

Luxembourg, le 12 décembre 2023

**Objet : Projet de loi n°8297<sup>1</sup> portant introduction d'une mesure sociale dans le domaine du photovoltaïque. (6468MLE)**

*Saisine : Ministre de l'Economie, des PME, de l'Energie et du Tourisme  
(1<sup>er</sup> août 2023)*

## Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'introduire la prise en charge des coûts d'installation de panneaux photovoltaïques pour habitations mises en gestion locative sociale. L'objectif est de réduire les frais mensuels d'électricité des ménages locataires grâce à l'autoconsommation d'énergie photovoltaïque.

### En bref

- De manière générale, la Chambre de Commerce accueille favorablement cette mesure destinée à promouvoir le développement de l'électricité photovoltaïque et à rendre celle-ci accessible aux ménages à faible revenu, en ciblant les locataires sociaux.
- Elle estime toutefois que certaines clarifications sont nécessaires pour (i) assurer la cohérence du Projet avec le régime de l'autoconsommation, et (ii) assurer l'effet de levier social de la mesure.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

---

<sup>1</sup> [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

## Contexte et modalités de la mesure prévue par le Projet

### Concernant le contexte et l'objectif visé

Le Projet vise à répondre aux objectifs nationaux en matière d'énergies renouvelables. Le projet de mise à jour du Plan national en matière d'énergie et de climat (PNEC), présenté en juillet 2023, ambitionne d'augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale d'ici 2030, de 25% à 35%-37%. La production d'électricité renouvelable via l'installation accrue de panneaux photovoltaïques doit permettre de répondre à cet objectif.

Afin de garantir une transition juste en veillant à ne pas exclure les ménages modestes qui ne peuvent pas investir dans les énergies renouvelables, le Projet vise à prendre en charge les coûts d'installation de panneaux photovoltaïques (achat et montage) sur les logements en gestion locative sociale pour les propriétaires de ces derniers. Les ménages louant ces logements (i.e. les « destinataires ») pourront ainsi réduire leurs dépenses mensuelles en électricité en profitant de l'autoconsommation de la production d'électricité générée.

### Concernant les modalités de la mesure

Pour ce faire, le Projet propose d'introduire un registre administré par le ministre ayant l'Énergie dans ses attributions, sur lequel les propriétaires intéressés par l'installation de panneaux solaires sur leurs propriétés (i.e. les « demandeurs ») pourront s'inscrire, à condition qu'ils donnent leur logement en location à un organisme de gestion locative sociale conventionné par l'État, pour une durée minimale de 5 ans. (**Article 1<sup>er</sup>**)

L'inscription audit registre devra être réalisée par le propriétaire, respectivement par le syndic s'il s'agit de bâtiments collectifs. Si plusieurs demandes sont introduites pour un même bâtiment, l'installation de panneaux plus puissants sera prévue. (**Article 3**)

Chaque année, le ministre détermine le nombre de projets à subventionner et à mettre en œuvre. (**Article 4**) Les projets à réaliser devraient être sélectionnés par tirage au sort. Le Gouvernement prévoit de prendre en charge « *les prix d'acquisition d'une installation-type et les frais de montage sur un toit de référence* ». (**Article 2**) Si la demande est sélectionnée, et donc le projet accordé, il sera demandé au propriétaire (qui devient ainsi le « bénéficiaire ») de certifier sur l'honneur que les conditions du Projet sont toujours respectées. Ce dernier devra également faire toutes les démarches nécessaires en matière de demandes d'autorisations. (**Article 5**)

La Chambre de Commerce s'interroge sur le principe de sélection par tirage au sort. Si elle comprend que les projets faisant l'objet d'un tirage au sort répondent tous aux critères introduits par le Projet sous avis, elle se demande s'il ne serait pas plus équitable d'établir une liste additionnelle de critères objectifs afin de classer et sélectionner les Projets à réaliser, étant donné que le budget pourrait ne pas permettre la réalisation de tous les projets.

Le ministre ayant l'Énergie dans ses attributions met annuellement en place une procédure d'appel d'offres pour l'installation des panneaux photovoltaïques. (**Article 4**) Si l'adjudicataire se trouve dans l'impossibilité de réaliser l'installation sans dépasser 15% du montant de son offre, le ministre prévoit deux dispositions distinctes. Si ce dépassement est lié à l'adjudicataire, le marché est attribué à un autre soumissionnaire. La Chambre de Commerce pense toutefois au cas d'une forte inflation telle que nous avons connue ces dernières années, et pour laquelle l'adjudicataire n'est pas responsable. Elle préconise de prévoir une exception dans ce cas précis. Si, au contraire, ce dépassement est lié au bénéficiaire (difficultés liées à l'installation dans le bâtiment par exemple), le ministre se réserve le droit d'attribuer le projet à un autre bénéficiaire. (**Article 5**)

Le Projet prévoit par ailleurs de céder l'installation photovoltaïque au propriétaire bénéficiaire une fois le montage terminé, signifiant qu'il doit assumer « *tous les droits et obligations liés à l'exploitation de l'installation* ». Dans le cas de copropriétés, l'installation photovoltaïque fera partie des parties communes de l'immeuble collectif. **(Article 5)**

La Chambre de Commerce se demande, étant donné que l'installation devient partie des charges communes, comment les coûts de maintenance seront répartis entre les copropriétaires de l'immeuble collectif concerné. Le bénéficiaire initial devra-t-il assumer seul ces obligations, ou seront-elles réparties entre les différents copropriétaires ? Elle se demande si dans ce dernier cas, un accord pour l'installation des panneaux photovoltaïques devra être obtenu par les copropriétaires.

Concernant la répartition de l'électricité produite dans les immeubles collectifs, l'exposé des motifs précise que « *l'électricité non-consommée par le locataire [(i.e. destinataire)] peut être consommée par tous les habitants de l'immeuble collectif [en mode autoconsommation]. Les recettes générées par l'excédent (non-consommé par tous les habitants) reviennent à l'État pour une durée de 7 années.* » **(Article 6)**

Enfin, il est prévu que si le bénéficiaire vend l'installation photovoltaïque dans les 5 ans après la fin du montage de l'installation, il devra rembourser intégralement les frais engagés par l'État, sauf s'il vend également l'habitation pour laquelle l'installation a été accordée. Si le bénéficiaire rompt le contrat de bail social avant les 5 ans, tel que prévu dans les conditions du Projet sous avis, il devra rembourser l'État au prorata du temps restant entre la résiliation du contrat et les 5 années définies comme durée de location minimale afin de bénéficier de la présente mesure. **(Article 7)**

### **Concernant la fiche financière du Projet**

Selon la fiche financière du Projet, l'impact budgétaire de la mesure proposée s'élèverait à **5 millions d'euros pour 2024, 6 millions d'euros pour 2025, et 7 millions d'euros pour 2026, respectivement 2027**. Les recettes générées par l'excédent produit sont estimées à 120 euros par installation et par an, et devraient donc être relativement limitées.

L'impact budgétaire est établi sur l'hypothèse qu' « *un appel d'offres pourrait désigner un ordre de grandeur de 300 bénéficiaires et le nombre pourrait être augmenté d'environ 100 à 200 installations par année pour les années subséquentes* ». Les auteurs rappellent en outre que « *la faisabilité dépend de la réactivité du marché des installateurs et du besoin en accompagnement des demandeurs et bénéficiaires par les organismes étatiques et les organismes agréés* ».

### **Considérations générales**

De manière générale, la Chambre de Commerce accueille favorablement cette initiative destinée à promouvoir le développement de l'électricité photovoltaïque et à rendre celle-ci accessible aux ménages à faible revenu, en ciblant les locataires sociaux.

Toutefois, elle estime que certaines clarifications sont nécessaires pour :

- (i) assurer la cohérence du Projet avec le régime de l'autoconsommation tel que prévu par la loi modifiée du 1<sup>er</sup> août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après la « loi électricité »), et
- (ii) assurer l'effet de levier social de la mesure.

### **(i) Clarifications pour assurer la cohérence du Projet avec le régime juridique de l'autoconsommation**

## **Concernant la répartition des rôles et responsabilités entre locataires-autoconsommateurs (destinataires) et propriétaires (bénéficiaires)**

L'article 6, paragraphe 1 du Projet indique que « *les volumes d'électricité produite par l'installation photovoltaïque [...] sont destinés à l'autoconsommation des destinataires* », à savoir les locataires « sociaux » de l'habitation concernée. En outre, l'article 5, paragraphe 6 du Projet prévoit qu' « *après la réception de l'installation photovoltaïque par le bénéficiaire, celui-ci en devient de plein droit propriétaire et assume tous les droits et obligations liés à l'exploitation de l'installation.* »

La Chambre de Commerce comprend donc que le Projet s'inscrit dans le schéma où l'autoconsommateur (le destinataire) n'est pas propriétaire de l'installation photovoltaïque dont il consomme l'électricité.

Elle rappelle donc que si cette configuration est bien prévue par la loi électricité, elle est cependant assortie des conditions suivantes, précisées dans ladite loi :

- « *L'installation de l'autoconsommateur d'énergies renouvelables peut être la propriété d'un tiers ou être gérée par un tiers* », « *pour autant que le tiers demeure soumis aux instructions du client actif* » agissant comme autoconsommateur (article 8bis, paragraphe 6 et paragraphe 2, point d).
- « *Dans ce cas, le tiers n'est pas considéré comme un autoconsommateur d'énergies renouvelables et l'autoconsommateur d'énergies renouvelables lui-même reste responsable de l'injection de l'électricité renouvelable dans le réseau et garde tous ses droits et obligations en tant qu'utilisateur de réseau.* » (article 8bis, paragraphe 6).
- Cette gestion des installations, qui peut être assurée par un tiers, comprend « *l'installation, le fonctionnement, le traitement des données et la maintenance* » (article 8bis, paragraphe 6 et paragraphe 2, point d).

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il serait opportun que le Projet précise comment ces conditions vont être remplies, et comment les responsabilités seront réparties dans le schéma envisagé par le Projet. Ceci pourrait être fait en prévoyant l'établissement de contrats-types à conclure entre les propriétaires bénéficiaires, d'une part, et les locataires destinataires (donc autoconsommateurs), d'autre part. De tels contrats permettraient de :

- donner un pouvoir d'instruction aux locataires sur les propriétaires des installations, comme requis par la loi électricité,
- préciser que les « *droits et obligations liés à l'exploitation de l'installation* » assumés par les propriétaires en vertu de l'article 5, paragraphe 6 du Projet sous avis, correspondent notamment à la gestion de l'installation telle que prévue à l'article 8bis paragraphe 2, point d de la loi électricité (comprenant donc l'installation, le fonctionnement, le traitement des données et la maintenance), tout en rappelant que ce service peut être presté par un tiers à titre onéreux, et de
- préciser de manière générale comment s'articulent les droits et obligations de l'autoconsommateur, qui « *reste responsable de l'injection de l'électricité dans le réseau et garde ses droits et obligations en tant qu'utilisateur de réseau* » en vertu de la loi électricité, d'une part, et du propriétaire, qui « *assume tous les droits et obligations liés à l'exploitation de l'installation* » en vertu du Projet sous avis, d'autre part.

## **Concernant la répartition des volumes en cas d'autoconsommation collective et en cas d'immeubles partiellement alloués à la gestion locative sociale**

L'article 6, paragraphe 2 du Projet indique que « *dans les cas visés à l'article 3, paragraphe 2<sup>2</sup>, l'ensemble des destinataires des unités d'habitation mentionnées dans la décision ont droit à parts égales à l'autoconsommation de l'énergie produite par l'installation photovoltaïque accordée conformément à l'article 5.* » Ceci concerne donc le cas d'une autoconsommation collective dans les immeubles en copropriété avec plusieurs locataires « sociaux ». La Chambre de Commerce préconise de préciser les termes de répartition « à parts égales » des volumes d'électricité susmentionnés, afin d'éviter toute ambiguïté et insécurité juridique. En effet, s'agit-il d'égalité absolue par nombre de locataires, de répartition proportionnellement à la taille (définie par millièmes) de chaque unité d'habitation, ou encore de l'allocation exclusive aux parties communes ? La Chambre de Commerce propose de privilégier une « répartition équitable » des volumes d'électricité, afin de permettre des solutions adaptées à chaque type d'immeuble.

Par ailleurs, l'article 6, paragraphe 3 du Projet, prévoit que dans les immeubles où seulement certains logements sont affectés à une gestion locative sociale, l'électricité soit prioritairement allouée aux locataires de logements sociaux, puis que la partie non consommée puisse bénéficier aux autres occupants de l'immeuble collectif. La Chambre de Commerce invite vivement les auteurs à préciser que ces volumes bénéficieront aux autres occupants de l'immeuble « en tant qu'autoconsommateurs », afin de préciser le régime juridique applicable (et sous réserves des clarifications déjà demandées au point précédent).

## **Concernant la propriété et la mise à disposition des volumes d'électricité produits**

L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1 de la loi électricité précise que l'autoconsommateur produit de l'électricité « pour sa propre consommation ». Selon la compréhension de la Chambre de Commerce, ceci signifie que l'autoconsommateur consomme lui-même l'énergie qui lui appartient, étant donné qu'il l'a produite via ses propres installations. En appliquant, de manière logique, ce raisonnement à l'ensemble de l'électricité produite par l'installation, il en ressort selon la Chambre de Commerce que tant (i) les volumes d'électricité autoconsommés, que (ii) les volumes excédentaires qui n'ont pas été autoconsommés par les occupants de l'immeuble, appartiennent aux autoconsommateurs qui les ont produits.

Cette précision est importante pour ce qui concerne la commercialisation sur le marché des volumes d'électricité excédentaire. En effet, les fournisseurs d'électricité, qui proposent des services de gestion et de vente d'électricité excédentaire, doivent pouvoir identifier le bon co-contractant, propriétaire de ces volumes d'électricité. Partant, dans un schéma d'autoconsommation, il s'agit du ou des autoconsommateur(s).

La Chambre de Commerce propose de préciser ceci à l'article 6, paragraphe 3 du Projet, et ainsi de le compléter comme suit (ajouts en gras, suppressions en barré) :

*« (3) Le surplus de l'électricité produite et non consommée par les destinataires est alloué aux autres occupants des unités d'habitation du bâtiment en cas de bâtiment collectif.*

***Pendant une durée de 7 ans après la réception de l'installation photovoltaïque, l'éventuel excédent d'électricité est cédé par le ou les destinataire(s), revient à l'État, pendant une durée de 7 ans après la réception de l'installation photovoltaïque qui peut en disposer librement. Après cette durée de 7 ans, l'éventuel excédent est cédé par le ou les***

---

<sup>2</sup> « Un même demandeur peut introduire plusieurs demandes portant sur différentes unités d'habitation. [...] »

*destinataire(s), revient au propriétaire de l'installation photovoltaïque, qui peut en disposer librement. Les modalités y relatives sont réglées par voie de relation contractuelle. »*

**(ii) Clarifications pour assurer l'effet de levier social de la mesure proposée par le Projet**

Étant donné que l'un des objets du Projet est d'assurer une transition juste en permettant aux locataires « sociaux » de bénéficier « gratuitement » d'une partie de leur électricité par le biais de l'autoconsommation, il semble primordial pour la Chambre de Commerce d'assurer qu'aucun coût ou service lié à l'exploitation de l'installation ne soit répercuté ou refacturé aux destinataires de la mesure.

Il faut noter à ce titre, qu'outre le coût d'achat de l'installation, entièrement subventionné par l'Etat, une installation photovoltaïque génère aussi des coûts de gestion et de maintenance tout au long de sa durée de vie. Comme précisé précédemment, les services de gestion des installations peuvent être prestés par des tiers à titre onéreux.

Il existe, selon la Chambre de Commerce, un risque que les propriétaires, qui ne touchent une rémunération (via la vente de l'électricité excédentaire) qu'à partir de la 7<sup>ème</sup> année de vie de l'installation, répercutent ces frais de gestion sur leurs locataires, ou bien qu'ils soient dissuadés de demander le bénéfice de la mesure sociale.

Afin d'assurer un meilleur effet de lever social à la mesure, la Chambre de Commerce jugerait opportun que :

- l'Etat subventionne les coûts de gestion de l'installation pendant les 7 premières années, en plus de son coût d'achat, par exemple en désignant par voie d'appel d'offres un prestataire de service de gestion des installations, selon la même procédure que celle prévue à l'article 4 du Projet pour la mission de réalisation des installations photovoltaïques,
- le Projet précise en son article 6 que « *[l]a mise à disposition des installations photovoltaïques par les bénéficiaires pour autoconsommation des volumes d'électricité produits par les destinataires se fait à titre gratuit et sans refacturation de quelconques frais ou coûts liés à la maintenance, l'exploitation ou la gestion de ces installations. »*

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous condition de la prise en compte de ses commentaires.

MLE/DJI