



Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz
Rue de l'Industrie 26-38
1040 Bruxelles
Tél. : 02 289 76 11
Fax : 02 289 76 09

COMMISSION DE REGULATION DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ

AVIS

(A)110325-CDC-1052

sur

« la proposition de loi 1086/001 modifiant la législation en ce qui concerne les compétences du Service de médiation pour l'énergie et l'instauration d'un modèle de facture pour la fourniture d'électricité et de gaz aux utilisateurs finals, déposée par Mmes L. Van der Auwera et N. Muylle et M. J. Van den Bergh »

réalisé en application de l'article 23, § 2, 1^{er} alinéa de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, ainsi qu'en application de l'article 15/14, § 2, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations.

Le 25 mars 2011

INTRODUCTION

La COMMISSION DE REGULATION DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ (CREG) a reçu le 17 février 2011 une lettre, datée du 10 février 2011, de la part du Président de la Commission de l'Economie, de la Politique scientifique, de l'Education, des Institutions scientifiques et culturelles nationales, des Classes moyennes et de l'Agriculture de la Chambre belge des Représentants lui demandant de lui transmettre, de préférence dans un délai d'un mois, un avis écrit et motivé concernant la proposition de loi 1086/001 modifiant la législation en ce qui concerne les compétences du Service de médiation pour l'énergie et l'instauration d'un modèle de facture pour la fourniture d'électricité et de gaz aux utilisateurs finals.

Cette proposition de loi vise à instaurer un modèle de facture clair pour la fourniture d'électricité et de gaz, qui mentionne les coordonnées du service de médiation. Elle tend également à élargir les compétences du service de médiation par le biais d'un système de remboursement et d'indemnisation.

Dans un e-mail du 28 février 2011, le Président de la CREG accuse réception de la demande et signale que la CREG transmettra son avis concernant la proposition de loi dans le délai imparti.

Le Comité de direction de la CREG a rendu l'avis suivant lors de sa réunion du 25 mars 2011.

XXXX

I. REMARQUES PRELIMINAIRES

1. La proposition de loi prévoit d'une part qu'un nouvel article 15/10/1 soit introduit dans la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après : la loi gaz) et, d'autre part, que l'article 27, § 1, deuxième alinéa, 3° soit complété par une phrase dans la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après : la loi électricité).

2. Comme cette proposition de loi vise la modification de la loi électricité et de la loi gaz, il est indiqué de changer le titre de la proposition de loi comme suit : « *proposition de loi modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations* ».

3. Ceci permet d'éviter que les deux lois n'évoluent de manière indépendante, ce qui pourrait donner lieu à des contradictions et à une incertitude juridique.

II. ANALYSE

4. Par le biais de cette proposition de loi, les auteurs veulent entre autres prendre les mesures suivantes :

A. Introduction d'un modèle de facture dont le Roi fixe les mentions sur ladite facture après avis de la CREG :

5. Cette proposition de loi introduit une disposition générale dans la loi électricité et la loi gaz stipulant que les entreprises de fourniture transmettent gratuitement aux clients finals une facture détaillée normalisée et que le Roi fixe les mentions de cette facture après avis de la CREG.

6. La CREG souhaite attirer l'attention des auteurs de la proposition de loi sur le fait qu'il existe un arrêté royal du 3 avril 2003 relatif aux factures de fourniture d'électricité et de gaz (ci-après : l'arrêté royal du 3 avril 2003) qui énumère les mentions devant figurer sur une

facture d'énergie. Cet arrêté royal avait à l'époque été pris sur la base de l'article 5 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé.

A.1 Problème de légalité relatif à l'arrêté royal du 3 avril 2003 :

7. Après lecture de l'article 5 de ladite loi, nous devons constater que cet article ne constitue pas une réelle base légale pour un modèle de facture d'énergie. A l'époque, ceci avait déjà été confirmé par le Conseil d'Etat¹ dans le cadre d'un avis concernant un projet d'arrêté royal relatif aux factures pour la livraison d'électricité et de gaz. Le Conseil d'Etat avait jugé que la mesure prise ne cadrerait pas dans l'une des catégories de mesures que le Roi peut prendre sur la base de l'article 5 de la loi du 21 décembre 1988 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé. Même le Conseil Fédéral du Développement Durable avait émis des réserves quant au fondement juridique².

8. Ce qui précède permet donc de conclure que l'arrêté royal du 3 avril 2003 présente un problème fondamental de légalité, car il semble ne pas avoir de fondement juridique.

9. Par conséquent, la CREG partage entièrement l'avis des auteurs de la proposition de loi qui souhaitent introduire dans la loi électricité et la loi gaz une disposition générale relative à la forme et au contenu d'une facture d'énergie pour l'électricité et le gaz.

A.2 Problème relatif à l'exécution de l'arrêté royal du 3 avril 2003 :

10. L'introduction d'une disposition légale générale dans la loi électricité et la loi gaz ne s'impose pas uniquement en raison du problème de la légalité, mais aussi en raison du problème d'exécution.

11. L'article 31 de la loi électricité et l'article 20/2 de la loi gaz donnent à la CREG la possibilité de contraindre des personnes à se conformer « à des dispositions déterminées

¹ Avis du 28 mars 2002 : « La loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé constitue-t-elle la base légale indiquée ? » p.3

² Avis, 19 février 2002 : « En outre, les membres du CFDD estiment que l'article 5.6 de ladite loi ne couvre pas la phase de la facturation, qui a en effet lieu ultérieurement, après la consommation. Selon ces membres, une base légale alternative ou complémentaire pour le projet d'AR peut être trouvée dans la loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur. », p. 4

de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution ». Dans le cas présent, l'arrêté royal du 3 avril 2003 n'a pas été pris explicitement en exécution de la loi électricité (ou de la loi gaz).

12. Cependant, il n'est pas non plus évident de trouver dans la loi électricité et la loi gaz une base légale implicite pour ledit arrêté royal du 3 avril 2003. L'article 20, § 3, 6° de la loi électricité traite exclusivement des prix maximums. Il ne semble pas évident de considérer cette mesure comme une obligation de service public au sens de l'article 21 de la loi électricité. La CREG ne semble donc pas habilitée à appliquer la disposition de l'article 31 de la loi électricité et de l'article 20/2 de la loi gaz (à savoir la mise en demeure des fournisseurs suivie, le cas échéant, de l'imposition d'une amende administrative) en cas de violation de l'arrêté royal du 3 avril 2003.

13. L'article 23, § 2 de la loi électricité et l'article 15/14, § 2 de la loi gaz n'offrent pas non plus de solution. Bien que ces articles stipulent que la CREG est chargée d'une mission générale de surveillance et de contrôle de l'application des lois et des règlements relatifs aux marchés de l'électricité et du gaz respectivement [ce qui ne signifie donc pas une restriction à la loi électricité et à la loi gaz] et d'imposer de la sorte le respect de l'arrêté royal du 3 avril 2003 sous le couvert de l'intérêt général, l'intervention de la CREG en cas de violation de l'arrêté royal du 3 avril 2003 est restreinte. En effet, elle se limite à la surveillance et au contrôle. En d'autres termes, la CREG est chargée de constater et de signaler publiquement toute violation.

Conclusion :

14. Au vu de ce qui précède, l'on peut conclure que la CREG n'est pas en mesure de garantir directement le maintien de l'arrêté royal du 3 avril 2003 : la commission n'est pas habilitée (explicitement ou implicitement) à le faire.

15. Plus fondamentalement, il existe un problème de légalité, car l'arrêté royal du 3 avril 2003 semble ne pas reposer sur un fondement juridique correct. En cas de maintien dudit arrêté par la CREG, il existe donc un risque évident que le fournisseur concerné invoque l'illégalité de l'intervention de la CREG et/ou de l'arrêté royal du 3 avril 2003. Ceci placerait la CREG dans une position très délicate.

16. Si la question devait faire l'objet d'une décision juridique, celle-ci serait très probablement défavorable à la CREG.

17. Par conséquent, la CREG estime souhaitable de reprendre dans la loi électricité et la loi gaz un article de loi général imposant à tous les fournisseurs actifs sur le marché belge de l'énergie d'utiliser le modèle de facture d'énergie, dont le contenu est fixé par le Roi après avis de la CREG et concertation avec les régions :

A.4 Contenu de la facture à fixer par le Roi sur proposition de la CREG et après concertation avec les régions :

18. Il est préférable d'élaborer cet arrêté royal en concertation avec les régions, car les auteurs de la proposition de loi doivent être conscients du fait qu'il existe déjà des dispositions réglementaires en matière d'obligations de service public au niveau régional qui ont une incidence sur la facturation. A ce sujet, il convient entre autres de faire référence aux éléments suivants :

- a. l'article 5.1.1, § 5, du décret du 8 mai 2009 portant des dispositions générales en matière de la politique de l'énergie qui mentionne que, concernant l'octroi annuel d'une quantité gratuite d'électricité, la contre-valeur financière doit être mentionnée sur la première facture de décompte ; ce même article 5.5.1, § 7 stipule que le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités relatives à la façon d'imputer à la facture et de compenser la quantité d'électricité visée aux §§ 2 et 3 ;
- b. l'article 21, §1 de l'arrêté du 2 mars 2007 du Gouvernement flamand relatif aux obligations de service public en vue de promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie stipule que la consommation annuelle pendant les trois dernières années doit être mentionnée *sur chaque facture basée sur de nouvelles données de prélèvement*. L'article 22 de ce même arrêté poursuit et définit les données devant notamment être reprises sur les factures des fournisseurs d'électricité (origine de l'électricité et effets de ces sources sur l'environnement, etc.) ;
- c. l'article 34bis, 5°, a) du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité stipule en matière de consommation rationnelle d'énergie que le gestionnaire du réseau de distribution est tenu de prendre toute mesure favorable à l'utilisation rationnelle de l'énergie pour toutes les catégories de clients et doit leur assurer une information complète, notamment en renseignant sur la facture les coordonnées d'un service ou d'un site d'information relatif à l'utilisation rationnelle de l'énergie ;

- d. l'article 25^{undecies}, dernier alinéa de l'Ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale stipule que la facturation d'électricité ne peut pas être confondue avec la facturation de gaz. Le Gouvernement peut fixer les règles en la matière.

19. Compte tenu des compétences des Régions en matière de distribution d'électricité (article 6, § 1, VII, premier alinéa, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), pour la distribution publique de gaz (article 6, § 1, VII, premier alinéa, b) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), en matière de sources d'énergie nouvelles, à l'exception de celles relatives à l'énergie nucléaire (article 6, § 1, VII, premier alinéa, f) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), et d'utilisation rationnelle d'énergie (article 6, § 1, VII, premier alinéa, h) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) d'une part, et, d'autre part, compte tenu de la compétence de l'autorité fédérale de fixer des règles générales concernant la protection du consommateur (article 6, § 1, VI, 5°, quatrième alinéa, 2° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et la compétence relative à la politique en matière de prix et de revenus (article 6, § 1, VI, cinquième alinéa, 3° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), l'élaboration d'un modèle de facture d'énergie pour l'électricité et le gaz naturel devra se faire en concertation entre l'autorité fédérale et les régions. Dans ce cadre, les régulateurs peuvent jouer un rôle non négligeable afin de parvenir à une importante harmonisation des revendications relatives auxdites factures.

20. Le troisième paquet énergie³ prévoit que les Etats membres prennent des mesures appropriées afin de protéger les clients finals et de garantir un niveau élevé de protection des consommateurs. L'élaboration d'un modèle idéal de facture d'énergie cadre entièrement dans un niveau élevé de protection des consommateurs. Conformément à l'article 6, §1, VI, 7° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la protection des consommateurs est une compétence fédérale.

³ Directive 2009/72 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE et la Directive 2009/73 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE

21. Une facture contenant des informations transparentes relatives aux prix et tarifs en vigueur, un large choix de modes de paiement, des informations simples concernant le traitement de plaintes, des informations transparentes en matière de données de consommation et autres permet de proposer au consommateur la protection dont il a besoin.

22. Concernant le contenu de la facture idéale, la CREG renvoie d'une part à son étude (F)021107-CDC-102 et, d'autre part, à l'accord sectoriel.

B. Droit d'injonction du service de médiation

23. Les compétences d'un service de médiation sont en général toujours limitées au traitement de plaintes entre les citoyens et un service public ou une autre instance publique et/ou privée afin d'arriver à un accord à l'amiable. Un service de médiation peut être considéré comme une forme alternative de résolution de différends par rapport à l'arbitrage et la médiation. Si aucun accord à l'amiable n'est possible, le plaignant est libre d'intenter une action en justice auprès des tribunaux et des cours compétents. Conformément au Code judiciaire, seuls les cours et tribunaux sont habilités à prononcer un jugement ayant force de chose jugée, c'est-à-dire étant impérativement exécutoire.

24. En plus de traiter des plaintes, le service de médiation de l'énergie peut ouvrir des enquêtes. Ces enquêtes ne sont pas comparables à un droit d'injonction comme proposé par les auteurs de la proposition de loi. Il s'agit d'enquêtes et d'analyses d'une portée générale.

25. Conformément au droit belge, qui connaît uniquement le droit d'injonction positif, un droit d'injonction permet au Ministre de la Justice de charger le Procureur du Roi d'examiner une affaire déterminée et autorise le procureur général à demander au Procureur du Roi de procéder à des poursuites.

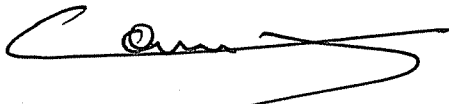
26. L'article proposé n'indique pas clairement à qui le service de médiation doit ordonner de lancer une enquête dans le cadre du traitement d'une plainte ne pouvant être résolue à l'amiable. La disposition proposée passe cet élément sous silence. L'idée est donc bonne, mais doit être approfondie.

27. Le système de remboursement et de compensation visé par les auteurs de la proposition de loi, dans le cadre duquel le service de médiation pourrait régler le différend en contraignant une entreprise d'électricité à rembourser ou à octroyer une indemnité si elle ne souhaite pas donner une suite positive aux recommandations du service de médiation et ne motive pas de manière adéquate son choix, implique que le service de médiation recevrait la

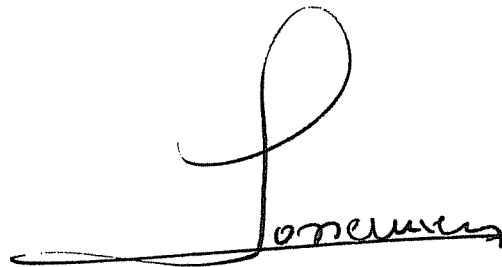
compétence de prendre des décisions contraignantes et pourrait au moins prendre des décisions qui doivent être confirmées par les cours et tribunaux via une procédure comparable à l'exequatur. Ce n'est que de cette manière qu'un système de remboursement et d'indemnisation peut être opérationnel dans la pratique.

28. Cependant, comme mentionné ci-dessus, un service de médiation n'est en principe qu'une forme alternative de résolution de différends permettant uniquement d'arriver à un accord à l'amiable. Si aucun accord à l'amiable n'est possible, le système judiciaire belge actuel stipule que la partie lésée doit s'adresser aux tribunaux et aux cours.

Pour la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz.



Guido CAMPS,
Directeur



François POSSEMIERS,
Président du Comité de direction