



DÉLIBÉRATION N° 2018-050

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 21 mars 2018 portant avis sur le projet de décret relatif aux attributions respectives de l'autorité administrative et de la CRE dans la mise en œuvre des codes de réseau, en application de l'article L. 342-5 du code de l'énergie

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

1. CONTEXTE – COMPÉTENCE ET SAISINE DE LA CRE

Le 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 et abrogeant le règlement (CE) n° 1228/2003* prévoit l'élaboration de codes de réseau qui, une fois adoptés, prennent la forme de règlements européens.

Les trois codes de réseau relatifs aux conditions de raccordement ont été publiés en 2016 au *Journal Officiel* de l'Union européenne (JOUE) :

- le règlement (UE) 2016/631 de la Commission du 14 avril 2016 *établissant un code de réseau sur les exigences applicables au raccordement au réseau des installations de production d'électricité*, publié au JOUE le 27 avril 2016 et entré en vigueur le 17 mai 2016 (ci-après, « *règlement RfG* ») ;
- le règlement (UE) 2016/1388 de la Commission du 17 août 2016 *établissant un code de réseau sur les exigences applicables au raccordement au réseau des réseaux de distribution et des installations de consommation*, publié au JOUE le 18 août 2016 et entré en vigueur le 7 septembre 2016 (ci-après, « *règlement DCC* ») ;
- le règlement (UE) 2016/1447 de la Commission du 26 août 2016 *établissant un code de réseau sur les exigences applicables au raccordement au réseau des systèmes en courant continu à haute tension et des parcs non synchrones de générateurs raccordés en courant continu*, publié le 8 septembre 2016 et entré en vigueur le 28 septembre 2016 (ci-après, « *règlement HVDC* »).

Certaines exigences techniques sont directement définies dans les règlements ; elles sont, en conséquence, applicables sans qu'il soit nécessaire aux États membres de les préciser. En revanche, pour d'autres exigences, les règlements se limitent à fournir des plages de valeurs ou des principes et il appartient alors à chaque État membre de déterminer les paramètres détaillés d'application au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur des règlements.

Pour cela, le gestionnaire de réseau compétent doit proposer, après concertation avec les acteurs de marché, les paramètres qui seront soumis à l'approbation de l'autorité nationale compétente.

Les codes de réseau désignent, par défaut, le régulateur national comme autorité compétente, mais donnent la possibilité que l'État membre puisse être l'autorité compétente s'il le prévoit ainsi au niveau national.

À cet égard, l'article L. 342-5 du code de l'énergie dispose qu'« un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie fixe les attributions respectives de l'autorité administrative et de la Commission de régulation de l'énergie dans la mise en œuvre des 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. Ce décret détermine en particulier la répartition des compétences pour définir les règles de raccordement au réseau prévues au point b) du paragraphe 6 de l'article 8 de ce règlement et, à cet effet, élaborer les méthodologies utilisées pour établir les prescriptions techniques fixant les exigences techniques minimales de conception et de fonctionnement [...] ».

Par un courrier du 27 février 2018 reçu le 2 mars 2018, la Directrice de l'énergie a saisi la Commission de régulation de l'énergie (CRE) pour avis d'un projet de décret relatif à la mise en œuvre des codes de réseaux 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.

2. LE CONTENU DU PROJET DE DÉCRET SOUMIS À LA CRE

Le projet de décret en Conseil d'Etat restructure le Chapitre II du Titre IV du Livre III de la partie réglementaire du code de l'énergie qui concerne « Le raccordement aux réseaux » et y introduit, notamment, une nouvelle section 4 dédiée à la mise en œuvre des codes de réseau relatifs aux conditions de raccordement.

Cette nouvelle section 4 est composée :

- de trois sous-sections (une pour chaque code de réseau). Elles précisent, notamment, que les prescriptions techniques sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'énergie ;
- d'une quatrième sous-section relative aux dispositions communes aux trois codes de réseau. Elle précise, notamment, l'autorité compétente pour l'application des codes de réseau aux unités, installations, systèmes ou parc existants et pour l'instruction des demandes de dérogations aux exigences des codes.

3. L'ANALYSE DE LA CRE

3.1 Sur la restructuration de la partie réglementaire

L'article 1^{er} du projet de décret modifie le Chapitre II du Titre IV du Livre II de la partie réglementaire du code de l'énergie. Cette restructuration doit permettre de définir :

- les prescriptions techniques devant être maintenues pour les utilisateurs qui ne sont pas concernés par les codes de réseau européens (par exemple, les utilisateurs situés dans les zones non-interconnectées) ;
- les nouvelles prescriptions techniques applicables pour les utilisateurs concernés par les codes de réseau.

La CRE estime que ce projet de décret répond à cet objectif et est en conséquence favorable à cette restructuration de la partie réglementaire du code de l'énergie.

3.2 Sur la compétence du ministre pour fixer les nouvelles prescriptions techniques, après avis de la CRE

Les nouveaux articles du code de l'énergie créés par l'article 3 du projet de décret, l'article R. 342-13-1 pour le règlement RfG, l'article R. 342-13-4 pour le règlement DCC et l'article R. 342-13-7 pour le règlement HVDC, prévoient que les nouvelles prescriptions techniques sont fixées par arrêté du ministre, après avis de la CRE.

Les prescriptions techniques relatives aux conditions de raccordement aux réseaux publics d'électricité sont aujourd'hui définies dans la partie réglementaire du code de l'énergie notamment aux articles D. 342-5 à D. 342-14-1, ainsi que dans des arrêtés d'application du ministre (notamment, les arrêtés du 23 avril 2008 relatifs aux prescriptions techniques pour le raccordement des installations de production aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité).

Dans la mesure où certaines de ces prescriptions doivent être conservées pour les installations qui n'entrent pas dans le champ d'application des codes de réseau européens, la CRE estime qu'il est pertinent que le ministre

conserve cette compétence, ce qui présente l'avantage de rassembler dans la partie réglementaire du code de l'énergie toutes les prescriptions techniques applicables que l'utilisateur soit concerné par les nouveaux codes de réseau ou non.

La CRE est favorable à ce que le ministre chargé de l'énergie ait la compétence pour fixer les prescriptions techniques prévues par les codes de réseau relatifs aux conditions de raccordement.

3.3 Sur les dispositions relatives aux technologies émergentes et aux dérogations

3.3.1 Sur la compétence de la CRE pour la classification des technologies émergentes

L'article 69(1) du règlement *RfG* prévoit qu'« *au plus tard douze mois à compter de l'entrée en vigueur du présent règlement, l'autorité de régulation compétente décide, en coordination avec toutes les autres autorités de régulation d'une zone synchrone, quelles unités de production d'électricité devraient, le cas échéant, être classées comme technologies émergentes* ».

La classification comme « *technologie émergente* » permet à des unités de production de type A (de faible puissance) de déroger à l'ensemble du règlement *RfG* de manière transitoire (à l'exception de l'article 30).

La CRE étant désignée comme l'autorité compétente en l'absence de textes nationaux contraires, elle a déjà pris une délibération, en date du 25 avril 2017, sur la liste des technologies émergentes en application de l'article 69 du règlement *RfG*.

Le projet de décret est silencieux sur ce point.

La CRE prend, en conséquence, acte de sa compétence pour classer, surveiller et déclasser les technologies émergentes.

3.3.2 Sur la possibilité pour le ministre d'accorder ou de révoquer des dérogations

Les trois codes de réseau relatifs aux conditions de raccordement prévoient une procédure de dérogation à une ou plusieurs dispositions des règlements. Cette procédure repose sur l'examen de chaque demande au regard de critères fixés par l'autorité de régulation. À ce titre, la CRE a déjà pris plusieurs délibérations au premier semestre 2017 :

- une délibération portant décision, en date du 2 février 2017, sur les critères d'octroi des dérogations en application de l'article 61 du règlement *RfG* ;
- une délibération portant décision, en date du 1^{er} juin 2017, sur les critères d'octroi des dérogations en application de l'article 51 du règlement *DCC* ;
- une délibération portant décision, en date du 1^{er} juin 2017, sur les critères d'octroi des dérogations en application de l'article 78 du règlement *HVDC*.

S'il est clair que la CRE est compétente pour fixer les critères de dérogation, Les articles 60(2), 50(2) et 77(2) des codes de réseau respectifs précisent que « *lorsque des dispositions en ce sens s'appliquent dans un État membre, des dérogations peuvent être accordées et révoquées [...] par des autorités autres que l'autorité de régulation* ».

En application de ces articles, l'article 3 du projet de décret crée l'article R. 342-13-11 du code de l'énergie qui précise que « *le ministre chargé de l'énergie peut accorder et révoquer les dérogations conformément à l'article 60(2) du règlement (UE) 2016/631 de la Commission, à l'article 50(2) du règlement (UE) 2016/1388 de la Commission et à l'article 77(2) du règlement (UE) 2016/1447 de la Commission* ».

La CRE estime que la formulation de cette disposition est ambiguë. En effet, la formulation employée, peut mener à deux interprétations :

- une compétence exclusive du ministre de l'énergie pour accorder ou révoquer les demandes de dérogations sur la base des critères fixés par la CRE;
- une compétence des deux autorités pour accorder et révoquer les demandes de dérogations.

La CRE n'est pas favorable à ce que deux autorités aient la compétence pour accorder et révoquer les dérogations. En effet, elle estime qu'un acteur aurait la possibilité de faire sa demande de dérogation soit auprès du ministre en charge de l'énergie, soit auprès de la CRE. La CRE considère que cette possibilité complexifierait le processus et l'instruction des dossiers dans la mesure où un acteur pourrait faire sa demande aux deux autorités concomitamment ou consécutivement. De plus, les codes de réseau imposent qu'un registre des dérogations accordées et refusées soit tenu et transmis à l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) tous les six mois. Ainsi, le partage d'un même registre d'accord ou de refus des dérogations serait nécessaire.

La CRE estime pertinent que le ministre chargé de l'énergie ait la compétence exclusive pour accorder ou révoquer les dérogations dans la mesure où il a la compétence sur la définition des prescriptions techniques pour le raccordement au réseau. Dans ce cas, le ministre devra, également, maintenir le registre des dérogations accordées ou refusées et le transmettre à l'ACER tous les six mois.

À défaut, la compétence exclusive pour accorder ou révoquer des dérogations doit être attribuée à la CRE.

La CRE estime, en conséquence, qu'il est nécessaire de clarifier cette disposition dans le projet de décret de manière à ce qu'une seule autorité soit compétente pour accorder et révoquer des dérogations, ainsi que pour maintenir le registre des dérogations.

3.4 Sur l'application des exigences des codes aux installations existantes

L'article 3 du projet de décret crée l'article R. 342-13-10 du code de l'énergie qui prévoit au premier paragraphe que le « *ministre chargé de l'énergie, saisi d'une proposition du gestionnaire du réseau public de transport, statue, après avis de la Commission de régulation de l'énergie, sur l'extension de l'application de tout ou partie des exigences fixées par le code de réseau concerné à des unités, des installations, des systèmes ou des parcs existants, conformément aux paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 4 du code de réseau concerné* ».

La CRE est favorable à ce que le ministre chargé de l'énergie ait la compétence pour appliquer des exigences des codes de réseau à des unités, installations, systèmes ou parc existants dans la mesure où ces dispositions sont généralement déclenchées pour préserver la sûreté de fonctionnement du système électrique, une prérogative du ministre.

Ce même article précise au second paragraphe que la « *Commission de régulation de l'énergie, saisie par le gestionnaire de réseau compétent à la suite d'une modification substantielle d'une unité, d'une installation, d'un système ou d'un parc existant, décide, sur la base de critères fixés par arrêté du ministre de l'énergie, si la convention de raccordement existante doit être révisée ou si une nouvelle convention de raccordement est requise, et détermine les exigences du code de réseau concerné qui s'applique, conformément au paragraphe 1 de l'article 4 du code de réseau* ».

La CRE estime qu'il est important de fixer des critères permettant de définir le caractère substantiel d'une modification afin de donner de la visibilité aux acteurs sur l'impact que peut avoir une modification. Elle est favorable à ce que ces critères soient fixés par arrêté du ministre de l'énergie tel qu'il le fait déjà dans la réglementation actuellement en vigueur.

Concernant la compétence de la CRE pour prendre les décisions, notamment, sur les exigences qui s'appliquent en cas de modification substantielle, la CRE envisage de prendre une délibération fixant les cas dans lesquels la convention de raccordement doit être révisée ou nouvelle et les exigences qui s'appliqueront (après la publication de l'arrêté).

4. AUTRE DEMANDE DE LA CRE CONCERNANT LES RACCORDEMENTS MULTI-PRODUCTEURS ET DES SITES MIXTES

En parallèle du projet de décret sur la répartition des compétences prévu par l'article L. 342-5 du code de l'énergie, la CRE a été saisie, le 28 février 2018, d'un projet de décret *relatif aux schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables et aux raccordements multi-producteurs*.

En ce qui concerne ce second projet de décret, la CRE rend un avis défavorable sur l'article 12 du Titre II relatif aux raccordements multi-producteurs et en demande la suppression, car elle estime que la réglementation nationale sur les groupements multi-producteurs ne permet pas la mise en œuvre du règlement RfG qui entrera en application le 27 avril 2019.

Ainsi, la CRE considère qu'il est nécessaire d'encadrer le raccordement des multi-producteurs en s'appuyant sur les dispositions du règlement *RfG*. Elle estime que cette approche permet, d'une part, d'éviter une incohérence entre les définitions utilisées dans le code de l'énergie et celles du règlement *RfG* et, d'autre part, d'avoir un cadre juridique conforme aux dispositions des règlements européens qui prévalent sur le code de l'énergie.

En annexe, la CRE demande à ce que cet encadrement repose, notamment, sur l'article 2(17) du règlement *RfG* qui définit le « parc non synchrone de générateurs » comme « *un générateur ou un ensemble de générateurs d'électricité qui sont connectés soit de façon non synchrone au réseau, soit par une interface électronique de puissance, et qui sont en outre reliés par un seul point de raccordement à un réseau de transport, à un réseau de distribution, y compris un réseau fermé de distribution, ou à un système HVDC* ».

Elle précise que tout ouvrage permettant de raccorder ces générateurs en un seul point de raccordement (par exemple, le poste de transformation appartenant à un tiers) font partie intégrante du parc non synchrone de générateurs. Elle fait également porter au demandeur du raccordement les fonctions dévolues au propriétaire de l'installation de production (interlocuteur avec le gestionnaire de réseau compétent, responsable du contrôle de conformité, signataire des conventions pour l'ensemble de l'installation ou du parc).

Par ailleurs, la proposition de la CRE permet de traiter d'autres sujets :

- le raccordement des sites mixtes (par exemple, le raccordement d'une installation de production au sein d'une installation de consommation ou d'un site industriel) ;
- lorsqu'il existe plusieurs points de raccordement physiques au réseau du gestionnaire de réseau compétent (par exemple, lorsque le parc non synchrone de générateurs est raccordé par deux postes de transformation, il y a deux points de raccordement physiques mais qui ont vocation à être considérés comme un seul point de raccordement pour l'application des prescriptions techniques).

La CRE souligne que cette approche a été présentée en janvier 2018 dans l'instance de concertation dédiée à la mise en œuvre du règlement *RfG* et qu'elle avait été bien accueillie par la majorité des acteurs.

Dans la mesure où cette proposition s'appuie sur les dispositions du règlement *RfG*, la CRE estime qu'il est nécessaire que cette proposition soit intégrée dans ce projet de décret en Conseil d'État qui porte, également, sur les « *méthodologies utilisées pour établir les prescriptions techniques* »

AVIS DE LA CRE

L'article L. 342-5 du code de l'énergie prévoit qu'un « décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie fixe les attributions respectives de l'autorité administrative et de la Commission de régulation de l'énergie dans la mise en œuvre des 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. Ce décret détermine en particulier la répartition des compétences pour définir les règles de raccordement au réseau prévues au point b) du paragraphe 6 de l'article 8 de ce règlement et, à cet effet, élaborer les méthodologies utilisées pour établir les prescriptions techniques fixant les exigences techniques minimales de conception et de fonctionnement [...] ».

En application de ce même article, la CRE a été saisie, le 2 mars 2018, par la Directrice de l'énergie, du projet de décret visé à cet article.

Compte tenu des observations qui précèdent, la CRE prend acte de la répartition des compétences proposée pour définir les règles de raccordement au réseau notamment dans le cadre de la mise en œuvre des codes de réseau et émet un avis favorable sur le projet de décret qui lui a été soumis, sous réserve de la prise en compte de ses demandes, rappelées ci-dessous :

- clarifier le projet de décret pour qu'une seule autorité soit compétente pour accorder et révoquer les dérogations, ainsi que pour maintenir le registre des dérogations ;
- ajouter les nouveaux articles annexés relatifs aux raccordements des multi-producteurs et des sites mixtes.

La présente délibération est publiée sur le site Internet de la CRE. Elle est transmise au ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, et à la ministre des outre-mer.

Délibéré à Paris, le 21 mars 2018.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

Un commissaire,

Christine CHAUVET

ANNEXE : DEMANDES D'AMÉNAGEMENTS RÉGLEMENTAIRES À METTRE EN PLACE POUR RENFORCER LE CADRE DES GROUPEMENTS MULTI-PRODUCTEURS ET DES SITES MIXTES

La proposition réglementaire pour traiter le cas des groupements multi-producteurs et des sites mixtes pourrait s'insérer dans ce projet de décret.

Ce projet de décret prévoit au chapitre II, du titre IV, du livre III de la partie réglementaire du code de l'énergie une section 4 sur la mise en œuvre des codes de réseau raccordement. Cette section 4 comporte une sous-section 4 dédiée aux dispositions communes aux trois codes de réseau relatifs aux exigences applicables au raccordement au réseau (articles R. 342-13-10 à R. 342-13-13) dans laquelle pourraient être ajoutés les articles suivants : :

Article R. 342-13-14

Pour l'application du règlement (UE) 2016/631 de la Commission du 14 avril 2016 établissant un code de réseau sur les exigences applicables au raccordement au réseau des installations de production d'électricité,

1° Les présentes dispositions s'appliquent :

- à toute opération de raccordement d'une unité de production d'électricité à un réseau de transport, à un réseau de distribution, y compris un réseau fermé de distribution, ou à un système HVDC ;
- à toute modification substantielle visée à l'article R. 342-13-12 du code de l'énergie.

2° Le parc non synchrone de générateurs défini à l'article 2(17) du règlement (UE) 2016/631 de la Commission du 14 avril 2016 établissant un code de réseau sur les exigences applicables au raccordement au réseau des installations de production d'électricité comprend également les équipements ayant vocation à raccorder un générateur ou un ensemble de générateurs en un seul point de raccordement à un réseau de transport, à un réseau de distribution, y compris un réseau fermé de distribution, ou à un système HVDC ;

3° Le point de raccordement regroupe l'ensemble des points d'interface à un réseau de transport, à un réseau de distribution, y compris un réseau fermé de distribution, ou à un système HVDC permettant l'évacuation de la puissance maximale indiquée par le demandeur du raccordement. Les points d'interface coïncident avec les limites de propriété entre les ouvrages électriques du parc non synchrone de générateurs et les ouvrages électriques appartenant à un réseau de transport, à un réseau de distribution, y compris un réseau fermé de distribution, ou à un système HVDC.

4° L'unité de production d'électricité synchrone définie à l'article 2(9) du règlement (UE) 2016/631 de la Commission du 14 avril 2016 établissant un code de réseau sur les exigences applicables au raccordement au réseau des installations de production d'électricité comprend également les équipements ayant vocation à raccorder l'ensemble indivisible d'équipements à un réseau de transport, à un réseau de distribution, y compris un réseau fermé de distribution, ou à un système HVDC ;

5° L'unité de production d'électricité définie à l'article 2(5) du règlement (UE) 2016/631 de la Commission du 14 avril 2016 établissant un code de réseau sur les exigences applicables au raccordement au réseau des installations de production d'électricité peut appartenir à un ou plusieurs propriétaires ;

6° Le demandeur du raccordement d'un parc non synchrone de générateurs et/ou d'une ou de plusieurs unités de production d'électricité synchrones à un réseau de transport, un réseau de distribution, y compris un réseau fermé de distribution, ou à un système HVDC, assure les fonctions dévolues au « *propriétaire de l'installation de production d'électricité* » défini à l'article 2(7) du règlement (UE) 2016/631 de la Commission du 14 avril 2016 établissant un code de réseau sur les exigences applicables au raccordement au réseau des installations de production d'électricité ;

7° Le demandeur du raccordement conclut avec le gestionnaire de réseau compétent une convention de raccordement ;

8° La convention de raccordement est signée par le demandeur du raccordement en présence du ou des propriétaires d'un parc non synchrone de générateurs et/ou d'une ou de plusieurs unités de production d'électricité synchrones. Cette convention est établie avant la mise en service du premier générateur du parc non synchrone de générateurs ;

9° Le demandeur du raccordement est responsable du contrôle de la conformité du raccordement défini à l'article D. 342-16 du présent code ;

Article R. 342-13-15

Pour l'application des règlements (UE) 2016/631 de la Commission du 14 avril 2016 établissant un code de réseau sur les exigences applicables au raccordement au réseau des installations de production d'électricité et (UE) 2016/1388 de la Commission du 17 août 2016 établissant un code de réseau sur le raccordement des réseaux de distribution et des installations de consommation dans le cas d'un raccordement d'une ou de plusieurs unités de production d'électricité au sein d'une installation de consommation, les présentes dispositions s'appliquent :

1° Le demandeur du raccordement d'une ou de plusieurs unités de production d'électricité au sein d'une installation de consommation est le titulaire de la convention de raccordement de l'installation de consommation ;

2° La convention de raccordement de l'installation de consommation est signée par le demandeur du raccordement en présence du ou des propriétaires d'un parc non synchrone de générateurs et/ou d'une ou de plusieurs unités de production d'électricité synchrones ;

3° Le demandeur du raccordement d'un parc non synchrone de générateurs et/ou d'une ou de plusieurs unités de production d'électricité synchrones à un réseau de transport, à un réseau de distribution, y compris un réseau fermé de distribution, ou à un système HVDC, assure les fonctions dévolues au « *propriétaire de l'installation de production d'électricité* » défini à l'article 2(7) du règlement (UE) 2016/631 de la Commission du 14 avril 2016 établissant un code de réseau sur les exigences applicables au raccordement au réseau des installations de production d'électricité ;

4° Le demandeur du raccordement d'une installation de consommation à un réseau de transport assure les fonctions dévolues au propriétaire de l'installation de consommation en application du règlement (UE) 2016/1388 du 17 août 2016 établissant un code de réseau sur le raccordement des réseaux de distribution et des installations de consommation.