

Date du document : 12/06/2025

AVIS

CD-25f12-CWaPE-0958

**DEMANDE D'AUTORISATION INTRODUITE PAR L'AIEG
AUPRÈS DU GOUVERNEMENT WALLON EN VUE D'ÊTRE PROPRIÉTAIRE
DE POINTS DE RECHARGE POUR VÉHICULES ÉLECTRIQUES,
DE LES DÉVELOPPER, LES GÉRER ET LES EXPLOITER SUR LE TERRITOIRE
DES COMMUNES POUR LESQUELLES ELLE EST DÉSIGNÉE EN TANT QUE GRD**

*Rendu en application de l'article 43bis, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 12 avril 2001
relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité*

Table des matières

1. OBJET	3
2. RÉTROACTES	3
3. CADRE LÉGAL.....	4
4. AVIS.....	5
5. MISE EN ŒUVRE DE LA « FEUILLE DE ROUTE DE LA CWAPE VERS LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE »	9

1. OBJET

Par courrier daté du 28 avril 2025, dont la copie avancée a été réceptionnée par courriel du 12 mai 2025, la Ministre wallonne de l'Énergie a sollicité de la CWaPE un avis portant sur le droit pour l'AIEG, moyennant une dérogation qui serait octroyée par le Gouvernement wallon, de déployer et d'opérer des bornes de recharge pour véhicules électriques.

L'avis de la CWaPE a été sollicité pour le 30 mai 2025. À la suite d'un échange tenu avec le conseiller en charge du dossier au sein du Cabinet de la Ministre, il a été convenu que la CWaPE puisse remettre son avis dans les 30 jours de la réception de la demande, à savoir pour le 12 juin 2025.

2. RÉTROACTES

Par courrier du 2 août 2024, l'AIEG a annoncé à la CWaPE son intention d'étendre ses infrastructures de réseau en incluant l'installation de bornes de recharge pour véhicules électriques et la fourniture de cartes d'activation aux utilisateurs. A cette fin, l'AIEG sollicitait de la CWaPE « *une autorisation concernant l'installation de bornes de recharge pour véhicules électriques et la fourniture de cartes d'activation correspondantes* ».

Par courrier du 12 septembre 2024, la CWaPE a informé l'AIEG de ce que sa demande se heurtait à l'interdiction de principe, faite aux GRD, d'être propriétaire de points de recharge, de les développer, de les gérer ou de les exploiter, reprise à l'article 8, § 2/2, du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité (ci-après, le décret électricité). La CWaPE a, dans le même temps, précisé à l'AIEG que des dérogations à cette interdiction pouvaient être octroyées par le Gouvernement wallon, à certaines conditions à déterminer par celui-ci, dans le respect de l'article 33 de la directive 2019/944/UE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (ci-après, « directive 2019/944 »).

Par courrier du 14 novembre 2024, l'AIEG a soumis à la CWaPE un projet de cahier spécial des charges relatif à un « *marché public de fournitures ayant pour objet « La fourniture, l'installation, la maintenance et l'exploitation de bornes de recharge pour véhicules électriques ou hybrides »* ».

Dans ce courrier, l'AIEG informait la CWaPE que, en cas d'absence de réponse à cet appel d'offres, l'AIEG solliciterait du Gouvernement wallon l'application du mécanisme dérogatoire prévu à l'article 33.3 de la directive 2019/944 (cf. point 3 ci-dessous « Cadre légal »).

Par courrier du 10 décembre 2024, la CWaPE a rappelé à l'AIEG que le Gouvernement wallon n'avait pas encore exprimé ses intentions quant à l'éventuelle faculté de mise en œuvre de dérogations à l'article 8, § 2/2, du décret électricité et, *a fortiori*, quant aux conditions à respecter dans l'hypothèse où une telle dérogation pourrait être obtenue. La CWaPE recommandait dès lors à l'AIEG, préalablement au lancement de tout appel d'offres, de d'abord solliciter du Gouvernement qu'il se prononce sur la possibilité de principe de déroger à l'article 8, § 2/2, alinéa 1^{er}, du décret électricité et, le cas échéant, qu'il détermine dans un arrêté les conditions auxquelles serait soumis l'octroi d'une telle dérogation.

Sous ces réserves, la CWaPE a néanmoins fait part à l'AIEG de son analyse du projet de cahier spécial des charges au regard des conditions, prévues à l'article 33.3 de la directive 2019/944, pour permettre à un GRD de déroger à l'interdiction de principe d'être propriétaire de points de recharge, de les développer, de les gérer ou de les exploiter.

Au terme de cette analyse, la CWaPE concluait que l'appel d'offres, tel qu'envisagé par l'AIEG, ne pouvait être approuvé et nécessitait d'être adapté préalablement à son lancement, de manière, d'une part, à éviter qu'il implique tout exercice d'une activité non régulée par l'AIEG elle-même et, d'autre part, à ce qu'il soit plus transparent pour les soumissionnaires potentiels et moins restrictif en termes d'attractivité (fixation d'un prix et d'un délai maximal dont le caractère justifié n'a pas pu être confirmé par la CWaPE).

Par courrier daté du 20 mars 2025 adressé à la Ministre de l'Energie, l'AIEG sollicite une autorisation formelle du Gouvernement wallon « *afin que l'AIEG puisse installer et exploiter ces bornes dans l'intérêt des citoyens et du développement de la mobilité électrique* ». Dans ce courrier, l'AIEG précise avoir intégré les remarques de la CWaPE dans son cahier spécial des charges, avoir publié celui-ci sur la plateforme *e-procurement* et n'avoir reçu aucune réponse à cet appel d'offres, ce qui confirmerait « *l'absence d'initiatives privées pour structurer le marché, plaçant ainsi l'AIEG dans une position où elle pourrait, moyennant l'autorisation gouvernementale, réaliser directement ce projet d'intérêt général* ».

A noter que la CWaPE ne dispose pas d'information au sujet d'une intervention des autorités de tutelle à propos de ce marché public, ni a fortiori de ses éventuelles remarques ou objections.

3. CADRE LÉGAL

L'article 33 de la directive 2019/944/UE concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, dispose, en ses paragraphes 2 à 4, que :

« 2. *Les gestionnaires de réseau de distribution ne peuvent être propriétaires de points de recharge pour les véhicules électriques, ni les développer, les gérer ou les exploiter, sauf lorsqu'ils sont propriétaires de points de recharge privés réservés à leur propre usage.*

3. *Par dérogation au paragraphe 2, les États membres peuvent autoriser les gestionnaires de réseaux de distribution à être propriétaires de points de recharge pour véhicules électriques, ou à les développer, les gérer ou les exploiter, pour autant que toutes les conditions suivantes soient remplies:*

a) aucune autre partie, à la suite d'une procédure d'appel d'offres ouverte, transparente et non discriminatoire, sous réserve d'examen et d'approbation par l'autorité de régulation, ne s'est vu conférer le droit d'être propriétaire de points de recharge pour véhicules électriques, de les développer, de les gérer ou de les exploiter, ou ne pourrait fournir ces services à un coût raisonnable et en temps utile;

b) l'autorité de régulation a procédé à un examen préalable des conditions de la procédure d'appel d'offres prévue au point a) et a donné son approbation;

c) le gestionnaire de réseau de distribution exploite les points de recharge sur la base de l'accès des tiers conformément à l'article 6 et s'abstient de toute discrimination entre les utilisateurs du réseau ou des catégories d'utilisateurs du réseau, notamment en faveur de ses entreprises liées.

L'autorité de régulation peut établir des lignes directrices ou des dispositions relatives aux marchés pour aider les gestionnaires de réseau de distribution à garantir l'équité des procédures d'appel d'offres.

4. *Lorsque les États membres ont mis en œuvre les conditions prévues au paragraphe 3, les États membres ou leurs autorités compétentes désignées organisent, à intervalles réguliers ou au moins tous les cinq ans, une consultation publique pour réévaluer l'intérêt potentiel d'autres parties à être propriétaires des points de recharge pour véhicules électriques, ou à les développer, les exploiter ou les gérer. Si la consultation publique indique que d'autres parties sont en mesure d'être propriétaires de ces points, de les développer, de les exploiter ou de les gérer, les États membres veillent à ce que les gestionnaires de réseau de distribution cessent progressivement leurs activités dans ce domaine, sous*

réserve de l'aboutissement de la procédure d'appel d'offres visée au paragraphe 3, point a). Parmi les conditions dont cette procédure est assortie, les autorités de régulation peuvent autoriser le gestionnaire de réseau de distribution à récupérer la valeur résiduelle des investissements qu'il a réalisés dans les infrastructures de recharge ».

Cette disposition prévoit donc une interdiction de principe pour les GRD d'être propriétaires de points de recharge pour les véhicules électriques, de les développer, de les gérer ou de les exploiter (sauf lorsqu'ils sont propriétaires de points de recharge privés réservés à leur propre usage), tout en permettant aux Etats membres de déroger à cette interdiction, pour autant que les conditions reprises au paragraphe 3 soient remplies.

L'article 8, § 2/2, du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, inséré par décret du 5 mai 2022, a transposé l'article 33 de la directive 2019/944, en prévoyant que :

« Le gestionnaire du réseau de distribution ne peut pas être propriétaire de points de recharge, ni les développer ni les gérer, ni les exploiter sauf lorsqu'il est propriétaire de points de recharge privés réservés à son propre usage.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le Gouvernement peut autoriser un gestionnaire de réseau de distribution à être propriétaire de points de recharge, à les développer, les gérer, ou les exploiter aux conditions déterminées par le Gouvernement ».

Cette disposition reprend donc l'interdiction de principe figurant au paragraphe 2 de l'article 33 de la directive 2019/944, tout en déléguant au Gouvernement la faculté de transposer la possibilité de dérogation à cette interdiction reprise aux paragraphes 3 et 4 de cette même disposition.

A l'heure actuelle, cette faculté n'a pas été mise en œuvre par le Gouvernement wallon.

4. AVIS

En l'absence d'arrêté du Gouvernement wallon prévoyant la faculté pour les GRD d'obtenir une dérogation à l'interdiction prévue à l'article 8, § 2/2, alinéa 1^{er}, du décret électricité, et, *a fortiori*, de cadre réglementaire wallon établissant les conditions à respecter dans l'hypothèse où une telle dérogation pourrait être obtenue, la CWaPE estime être dans l'impossibilité de remettre un avis circonstancié sur la demande de l'AIEG. La CWaPE ignore en effet non seulement si la possibilité de déroger à cette interdiction est envisageable selon le Gouvernement, mais également les conditions (à déterminer par le Gouvernement) dont elle devrait vérifier le respect dans le cadre de son avis, si cette possibilité existait.

Dans l'hypothèse où le Gouvernement wallon serait disposé à faire usage de la faculté prévue à l'alinéa 2 de l'article 8, §2/2, du décret électricité, il conviendrait qu'il adopte, préalablement à toute demande de l'AIEG, un arrêté prévoyant les modalités d'octroi d'une telle dérogation, dans le respect de l'article 33 de la directive 2019/944.

A défaut, la demande de l'AIEG devrait, selon la CWaPE, être considérée comme contraire à l'article 8, § 2/2, alinéa 1^{er}, du décret électricité.

Afin d'anticiper l'hypothèse éventuelle où le Gouvernement estimerait pouvoir déterminer les conditions de dérogations à l'article 8, § 2/2, alinéa 1^{er}, du décret électricité, de manière concomitante (et non préalablement) à l'octroi de la dérogation elle-même, et où il calquerait celles-ci sur celles reprises à l'article 33.3 de la directive, la CWaPE a néanmoins déjà examiné si les conditions de dérogation de la directive 2019/944 pourraient être considérées comme rencontrées en l'espèce.

Après analyse de la demande de l'AIEG sous cet angle, la CWaPE est d'avis que celle-ci devrait être considérée comme contraire à la condition reprise à l'article 33.3, alinéa 1^{er}, b), de la directive 2019/944, selon laquelle « *l'autorité de régulation a procédé à un examen préalable des conditions de la procédure d'appel d'offres prévue au point a) et a donné son approbation* ». La CWaPE avait en effet émis un certain nombre de remarques sur le projet de cahier spécial des charges transmis par l'AIEG le 14 novembre 2024, et la version finale de ce cahier des charges ne lui a, quant à elle, jamais été soumise pour approbation avant sa publication.

A la lecture de la version finale du cahier des charges repris en annexe du courrier du 20 mars 2025 de l'AIEG, la CWaPE estime en outre ne pas pouvoir actuellement conclure au caractère ouvert, transparent et non discriminatoire de celui-ci, et, par conséquent, de l'approuver *a posteriori*.

La CWaPE relève ainsi notamment les éléments problématiques suivants.

Premièrement, en ce qui concerne le caractère ouvert de l'appel d'offres, la CWaPE constate que l'AIEG impose un délai de livraison maximum à dater de la commande de chaque borne (120 jours calendrier). La fixation d'un tel délai revient à considérer *ex ante* comme irrégulière et déraisonnable toute offre dont le délai d'exécution serait supérieur et à dissuader de participer tout candidat qui ne pourrait respecter ce critère.

Dans son courrier du 10 décembre 2024, la CWaPE avait pourtant invité l'AIEG à retirer cette exigence d'un délai maximal (qui était alors de 60 jours) de son cahier spécial des charges ou, à tout le moins, de justifier préalablement, de manière documentée, en quoi un délai supérieur serait trop tardif, tenant compte notamment des demandes de clarifications suivantes :

« *Les délais de livraison de 60 jours calendrier maximum semblent courts pour la fourniture (en ce compris le montage/installation et la mise en service). Selon nos informations, les délais standards pour la livraison de telles bornes seraient plutôt de l'ordre de trois ou quatre mois (délai de fourniture seule, sauf si elles sont de stock). Ces délais tiennent-ils compte des autres prestations à réaliser (étude de l'adjudicataire (à fortiori s'il faut installer une cabine HT supplémentaire), étude détaillée du GRD, demande de permis pour les travaux de placement et alimentation de la cabine HT, délais de livraison du poste préfabriqué, des cellules HT, du transformateur, etc. ? Il conviendrait que le cahier spécial des charges apporte des précisions à ce sujet et que la pertinence du délai retenu soit justifiée* ».

L'AIEG n'a fourni aucune justification à la CWaPE et n'a apporté aucun élément d'explication complémentaire dans le cahier spécial des charges, mis à part le passage d'un délai de 60 à 120 jours. Les prestations devant être réalisées dans ce délai (détermination de l'emplacement des bornes en concertation avec la commune concernée, obtention du raccordement, du permis pour la cabine, installation et mise en service ?), ne sont pas précisées. Au vu de la description de l'objet du marché, les candidats éventuels ont donc dû partir du principe que l'ensemble de ces prestations devraient être réalisées dans un délai de 120 jours, ce qui a pu les inciter à ne pas faire offre dans la mesure où un tel délai semble a priori impossible à respecter en pratique.

Deuxièmement, toujours en ce qui concerne le caractère ouvert de l'appel d'offres, la CWaPE avait demandé à l'AIEG de retirer l'exigence, présente dans la première version de son cahier spécial des charges, d'un prix maximum, qui revenait également à considérer *ex ante* comme déraisonnable toute offre dont le prix serait supérieur et à exclure toute offre qui ne pourrait respecter ce critère. La CWaPE ne pouvait en effet exclure que les coûts pris en compte par l'AIEG pour déterminer la rétribution maximale aient été sous-évalués, ce qui pouvait engendrer un trop faible taux de réponse à l'appel d'offres. L'AIEG a retiré cette exigence du corps du texte du cahier spécial des charges, mais renvoie (en p. 6), « *pour la fixation du loyer* », vers le formulaire d'offre repris en annexe. Or, celui-ci mentionne toujours un prix maximum de 0,034/kWh.

Troisièmement, en ce qui concerne le caractère transparent et non discriminatoire de l'appel d'offres, la CWaPE est d'avis que celui-ci devrait encore être amélioré sur les points suivants, afin de permettre aux soumissionnaires potentiels d'apprécier correctement et sans équivoque la portée des prestations attendues de leur part, des coûts à leur charge et de leur engagement :

- les bornes demandées devant avoir une puissance de 200 kVA, il y aurait lieu de clarifier les modalités de raccordement, étant donné que l'article III.4 du Règlement technique pour la gestion des réseaux de distribution d'électricité en Région wallonne et l'accès à ceux-ci (RTDE) ne permet pas de déduire avec certitude si elles sont à raccorder en basse tension (BT) ou en haute tension (HT).

Les cabines HT client impacteraient nécessairement le projet non seulement au niveau du coût, mais aussi du planning notamment (étude de détail, réalisation du dossier technique, permis d'urbanisme à charge de l'adjudicataire, etc.).

Au niveau du raccordement BT sur la cabine, le câble BT et la tranchée sont également à prévoir au marché.

En l'absence de plans et de métrés, et en l'absence d'indication sur le type de raccordement, le cahier des charges n'est donc pas suffisamment transparent pour permettre aux soumissionnaires potentiels d'évaluer les coûts et de remettre une offre ;

- Service aux citoyens ne faisant pas partie d'une des communes desservies : s'agissant de points de recharge ouverts au public, n'importe quel utilisateur devrait, selon la CWaPE, pouvoir se connecter aux bornes de recharge de façon non discriminatoire. Le cahier spécial des charges prévoit cependant, en ce qui concerne « *Les usagers qui ne seraient pas domiciliés sur le territoire du GRD* », que ceux-ci pourront utiliser les bornes à condition de « *soliciter, auprès du GRD, l'obtention d'un raccordement spécifique et d'un code EAN exclusivement dédié aux consommations d'électricité prélevées sur la borne* ». L'imposition d'une telle démarche préalable paraît *a priori* discriminatoire. Elle aurait en outre pour effet de réduire le nombre de clients susceptibles d'utiliser la borne, ce qui réduirait d'autant l'attractivité du marché pour un soumissionnaire potentiel.
- Emplacements nécessaires : le cahier spécial des charges spécifie en page 17 que les bornes de recharge seront installées sur le domaine public des communes en voirie ou sur le domaine du GRD. Rien n'est précisé en ce qui concerne les emplacements des éventuelles cabines HT associées.

Aussi, le cahier des charges ne précise pas les lieux (seuls les noms des communes sont connus) où seront installées les bornes de recharge mais prévoit que ceux-ci seront fixés en concertation avec la commune concernée. Or, la fréquentation des lieux, la durée probable de parking, etc., vont impacter la fréquentation journalière par borne et donc la rentabilité du projet. En l'absence de transparence sur cette question, les soumissionnaires ne disposent d'aucune garantie sur la rentabilité qu'ils pourraient attendre du projet.

* * *

En conclusion, indépendamment d'un débat sur l'opportunité d'un tel projet, éventuellement remanié, et de la possibilité de l'appréhender le cas échéant dans le cadre d'un projet pilote, dans les conditions prescrites par l'article 27 du décret électricité, afin de tester des solutions de recharge accessibles pour des publics ne disposant d'infrastructures domestiques favorables, la CWaPE est d'avis que la demande de dérogation introduite par l'AIEG n'est, en l'état, ni conforme au droit wallon (en ce qu'il n'organise pas une telle possibilité pour le moment), ni au droit européen (en ce que l'appel d'offres lancé par l'AIEG n'a pas été approuvé par la CWaPE et n'est pas suffisamment ouvert, transparent et non discriminatoire).

Comme déjà évoqué ci-dessus, avant d'entamer toute discussion avec l'AIEG sur la prise en compte des remarques formulées ci-dessus, la CWaPE estimerait préférable que le Gouvernement se prononce sur sa volonté de mettre en œuvre l'article 8, § 2/2, alinéa 2, du décret électricité, et, le cas échéant, adopte un arrêté déterminant les modalités éventuelles d'octroi d'une dérogation. Dans une telle hypothèse, il serait opportun, selon la CWaPE, qu'une réflexion soit menée sur le type d'entité qui serait la mieux placée pour lancer l'appel d'offres visé à l'article 33.3 de la directive 2019/944. Il paraît en effet plus compliqué, alors qu'il est visé par une interdiction de principe d'exercer toute activité en lien avec les points de recharge, ce soit le GRD qui :

- détermine les besoins à pourvoir sur son territoire en termes de mobilité électrique ;
- soit à l'origine de l'appel d'offres censé démontrer qu'aucun autre partie que lui ne s'est vu conférer le droit d'être propriétaire de points de recharge pour véhicules électriques, de les développer, de les gérer ou de les exploiter, ou ne pourrait fournir ces services à un coût raisonnable et en temps utile ; et
- prenne en charge les coûts liés à l'attribution du marché public, si un soumissionnaire venait à répondre à un tel appel d'offres. Cela reviendrait d'ailleurs à une forme d'exercice d'activité de développement de points de recharge, par hypothèse interdite par la directive 2019/944 puisqu'un soumissionnaire aurait répondu à l'appel d'offre.

La CWaPE avait d'ailleurs, pour ces motifs, suggéré à l'AIEG qu'un autre pouvoir adjudicateur se charge du lancement de l'appel d'offres.

5. MISE EN ŒUVRE DE LA « FEUILLE DE ROUTE DE LA CWAPE VERS LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE »

Conformément à ses engagements en matière de développement durable, la CWaPE mentionne dans ses avis les ODD impactés.

Référence des Objectifs	Descriptif des Objectifs de développement durables tels que définis par les Nations Unies (cfr https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/)
7 ÉNERGIE PROPRE ET D'UN COÛT ABORDABLE 	<i>Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable</i>
9 INDUSTRIE, INNOVATION ET INFRASTRUCTURE 	<i>Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation</i>

* *
*