

DÉLIBÉRATION

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 20 septembre 2016 portant avis sur le projet d'ordonnance relatif aux réseaux fermés de distribution d'électricité

Participaient à la séance : Christine CHAUVET, Catherine EDWIGE, Hélène GASSIN et Jean-Pierre SOTURA, commissaires.

L'article 167 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte* a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi visant à « *ajouter au titre IV du livre III du code de l'énergie un chapitre IV consacré aux réseaux fermés de distribution afin d'encadrer une pratique rendue possible par l'article 28 de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE* ».

Aux termes de l'article 28 de la directive susmentionnée, les réseaux fermés de distribution sont définis comme « *un réseau qui distribue de l'électricité à l'intérieur d'un site industriel, commercial ou de partage de services géographiquement limité, et qui [sauf exception décrite dans cet article] n'approvisionne pas de clients résidentiels* ».

Dans ce cadre, par courrier du 1^{er} juin 2016, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, a saisi, pour avis, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) d'un projet d'ordonnance relatif aux réseaux fermés de distribution d'électricité, transposant en droit français l'article 28 de la directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil.

Le présent avis comporte une présentation du contenu de ce projet d'ordonnance, ainsi que les éléments d'analyse à l'appui desquels la CRE émet des propositions d'amendements.

1. CONTENU DU PROJET

Le projet d'ordonnance a pour objet de compléter le titre IV du livre III de la partie législative du code de l'énergie par un chapitre IV, intitulé « *Les réseaux fermés de distribution* ». Ce nouveau chapitre contient quatre sections dont la première, relative à « *la qualification de réseau fermé de distribution* », a pour objet :

- de définir l'objectif d'un réseau fermé de distribution et les conditions permettant de qualifier un réseau électrique de réseau fermé de distribution (projets d'articles L. 344-1 et 344-2) ;
- d'introduire des dispositions autorisant un réseau fermé de distribution à fournir de l'électricité à des « *clients résidentiels employés par le propriétaire du réseau et résidant sur le site desservi par le réseau fermé de distribution* » (projet d'article L. 344-3) ;
- d'établir la nécessité de qualification de réseau fermé de distribution, délivré par « *l'autorité administrative* » comme préalable à toute mise en service dudit réseau (projet d'article L. 344-4) ;
- de préciser que ces réseaux devront « *satisfaire aux conditions techniques concernant la sécurité, prises en application de l'article L. 323-12* » (projet d'article L. 344-5) ;

- d'établir des exemptions aux procédures relatives aux règles applicables aux réseaux de distribution, notamment en ce qui concerne les pertes techniques et les redevances d'accès et d'utilisation de ces réseaux (projet d'article L. 344-6) ;
- de définir les conditions de transfert du bénéfice de la qualification de réseau fermé de distribution en cas de « *changement d'exploitant* » (projet d'article L. 344-7).

La deuxième section de ce chapitre, intitulée « *Les gestionnaires du réseau fermé de distribution et ses missions* », a pour objet de définir les gestionnaires concernés et de préciser que le gestionnaire peut être le propriétaire du réseau (projet d'article L. 344-8) et de déterminer enfin leurs missions (projet d'article L. 344-9).

Une troisième et une quatrième section de ce chapitre sont, respectivement, consacrées aux sanctions administratives (projet d'article L. 344-10) et pénales (projets d'articles L. 344-11, L. 344-12 et L. 344-13), en cas de manquement aux dispositions fixées par les projets d'articles précédents.

2. ANALYSE DE LA CRE

2.1 Sur le champ d'application du projet d'ordonnance

Le projet d'article L. 344-2 du code de l'énergie prévoit qu'un réseau électrique « *peut être qualifié de réseau fermé de distribution* » s'il satisfait aux conditions énumérées à ce même article.

Le projet d'article L. 344-11 du même code dispose que « *le fait de construire ou de mettre en service un réseau qui n'a pas obtenu la qualification [...] est puni d'un an d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende* ».

Il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que les gestionnaires des réseaux fermés de distribution ont l'obligation d'obtenir cette qualification préalablement à leur construction ou à leur mise en service, contrairement aux gestionnaires des réseaux existants qui peuvent demander cette même qualification. La CRE s'interroge toutefois sur la proportionnalité du niveau de la sanction au regard des enjeux associés.

2.2 Sur la composition d'un réseau fermé de distribution

Le projet d'article L. 344-1 du code de l'énergie dispose qu'un réseau fermé de distribution « *peut comporter des installations de production d'électricité* ».

La CRE estime nécessaire de modifier le projet d'article L. 344-1 du code de l'énergie afin de préciser que les installations de production, ainsi que les installations de stockage, peuvent être raccordées à un réseau fermé de distribution.

La CRE propose la rédaction suivante : « *Les installations de production et de stockage d'électricité peuvent être raccordées à un réseau fermé de distribution* ».

2.3 Sur le processus de qualification d'un réseau fermé de distribution

Le projet d'article L. 344-4 du code de l'énergie dispose que la « *mise en service d'un réseau fermé de distribution est subordonné à sa qualification comme tel par l'autorité administrative* », précisant que celle-ci est conditionnée à la satisfaction des critères mentionnés au projet d'article L. 344-2.

En outre, le projet d'article L. 344-6 du même code introduit, en application des paragraphes 2 et 3 de l'article 28 de la directive 2009/72/CE, des mesures dérogatoires aux obligations imposées aux gestionnaires des réseaux de transport et de distribution d'électricité, qui sont relatives à :

- la possibilité de déposer auprès de la CRE une demande d'exemption des procédures applicables aux gestionnaires des réseaux de transport et de distribution pour la couverture de leurs pertes ;
- la possibilité de déposer auprès de la CRE une demande d'exemption « *de la procédure d'approbation préalable pour la fixation des redevances d'accès* » au réseau fermé de distribution ;

20 septembre 2016

- la possibilité laissée à un utilisateur raccordé au réseau fermé de distribution de demander à la CRE de vérifier et d'approuver les « redevances d'accès » qui ont été établies.

Dans chacun de ces cas, la CRE « fixe la composition du dossier ». Elle dispose d'un délai de quatre mois pour rendre sa décision concernant les demandes de dérogation, « passé ce délai, la demande est réputée rejetée ».

S'agissant du projet d'article L. 344-4 du code de l'énergie, l'entité en charge de la demande de qualification de réseau fermé de distribution pourrait être explicitement désignée par ces nouvelles dispositions. La CRE propose que cette démarche incombe au gestionnaire de ce réseau fermé de distribution, défini au projet d'article L. 344-8.

En outre, ce même projet d'article L. 344-4 devrait définir une possibilité laissée à l'autorité administrative de refuser la qualification de réseau fermé de distribution, si celui-ci est incompatible avec des impératifs d'intérêt général ou le bon accomplissement des missions de service public, à la manière de ce que dispose l'article L. 343-1 du code de l'énergie relatif aux lignes directes. Le projet d'article L. 344-4 pourrait, en ce sens, être complété de la manière suivante : « Toutefois, l'autorité administrative peut refuser, après avis de la Commission de régulation de l'énergie, la qualification de réseau fermé de distribution si l'octroi de cette qualification est incompatible avec des impératifs d'intérêt général ou le bon accomplissement des missions de service public ».

S'agissant du projet d'article L. 344-6 du code de l'énergie, la CRE estime que la transposition des principes établis par les paragraphes 2 et 3 de l'article 28 de la directive 2009/72/CE nécessite d'être précisée.

En premier lieu, les procédures « fixées au deuxième alinéa de l'article L. 321-11 ou au troisième alinéa de l'article L. 322-9 » pour la couverture des pertes incombent aux gestionnaires de réseaux publics de transport et de distribution. Une telle précision est inadaptée au cas des réseaux fermés de distribution et le projet d'article devrait décrire les procédures dont les gestionnaires de tels réseaux sont exemptés.

En deuxième lieu, le délai de quatre mois octroyé à la CRE ne serait applicable qu'aux demandes d'exemption des procédures de couverture des pertes et « d'approbation préalable pour la fixation des redevances d'accès » au réseau fermé de distribution. La CRE propose que ce même délai s'applique également à la demande de vérification et d'approbation des redevances d'accès présentée par un utilisateur raccordé au réseau fermé de distribution.

En troisième lieu, par souci de simplification de la procédure d'instruction des demandes de dérogation et d'approbation des redevances d'accès et au regard des ressources limitées dont bénéficie la CRE pour traiter de telles demandes, cette dernière demande à ce que, passé le délai qui lui est laissé pour rendre sa décision concernant les demandes de dérogation, ces dernières soient réputées acceptées, afin de permettre au gestionnaire du réseau fermé de distribution d'établir des redevances spécifiques d'accès à ce réseau.

La CRE propose, enfin, que, passé le délai de quatre mois pour rendre sa décision concernant une demande de vérification et d'approbation des redevances d'accès présentée par un utilisateur raccordé au réseau fermé de distribution, celle-ci soit réputée rejetée.

En conséquence de ce qui précède, il est proposé que le projet d'article L. 344-6 du code de l'énergie soit rédigé de la manière suivante :

« Un gestionnaire de réseau fermé de distribution, tel que défini à l'article L. 344-8, peut être exempté de l'obligation de se procurer l'énergie qu'il utilise pour compenser les pertes liées à l'acheminement de l'électricité sur son réseau et de celle de maintenir une capacité de réserve, selon des procédures transparentes, non discriminatoires et reposant sur les règles du marché. Il peut également être exempté de la procédure d'approbation préalable pour la fixation des redevances d'accès à son réseau.

« Pour chacune de ces exemptions, le gestionnaire de réseau fermé de distribution peut présenter une demande de dérogation à la Commission de régulation de l'énergie, qui établit la composition du dossier. La Commission dispose d'un délai de quatre mois, à compter de la réception d'un dossier complet, pour rendre sa décision ; passé ce délai, la demande est réputée acceptée.

« À la demande d'un utilisateur raccordé au réseau fermé de distribution bénéficiant de redevances d'accès spécifiques, celles-ci peuvent être vérifiées et approuvées par la Commission de régulation de l'énergie, qui établit la composition du dossier de demande. La Commission dispose d'un délai de quatre

mois, à compter de la réception d'un dossier complet, pour rendre sa décision ; passé ce délai, la demande de l'utilisateur est réputée rejetée. »

2.4 Sur les prescriptions techniques applicables aux réseaux fermés de distribution

Le projet d'article L. 344-5 du code de l'énergie dispose que les réseaux fermés de distribution doivent « *satisfaire aux conditions techniques concernant la sécurité, prises en application de l'article L. 323-12* » du même code. Celles-ci sont relatives à la construction et à l'exploitation des ouvrages de transport et de distribution d'électricité.

Cependant, l'article L. 342-5 du code de l'énergie, qui détermine les « *prescriptions techniques fixant les exigences techniques minimales de conception et de fonctionnement auxquelles doivent satisfaire* » les ouvrages et installations raccordés aux réseaux publics d'électricité et qui devra « *prendre en compte les exigences portées par les codes de réseau prévus à l'article 6 du règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité* », devra également être modifié pour que des prescriptions techniques applicables au raccordement des réseaux fermés de distribution soient définies.

Ainsi, la CRE demande que la mention « *les réseaux publics de distribution* » citée au 1^o de cet article soit remplacée par « *les réseaux de distribution* ».

2.5 Sur l'exercice des missions de comptage au sein d'un réseau fermé de distribution

Le projet d'article L. 344-1 rappelle que le raccordement d'un consommateur à un réseau fermé de distribution « *ne peut faire obstacle à l'exercice [par ce consommateur] des droits prévus à l'article L. 331-1* », qui concernent le libre choix du fournisseur. Il doit également être précisé à ce même article que le raccordement d'un producteur à un réseau fermé de distribution ne peut faire obstacle à l'exercice, par ce producteur, des droits prévus par les dispositions du code de l'énergie relatives à la vente d'électricité.

En conséquence, les quantités d'énergie consommées par des utilisateurs raccordés à un tel réseau et souhaitant conclure un contrat d'achat d'électricité avec un fournisseur de leur choix, ainsi que celles produites par des producteurs souhaitant vendre leur électricité, doivent être communiquées au fournisseur ou à l'acheteur de l'énergie produite. Ceci implique que le gestionnaire du réseau fermé de distribution exerce les mêmes missions relatives au comptage, précisées au 7^o de l'article L. 322-8 du code de l'énergie, que celles applicables aux gestionnaires de réseaux publics de distribution, notamment la « *gestion des données et toutes missions afférentes à l'ensemble de ces activités* », sans que cela épuise la problématique plus générale de la mission des gestionnaires de réseaux publics de distribution au sein des réseaux privés, qu'ils soient considérés ou non comme fermés.

Ainsi, il est proposé de préciser le 3^o du projet d'article L. 344-9 de la manière suivante : « *3^o D'exercer, pour les utilisateurs raccordés à son réseau, l'ensemble des missions relatives au comptage mentionnées au 7^o de l'article L. 322-8* ». Cela n'exclut pas que le gestionnaire d'un réseau fermé de distribution puisse sous-traiter cette mission à un gestionnaire de réseaux publics d'électricité.

Enfin, l'existence et le raccordement d'un réseau fermé de distribution au réseau public de transport ou de distribution ne sauraient constituer un motif pour que les gestionnaires de réseaux publics n'exercent pas l'ensemble de leurs missions telles que décrites par le code de l'énergie. À ce titre, le projet d'article L. 344-9 pourrait être complété de la manière suivante : « *4^o De transmettre au gestionnaire du réseau public auquel le réseau fermé de distribution est raccordé l'ensemble des données nécessaires à l'exercice de ses missions.* »

3. AVIS DE LA CRE

La CRE demande :

- que le gestionnaire du réseau fermé de distribution soit explicitement mentionné comme étant celui en charge de la demande de qualification auprès de l'autorité administrative ;
- que l'autorité administrative puisse être autorisée à refuser une telle qualification, si l'octroi de celle-ci est incompatible avec des impératifs d'intérêt général ou le bon accomplissement des missions de service public ;
- que le projet d'article L. 344-6 du code de l'énergie soit modifié, afin de supprimer les mentions relatives aux procédures exigibles des gestionnaires de réseaux publics et de préciser les modalités d'étude des demandes de dérogation et d'approbation ;
- que l'article L. 342-5 du code de l'énergie soit complété, afin que des prescriptions techniques applicables au raccordement des réseaux fermés de distribution soient définies ;
- que le projet d'article L. 344-1 du code de l'énergie soit modifié pour disposer que les installations de production et de stockage peuvent être raccordées à un réseau fermé de distribution ;
- que le projet d'article L. 344-1 fasse mention des droits relatifs à la vente d'énergie des installations de production raccordées à un réseau fermé de distribution ;
- que les missions des gestionnaires de réseaux publics de distribution relatives au comptage de l'électricité s'appliquent également à ceux des réseaux fermés de distribution.

Sous réserve de la prise en compte de ces modifications, la CRE émet un avis favorable au projet d'ordonnance relatif aux réseaux fermés de distribution.

Fait à Paris, le 20 septembre 2016.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Un Commissaire,

Christine CHAUVET