des exigences relatives au maintien de la fiabilité et de la sécurité du réseau

6. Selon le projet de loi, les règles établies par la loi pour le gaz naturel, y compris le gaz naturel liquéfié, doivent dorénavant s'appliquer 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 [article 1 bis].

7. Les obligations de service public, auxquelles sont soumises les entreprises de gaz naturel, peuvent désormais intégrer l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables, sous la rubrique protection de l'environnement [article 11, §2].

8. Sans préjudices des autres dispositions prévues dans la loi, l'État peut désormais contribuer au mécanisme de compensation découlant des obligations de service public. Les modalités d'application de cette contribution seront précisées par règlement grand-ducal [article 11, §6bis].

9. Le rapport annuel du commissaire du gouvernement à l'Énergie – sur les résultats du suivi des questions relatives à l'état général des réseaux et des interconnexions ainsi qu'à la sécurité et à la qualité de l'approvisionnement – doit désormais examiner de nouveaux points: la sécurité d'exploitation du réseau; l'équilibre escompté entre l'offre et la demande pendant les dix années suivant la date du rapport; les perspectives en matière de sécurité d'approvisionnement pendant la période des cinq à quinze années suivant la date du rapport; les projets d'investissement, sur les dix années civiles suivantes, des gestionnaires de réseau de transport et ceux de tout autre partie dont ils ont connaissance, concernant la mise en place d'une capacité d'interconnexion transfrontalière [article 16].

10. Par ailleurs, le plan de développement des gestionnaires de réseau, mis à jour tous les deux ans, ne sera plus quinquennal mais décennal [article 17].

2.2. Les dispositions du projet de loi permettront un renforcement des droits des consommateurs de gaz naturel via des dispositions concernant le droit d'accès aux données pertinentes de consommation, les modalités en cas de changement de fournisseur, la création de guichets uniques offrant aux consommateurs les informations nécessaires concernant leurs droits, la législation en vigueur et les voies de règlement des litiges à leur disposition

11. Le projet de loi prévoit dorénavant que le délai entre la désignation par le client d'un nouveau fournisseur et la mise en œuvre de ce changement par le gestionnaire de réseau concerné est réduit d'un mois, à compter du premier jour du mois suivant la demande du client, à trois semaines, à compter de la demande du client [article 8].

12. L'autorité de régulation se voit désormais attribuer la mission de contribuer à garantir, en collaboration avec d'autres autorités compétentes, l'effectivité et la mise en œuvre des mesures de protection des consommateurs [article 12, §1].

13. Sous réserve de l'accord du fournisseur concerné d'effectuer une fourniture de gaz naturel, le contrat de fourniture intégrée pour un client résidentiel² doit préciser, en plus de ce qui était prévu auparavant: le délai nécessaire au raccordement initial; l'existence d'une clause de résiliation sans frais; l'existence d'un droit de dénoncer le contrat; les compensations et les formules de remboursement éventuelles qui doivent désormais être d'application lors d'une facturation inexacte et retardée; ainsi que la communication de façon claire, sur les factures ou sur le site internet de l'entreprise de gaz naturel, d'informations concernant les droits des consommateurs, notamment les modalités de traitement de leurs plaintes et toutes les informations visées dans ce paragraphe (article 12, §3).

14. D'autres dispositions viennent renforcer le droit d'accès aux données pertinentes de consommation et aux informations nécessaires concernant les droits des clients résidentiels (article 12, §3).

15. En outre, le fournisseur doit désormais faire en sorte que les clients résidentiels puissent disposer de leurs données de consommation et donner accès à leurs relevés de consommation, par accord exprès et gratuitement, à toute entreprise enregistrée en tant que fournisseur. Les responsables de la gestion des données sont tenus de communiquer ces données à l'entreprise. Ce service ne donne lieu à aucun surcoût pour le consommateur. Le fournisseur doit également tenir maintenant le client dûment informé de sa consommation réelle de gaz et des coûts s'y rapportant, à une fréquence suffisante pour lui permettre de réguler sa propre consommation de gaz. Cette information est fournie à des intervalles appropriés, compte tenu de la capacité du compteur du client. Il y a lieu de prendre dûment en compte le rapport coût-efficacité de telles mesures. Ce service ne donne lieu à aucun surcoût pour le consommateur. Le fournisseur doit aussi mettre à disposition du client résidentiel, à la suite de tout changement de fournisseur de gaz naturel, un décompte final de clôture, dans un délai de six semaines après que ce changement a eu lieu (article 12, §3).

16. L'autorité de régulation doit également mettre 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. Ces guichets uniques peuvent faire partie de centres d'information générale des consommateurs (article 12, §3).

17. Par ailleurs, concernant les informations détenues par les fournisseurs, ces derniers devront désormais tenir à la disposition de l'autorité de régulation, de l'autorité de concurrence et de la Commission européenne, aux fins d'exécution de leurs tâches, pour une durée minimale de cinq ans, les données pertinentes relatives à toutes les transactions portant sur des contrats de fourniture de gaz naturel ou des instruments dérivés sur le gaz naturel passés avec des clients grossistes et des gestionnaires de réseau de transport. Dans ce cadre, l'autorité de régulation peut décider de mettre certaines de ces informations à la disposition des acteurs du marché à condition qu'il ne soit pas divulgué d'informations commercialement sensibles sur des acteurs du marché ou des transactions déterminés. En outre, les fournisseurs de gaz naturel, en collaboration avec l'autorité de régulation, doivent prendre les mesures nécessaires en vue de fournir à leurs consommateurs un exemplaire de l'aide-mémoire du consommateur d'énergie qui donne des informations pratiques sur les droits des consommateurs d'énergie, tel qu'établi par la Commission européenne, et veiller à ce que celui-ci soit mis à la disposition du public (article 13bis).

² clients achetant du gaz naturel pour leur propre consommation domestique

18. L'ouverture du marché pour les consommateurs est renforcée par l'affirmation dans la loi modifiée que tous les clients raccordés au réseau du gaz naturel ont le droit de se procurer leur gaz auprès du fournisseur de leur choix, sous réserve de son accord, aussi longtemps que le fournisseur suit les règles applicables en matière de transactions et d'équilibrage et à condition de répondre aux exigences de sécurité d'approvisionnement. Si un client souhaite changer de fournisseur, dans le respect des conditions contractuelles, ce changement doit être effectué par l'opérateur ou les opérateurs concernés dans un délai de trois semaines, sans discrimination en matière de coût, d'investissement et de temps. Les frais encourus au niveau des gestionnaires de réseau en cas de changement de fournisseur sont intégrés dans les tarifs d'utilisation du réseau [article 23].

19. Chaque gestionnaire de réseau de transport, de distribution, d'installations de stockage, de gaz naturel liquéfié et/ou de conduite directe doit rendre facilement accessibles les informations dont les utilisateurs du réseau ont besoin pour un accès efficace à celui-ci. L'autorité de régulation peut définir l'étendue et le niveau de détail de ces informations ainsi que la méthode de leur publication après une procédure de consultation. Les gestionnaires de réseau donnent aux clients non résidentiels³ un accès gratuit et rapide à leurs données de consommation. Les clients non résidentiels peuvent autoriser les gestionnaires de réseau à donner à tout fournisseur accès à leurs relevés de consommation, par accord exprès et gratuitement. L'autorité de régulation peut préciser la méthode de présentation de ces données et la procédure d'accès aux données pour les fournisseurs et les clients [article 33, §1].

19bis. L'article 11, § 3, de la loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel dispose que des règlements grand-ducaux précisent les obligations de service public auxquelles les entreprises de gaz naturel sont soumises, ainsi que leurs modalités d'application et les procédures à suivre. Ces obligations de service public peuvent notamment imposer le principe de l'égalité de traitement entre les clients appartenant à une même catégorie, indépendamment de leur situation géographique, ainsi que l'obligation de raccordement et de fourniture pour différentes catégories de clients finals établis sur le territoire d'un réseau. Aussi, la CSL demande que les projets de règlement grand-ducaux afférents à ces obligations soient présentés dans les meilleurs délais et qu'elle en soit saisie pour avis. Dans ce cadre, la CSL appelle à l'instauration d'un prix de raccordement unique, du moins pour l'ensemble des clients résidentiels.

20. La CSL rappelle que les directives européennes sur le gaz naturel et l'électricité ont notamment pour objectif le développement d'un marché concurrentiel, sur lequel les clients doivent disposer du droit de choisir leur fournisseur et d'en changer facilement. Or, le projet de loi sous avis, fidèle au texte de la directive, stipule que les clients seront approvisionnés par le fournisseur de leur choix, mais sous réserve que celui-ci donne son accord (articles 12 et 23). Le commentaire des articles précise qu'un fournisseur doit «offrir les mêmes conditions et tarifs pour un même réseau, mais il n'est pas obligé d'effectuer la fourniture à des clients ou à des groupes de clients». Dès lors, la CSL s'interroge sur le sens et les raisons de cette nouvelle restriction qui apparaît comme un frein au libre choix du fournisseur, ce qui va à l'encontre de l'esprit général de la directive et du projet de loi. Il est à noter que cette réserve de l'accord du fournisseur ne figurait ni dans la directive 2003/55/CE ni dans la loi du 1^{er} août 2007 qui l'a transposée en droit national.

21. La CSL souligne l'importance de la protection des données personnelles du client et demande de limiter expressément à des données d'ordre technique les données

³ clients achetant du gaz naturel non destiné à leur usage domestique

communiquées au fournisseur par le gestionnaire du réseau, conformément au texte du projet de loi. Ce dernier ne doit en aucun cas être interprété dans le sens d'une permission de communiquer des données sur l'historique des paiements ou éventuellement des défaillances de paiement des clients.

22. L'article 12, §5, de la loi du 1^{er} août 2007 relative à l'organisation du marché du gaz naturel prévoit la procédure applicable en cas de défaillance de paiement des clients résidentiels. Le fournisseur, qui informe le client défaillant de son intention de le faire déconnecter, doit en même temps informer l'office social de sa commune de résidence. Dans les conditions et modalités fixées par la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, l'accès à l'eau ainsi qu'à une fourniture minimale en énergie domestique est garanti à toute personne remplissant les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale, si elle se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses frais d'eau destinée à la consommation humaine ou d'énergie domestique. En cas d'application de la procédure mentionnée ci-dessus à l'encontre des clients résidentiels en défaillance de paiement, l'office social compétent, après avoir reçu la copie de l'information de la part du fournisseur, entame une procédure de prise en charge, pour autant que le défaillant remplit les conditions d'éligibilité pour le droit à l'aide sociale. Dans tous les cas, l'office informe le fournisseur de la suite réservée au dossier dans les 10 jours de la réception de la copie de l'information.

23. Aussi, la CSL estime qu'il serait intéressant de disposer d'une évaluation du fonctionnement des dispositions visant une fourniture minimale d'énergie domestique. La procédure prévue par la loi du 1^{er} août 2007 sur le gaz naturel et le principe arrêté dans la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale permettent-ils d'atteindre leur but, à savoir une certaine protection des ménages qui sont dans l'impossibilité financière de régler leurs factures d'énergie? Si tel n'était pas le cas, le législateur devrait intervenir conformément à la directive afin de mieux assurer aux consommateurs vulnérables l'approvisionnement nécessaire en énergie.

2.3. Les dispositions du projet de loi permettront la définition d'un cadre pour le déploiement d'une infrastructure nationale commune et interopérable de comptage intelligent qui favorise la participation active des consommateurs au marché du gaz naturel

24. Le projet de loi prévoit désormais que les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution 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. Ainsi, 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 doit permettre que d'autres vecteurs, comme l'eau ou la chaleur, pourront y être raccordés ultérieurement. Dans ce cadre, l'autorité de régulation doit préciser les fonctionnalités et les spécifications techniques et organisationnelles du système de comptage intelligent et des installations connexes suite à une procédure de consultation. Le calendrier et l'organisation générale de déploiement par les gestionnaires de réseau peuvent être précisés par voie de règlement grand-ducal. À défaut, les gestionnaires de réseau installeront à partir du 1^{er} janvier 2014 un compteur intelligent pour tout nouveau raccordement ou remplacement d'un compteur existant. Au 31 décembre 2019, chaque gestionnaire de réseau doit prouver qu'au moins 95% des clients finals raccordés à son réseau sont équipés d'un système de comptage intelligent. Antérieurement à cette date, chaque gestionnaire de réseau informe le ministre régulièrement sur l'évolution de la mise en place du système de comptage intelligent. Les frais encourus au niveau des gestionnaires de réseaux de gaz naturel et liés au

déploiement du système de comptage intelligent sont pris en compte dans le calcul des tarifs d'utilisation des réseaux sur base de la méthode de détermination des tarifs d'utilisation des réseaux telle que visée à l'article 29 de la version consolidée de la loi (article 35).

25. Le comptage intelligent permet de mieux connaître, prévoir et maîtriser la consommation électrique, de gaz et d'eau des habitants, d'un quartier, d'une région ou d'un pays. Les compteurs visent à inciter les clients à moins consommer, par l'utilisation des équipements électriques de préférence aux périodes creuses de la journée ou de la saison. Ainsi, pourraient être réalisées des économies globales d'énergies dans une perspective de développement durable. D'un autre côté, les compteurs intelligents permettent également de réaliser certaines opérations à distance sans qu'un technicien ait besoin de se déplacer et que le client soit présent. La facturation pourrait ainsi se faire en temps réel, sans que les fournisseurs aient besoin de passer par le système d'estimations et de lecture sur place des compteurs. Les opérations à distance conduiraient à une diminution des coûts de distribution de l'énergie et des délais d'intervention.

26. Toutefois, la CSL tient à faire remarquer que les compteurs intelligents sont également sévèrement critiqués par des organisations de défense des consommateurs et des libertés fondamentales. En effet, la précision de ces compteurs et la liaison constante qu'ils entretiennent avec les fournisseurs d'électricité et de gaz sont jugées préoccupantes en raison des possibles atteintes à la protection de la vie privée des consommateurs d'énergie. Ainsi, le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) s'inquiète des dérives possibles, étant donné que le gestionnaire du réseau peut savoir, en théorie, minute par minute dans quelle pièce de son logement le consommateur se trouve et ce qu'il y fait⁴. C'est pourquoi, la CSL réclame que l'introduction des compteurs intelligents ne puisse se faire que concurremment à la mise en place de mécanismes forts et efficaces de protection des données et de la vie privée des citoyens, à défaut desquels les consommateurs d'énergie devraient avoir la possibilité de refuser l'installation d'un compteur intelligent. En outre, la CSL relève que les opérations à distance pourraient faciliter la coupure de l'énergie, qui pourra se faire sans déplacement d'un collaborateur du gestionnaire de réseau. Par ailleurs, la faculté d'effectuer de plus en plus d'opérations à distance risque d'avoir un effet négatif sur l'emploi des gestionnaires de réseaux. Finalement, le coût assez élevé des compteurs intelligents risque fort d'anéantir, dans le budget des ménages, les éventuelles économies réalisées en raison d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie.

2.4. Les dispositions du projet de loi permettront une redéfinition des missions et compétences de l'autorité de régulation (Institut luxembourgeois de Régulation), couplée à l'instauration d'un cadre pour une collaboration accrue aux niveaux régional et international (et plus précisément avec la nouvelle Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie), ainsi que la mise en place de dispositions permettant à l'autorité de régulation de prendre des mesures incitatives dans le cadre des méthodes et tarifs d'utilisation des réseaux et services accessoires

27. Le projet de loi introduit un nouveau paragraphe prévoyant que chaque gestionnaire de réseau de transport construit des capacités transfrontalières suffisantes en vue d'intégrer l'infrastructure européenne de transport en accédant à toutes les demandes de capacité économiquement raisonnables et techniquement réalisables, et en prenant en compte la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel (article 33, §1bis).

⁴ Smart energy systems for empowered consumers, www.beuc.org

28. Dorénavant, si des gestionnaires de réseau de transport verticalement intégrés participent à une entreprise commune établie pour mettre en œuvre une coopération pour garantir la compatibilité des cadres réglementaires entre les régions, dans le but de créer un marché intérieur compétitif du gaz naturel, l'entreprise commune établit et met en œuvre un programme d'engagements qui contient les mesures à prendre pour garantir que les pratiques discriminatoires et anticoncurrentielles sont exclues. Ce programme d'engagements énumère les obligations spécifiques imposées aux employés pour que l'objectif d'exclusion des pratiques discriminatoires et anticoncurrentielles soit atteint. Il est soumis à l'approbation de la nouvelle Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (l'Agence). Le respect du programme fait l'objet d'une surveillance indépendante par la personne ou l'organisme chargé du respect des engagements des gestionnaires de réseau de transport verticalement intégrés (article 34bis).

29. L'autorité de régulation surveille les activités du gestionnaire de réseau de distribution lorsque celui-ci fait partie d'une entreprise verticalement intégrée⁵ afin qu'il ne puisse pas tirer profit de son intégration verticale pour fausser la concurrence. Cette disposition ne s'applique pas aux entreprises intégrées de gaz naturel en ce compris les distributions communales ou privées qui approvisionnent moins de cent mille clients raccordés (article 37, §3 et 4).

30. Le projet de loi 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. Désormais, les autorités de régulation nationales sont tenues de collaborer entre elles et avec l'Agence, en ce qui concerne des questions transfrontalières (article 51).

31. Le projet de loi donne une liste des objectifs et des missions que l'autorité de régulation doit remplir (article 51, § 4 et 5). Cette liste est exposée en annexe du présent document.

32. Le projet prévoit, en outre, que l'autorité de régulation présente un rapport annuel, au plus tard le 31 juillet, sur ses activités et l'exécution de ses missions au ministre, à l'Agence et à la Commission européenne, qui comprend les mesures prises et les résultats obtenus pour chacune de ses tâches (article 51, §6).

33. L'autorité de régulation publie également, une fois par an au moins, des recommandations sur la conformité des prix de fourniture avec les obligations de service public, et les transmet, le cas échéant, à l'autorité de concurrence (article 51, §6bis).

34. Par ailleurs, l'autorité de régulation est habilitée à procéder à des enquêtes sur le fonctionnement des marchés du gaz naturel et à arrêter et imposer les mesures proportionnées et nécessaires afin de promouvoir une concurrence effective et d'assurer le bon fonctionnement du marché. L'autorité de régulation informe le ministre du résultat de ses enquêtes et le cas échéant des mesures prises. L'autorité de régulation a aussi compétence pour coopérer avec l'autorité de concurrence et les autorités de régulation des marchés financiers ou la Commission européenne dans le cadre d'une enquête concernant le droit de la concurrence (article 51, §11).

⁵ Une entreprise verticalement intégrée est une entreprise qui accomplit, dans un même secteur, plusieurs activités: en l'occurrence, c'est une entreprise qui, à côté du transport, de la distribution ou du stockage du gaz naturel, produit ou fournit du gaz naturel. En comparaison, une entreprise horizontalement intégrée est une entreprise qui agit dans plusieurs secteurs d'activités.

35. Les mesures et adaptations prises par l'autorité ne peuvent être mises en œuvre qu'après leur notification à la Commission européenne et leur approbation par celle-ci. Si la Commission européenne n'a pas statué dans un délai de deux mois, à compter du jour suivant celui de la réception des informations complètes, elle est réputée ne pas avoir soulevé d'objections à l'encontre des mesures notifiées (article 51, §12).

36. Le ministre dispose d'un délai de trente jours à partir de la réception de la décision de l'autorité de régulation pour demander à cette dernière une reconsidération de cette décision. Une telle demande de reconsidération doit être motivée par des orientations de politique énergétique (article 51, §13 et 53, §5).

37. En matière de coopération au niveau international, un nouvel article autorise, dans le respect du secret des affaires, l'autorité de régulation à collaborer et à échanger des informations avec d'autres instances et administrations publiques. Pour ce faire, l'autorité consulte, échange, coopère étroitement, avec la ou les autorités de régulation des États membres concernés et avec l'Agence. Elle communique à l'Agence toute information nécessaire à l'exécution des tâches qui lui incombent. En ce qui concerne les informations reçues des autorités de régulation d'autres États membres, l'autorité de régulation assure le même niveau de confidentialité que celui exigé de l'autorité qui les fournit (article 51bis, §1 et 2).

38. Cette coopération a pour but de (article 51bis, §3):

- favoriser la mise en place de modalités pratiques pour permettre une gestion optimale du réseau, promouvoir les bourses d'échange de gaz et l'attribution de capacités transfrontalières ainsi que permettre un niveau adéquat de capacités d'interconnexion, y compris par de nouvelles interconnexions, au sein de la région et entre les régions afin qu'une concurrence effective puisse s'installer et que la sécurité de l'approvisionnement puisse être renforcée, sans opérer de discrimination entre les entreprises de fourniture dans les différents États membres;
- coordonner le développement de tous les codes de réseau pour les gestionnaires de réseau de transport et les autres acteurs du marché concernés;
- coordonner le développement des règles de gestion de la congestion.

39. L'autorité de régulation a le droit de conclure des accords de coopération avec des autorités de régulation d'un autre État membre de l'Union européenne. Les actions visées sont menées, le cas échéant, en étroite concertation avec les autres autorités nationales concernées et sans préjudice des compétences de ces dernières (article 51bis, §4 et 5).

40. En termes de recours, toute partie s'estimant lésée par une décision de l'autorité de régulation sur les méthodes ou tarifs proposés a le droit de présenter une demande en réexamen auprès de ladite autorité, sans préjudice des voies de recours de droit commun. Cette demande doit être introduite par lettre recommandée au plus tard dans un délai d'un mois suivant la publication de la décision de l'autorité de régulation et n'a pas d'effet suspensif (article 59bis).

41. La CSL tient à saluer le renforcement de la protection du consommateur ancré dans le projet de loi sous avis. Afin que l'ouverture du marché et la liberté de choisir le fournisseur de gaz naturel puissent vraiment produire leurs effets bénéfiques, il faut une véritable

transparence dans l'information offerte aux consommateurs. En effet, l'ouverture du marché ne doit pas avoir pour conséquence des avantages offerts aux seuls gros clients et grands fournisseurs d'énergie. Les ménages doivent également en bénéficier. Étant donné le déséquilibre des moyens entre les ménages et les grandes entreprises, les missions de surveillance du régulateur et son rôle de médiateur sont d'une importance primordiale.

41bis. Pour ce qui est de la mise en place de réseaux non discriminatoires, sûrs, fiables, performants et axés sur les consommateurs, le texte du projet de loi dispose que cette mise en place doit se faire de la manière la plus avantageuse par rapport au coût (article 51, §4, d). La CSL insiste sur le fait que le coût dont il est question ne doit pas impliquer qu'une pression puisse être exercée sur les salaires des entreprises de gaz naturel. En effet, l'expression «avantageuse par rapport au coût» doit être interprétée dans le sens d'«économiquement avantageux», concept qui intègre les critères sociaux et environnementaux à côté des éléments financiers. Il est impératif que l'autonomie de négociation salariale soit garantie.

2.5. Les dispositions du projet de loi permettront la garantie de l'autonomie de fonctionnement de l'autorité de régulation qui doit pouvoir prendre ses décisions de manière indépendante; sous réserve du droit du ministre de demander dans des cas précis à l'autorité de régulation une reconsidération de ses décisions, motivée par des orientations de politique énergétique

42. Dans plusieurs cas précis, la décision de l'autorité de régulation était soumise à l'approbation du ministre. Cette dernière a été supprimée, le ministre dispose néanmoins d'un délai de 30 jours pour demander à l'autorité de régulation une reconsidération de sa décision, qui doit être motivée par des orientations de politique énergétique. Passé ce délai de trente jours, ou, si 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 (article 51, §13 et 53, §5).

Cela concerne les décisions:

- désignant les fournisseurs de dernier recours (article 7);
- désignant les fournisseurs par défaut (article 8);
- relatives aux conditions de raccordement (article 9);
- concernant l'acceptation des critères de sécurité technique et des prescriptions techniques établis par les gestionnaires de réseau (article 13);
- portant sur l'utilisation des réseaux, c'est-à-dire les méthodes de détermination des tarifs d'utilisation du réseau de transport, de distribution et des services accessoires à l'utilisation du réseau fournis par le gestionnaire de réseau, y compris le comptage du gaz naturel (article 29);
- relatives à l'inscription, au maintien, à la modification ou à la radiation du gestionnaire de réseau de transport, contrôlé par une ou plusieurs personnes d'un ou de plusieurs pays tiers, de la liste publiée au Journal officiel (article 31 bis);

- concernant les fonctionnalités et les spécifications techniques et organisationnelles du système de comptage intelligent et des installations connexes suite à une procédure de consultation (article 35).

Lorsqu'une dérogation est accordée aux nouvelles grandes infrastructures gazières, ce n'est plus le ministre, sur avis de l'autorité de régulation, mais l'autorité de régulation elle-même qui arrête les règles et les mécanismes relatifs à la gestion et à l'attribution de la capacité (article 28).

2.6. Les dispositions du projet de loi permettront l'introduction de règles pour gérer les cas concernant le contrôle d'un réseau de transport ou d'un gestionnaire de réseau de transport par un pays non membre de l'Union européenne

43. Le projet de loi introduit une nouvelle disposition qui veut que lorsqu'un propriétaire d'un réseau de transport ou un gestionnaire de réseau de transport est contrôlé par une ou plusieurs personnes d'un ou de plusieurs pays tiers, il en informe sans délai l'autorité de régulation qui, à son tour, en informe la Commission européenne. Dans les quatre mois, l'autorité de régulation adopte un projet de décision d'inscrire, de maintenir, de modifier ou de rayer le gestionnaire de réseau de transport de la liste publiée au Journal officiel de l'Union européenne. Il rayer le gestionnaire de transport de ladite liste s'il n'a pas été démontré que la sécurité de l'approvisionnement énergétique nationale ou de l'Union n'est pas mise en péril. Lorsqu'elle examine cette question, l'autorité de régulation doit prendre en considération plusieurs éléments, notamment les droits et obligations découlant des accords conclus en vertu du droit international. Par ailleurs, l'autorité de régulation doit notifier à la Commission européenne et au commissaire du gouvernement à l'Énergie son projet de décision et demander leur avis pour savoir si la sécurité de l'approvisionnement énergétique, respectivement européenne et nationale, ne sera pas mise en péril. Si la Commission européenne ne rend pas d'avis durant les deux mois suivant la réception de la demande, elle est réputée ne pas avoir soulevé d'objections à l'encontre de la décision de l'autorité de régulation⁶. Le même principe est appliqué au commissaire du gouvernement à l'Énergie. L'autorité de régulation dispose alors d'un délai de deux mois, après l'expiration du délai accordé à la Commission européenne et au commissaire du gouvernement, pour adopter sa décision définitive d'inscrire, de maintenir, de modifier ou de rayer le gestionnaire de réseau de transport de la liste publiée au Journal officiel. Pour ce faire, elle tient le plus grand compte des avis rendus. En tout état de cause, l'autorité de régulation a le droit de rayer le gestionnaire de transport de ladite liste si la sécurité de l'approvisionnement énergétique du Grand-Duché de Luxembourg ou d'un autre État membre de l'Union est mise en péril. Le ministre peut demander à l'autorité de régulation de reconsidérer sa décision. La décision définitive, l'avis de la Commission européenne et l'avis du commissaire du gouvernement sont publiés ensemble (article 31bis).

44. L'autorité de régulation notifie également à la Commission européenne toute situation qui aurait pour effet qu'une ou plusieurs personnes d'un ou de plusieurs pays tiers acquièrent le contrôle par influence déterminante d'un réseau de transport ou d'un gestionnaire de réseau de transport. Également, le gestionnaire de réseau de transport notifie à l'autorité de régulation une semblable situation (article 31bis, §3 et 4).

* * *

⁶ Pour l'établissement de son avis, la Commission européenne peut demander l'opinion de l'Agence, du commissaire du gouvernement et des parties intéressées. Dans ce cas, la Commission européenne voit son délai de deux mois prolongé de deux mois supplémentaires.

45. Sous réserve des observations qui précèdent, la CSL marque son accord au projet de loi sous avis.

Luxembourg, 11 octobre 2011

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.

Annexe

Le projet de loi prévoit que l'autorité de régulation doit atteindre les objectifs suivants (article 51, §4):

- promouvoir un marché intérieur du gaz naturel concurrentiel, sûr et durable pour l'environnement, et une ouverture effective du marché pour l'ensemble des clients et des fournisseurs de l'Union, ainsi que garantir des conditions appropriées pour que les réseaux de gaz fonctionnent de manière effective et fiable, en tenant compte d'objectifs à long terme;
- développer des marchés régionaux concurrentiels et fonctionnant correctement au sein de l'Union;
- supprimer les entraves au commerce du gaz naturel entre États membres de l'Union, notamment en mettant en place des capacités de transport transfrontalier suffisantes pour répondre à la demande et renforcer l'intégration des marchés nationaux;
- contribuer à assurer, de la manière la plus avantageuse par rapport au coût, la mise en place de réseaux non discriminatoires, qui soient sûrs, fiables, performants et axés sur les consommateurs, ainsi que promouvoir l'adéquation des réseaux et l'efficacité énergétique de même que l'intégration de la production de gaz, à grande ou à petite échelle, à partir de sources d'énergie renouvelables et de la production distribuée, tant dans les réseaux de transport que dans ceux de distribution;
- faciliter l'accès au réseau des nouvelles capacités de production, notamment en supprimant les obstacles qui pourraient empêcher l'arrivée de nouveaux venus sur le marché et l'intégration de la production de gaz à partir de sources d'énergie renouvelables;
- faire en sorte que les gestionnaires de réseau et les utilisateurs du réseau reçoivent des incitations suffisantes, tant à court terme qu'à long terme, pour améliorer les performances des réseaux et favoriser l'intégration du marché;
- assurer que les clients bénéficient du fonctionnement efficace du marché, promouvoir une concurrence effective et contribuer à garantir la protection des consommateurs;
- contribuer à assurer un service public de grande qualité dans le secteur du gaz naturel, et contribuer à la protection des clients vulnérables et à la compatibilité des mécanismes nécessaires d'échange de données pour permettre aux clients de changer de fournisseur;
- surveiller et contrôler la publication par les gestionnaires de réseaux de transport et de distribution des informations appropriées concernant les interconnexions, l'utilisation du réseau et l'allocation des capacités aux parties intéressées, compte tenu de la nécessité de considérer les données non agrégées comme commercialement confidentielles.

Le texte du projet investit également l'autorité de régulation des missions suivantes (article 51, §5):

- collecter, exploiter, évaluer et publier des informations statistiques relatives au marché du gaz naturel;

- contrôler le respect par les entreprises de gaz naturel des obligations liées à la fourniture de gaz naturel ainsi que des obligations de service public et la mise en œuvre des mesures de protection des consommateurs;
- fixer les méthodes et accepter les tarifs d'utilisation des réseaux ainsi que des services accessoires;
- assurer le respect, par les gestionnaires de réseau de transport et de distribution et, le cas échéant, les propriétaires de réseau, ainsi que par les entreprises de gaz naturel, des obligations qui leur incombent, notamment en ce qui concerne les questions transfrontalières;
- coopérer sur les questions transfrontalières avec la ou les autorités de régulation des États membres concernés de l'Union et avec l'Agence;
- se conformer aux décisions juridiquement contraignantes de l'Agence et de la Commission européenne et les mettre en œuvre;
- faire en sorte qu'il n'y ait pas de subventions croisées entre les activités de transport, de distribution, de stockage, de gaz naturel liquéfié et de fourniture;
- surveiller les plans d'investissement des gestionnaires de réseau de transport et fournir, dans son rapport annuel, une analyse des plans d'investissement des gestionnaires de réseau de transport du point de vue de leur cohérence avec le plan décennal de développement du réseau dans l'ensemble de l'Union;
- contribuer en collaboration avec le ministre à veiller au respect des règles régissant la sécurité et la fiabilité du réseau et à évaluer leurs performances passées, et à définir des normes et exigences en matière de qualité de service et de fourniture;
- surveiller le degré de transparence, y compris des prix de gros, et veiller au respect des obligations de transparence par les entreprises de gaz naturel;
- surveiller le niveau et l'efficacité atteints en termes d'ouverture des marchés et de concurrence pour les marchés de gros et de détail, y compris pour les bourses d'échange de gaz naturel, les prix facturés aux clients résidentiels, y compris les systèmes de paiement anticipé, les taux de changement de fournisseur, les taux de coupure, les redevances au titre des services de maintenance et l'exécution de ces services, et les plaintes des clients résidentiels;
- surveiller l'apparition de pratiques contractuelles restrictives, y compris des clauses d'exclusivité qui peuvent empêcher de grands clients non résidentiels de passer contrat simultanément avec plus d'un fournisseur, ou qui pourraient limiter leur choix en la matière (le régulateur en informe, le cas échéant, l'autorité de concurrence);
- le respect de la liberté contractuelle en matière de contrats de fourniture interruptible et de contrats à long terme dès lors qu'ils sont compatibles avec le droit de l'Union et conformes aux politiques de l'Union;
- surveiller le temps pris par les gestionnaires de réseau de transport et de distribution pour effectuer les raccordements et les réparations;
- surveiller et évaluer les conditions d'accès aux installations de stockage, au stockage en conduite et aux autres services auxiliaires, à l'exclusion de l'évaluation des tarifs;

- garantir l'accès aux données de consommation des clients, la mise à disposition, en vue d'une utilisation facultative, d'une méthode facilement compréhensible de présentation harmonisée au niveau national des données de consommation et l'accès rapide de tous les consommateurs à ces données;
- surveiller la mise en œuvre des mesures de sauvegarde;
- contribuer à la compatibilité des mécanismes d'échange de données relatives aux principales opérations de marché sur le plan régional;
- surveiller la gestion de la congestion des réseaux nationaux de transport de gaz, y compris des interconnexions, et la mise en œuvre des règles de gestion de la congestion (les gestionnaires de réseau de transport ou les opérateurs du marché soumettent leurs règles de gestion de la congestion, y compris l'attribution de capacités, à l'autorité de régulation; l'autorité de régulation peut demander la modification de ces règles).

Les entreprises de gaz naturel sont tenues de fournir régulièrement, suivant les indications de l'autorité de régulation, les informations pertinentes nécessaires à l'accomplissement de sa mission de surveillance et de contrôle.