



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

### **ETUDE**

**(F)110506-CDC-1064**

relative au

*« projet de texte de loi pour le 'Filet de sécurité'  
contre les fluctuations non justifiées des prix de  
l'énergie »*

exécutée en application de l'article 23, §2, 2° et 20°,  
de la loi du 29 avril 1999 relative à *l'organisation du  
marché de l'électricité* et de l'article 15/14, §2, 2° et  
13°, de la loi du 12 avril 1965 relative *au transport de  
produits gazeux et autres par canalisations*

6 mai 2011

# TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION.....	3
II.	ANTECEDENTS .....	4
III.	REMARQUES PREALABLES .....	5
IV.	DISCUSSION PONCTUELLE DU PROJET DE TEXTE .....	7
V.	CONCLUSIONS.....	15
VI.	ANNEXES.....	17

# I. INTRODUCTION

La COMMISSION DE REGULATION DE L'ELECTRICITE ET DU GAZ (CREG) a réalisé la présente étude sur la base de l'article 23, §2, 2°, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et sur la base de l'article 15/14, §2, 2°, de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations.

La présente étude analyse le projet de texte de loi pour le « Filet de sécurité » contre les fluctuations non justifiées des prix de l'énergie. Le projet de texte de loi cadre avec la transposition en législation belge du troisième paquet énergie européen.

Le Comité de direction de la CREG a approuvé la présente étude lors de sa réunion du 6 mai 2011.

////

## **II. ANTECEDENTS**

1. Le vendredi 18 mars 2011, le Conseil des ministres a décidé d'approuver le mécanisme de régulation du filet de sécurité sur le marché belge de l'énergie. Cette décision revient à ce que les fournisseurs d'énergie doivent à l'avenir se soumettre au contrôle par la CREG des adaptations des prix de l'énergie et des modifications des formules de prix pour les ménages et les PME.

2. Le 12 avril 2011, la CREG a reçu par courrier (du 8 avril 2011) la demande du ministre du Climat et de l'Energie Paul Magnette de formuler des remarques concernant le projet de législation relative au « Filet de sécurité ».

### **III. REMARQUES PREALABLES**

3. L'annonce du Conseil des ministres susmentionnée fait clairement référence au mécanisme de régulation du filet de sécurité tel qu'il existe aux Pays-Bas. Dans ce cadre, la CREG a tenu une réunion avec la Nederlandse Energiekamer le 11 avril dernier, durant laquelle cette dernière a donné un aperçu général du mécanisme tel qu'il est utilisé aux Pays-Bas (l'annexe 1 reflète brièvement le contenu de cette réunion).

4. Lors d'une première lecture du projet de législation belge, il ressort toutefois que des différences fondamentales existent entre l'interprétation hollandaise et l'interprétation proposée dans le projet de législation belge.

5. Aux Pays-Bas :

1. tous les nouveaux tarifs sont groupés sous un dénominateur commun et aucune distinction n'est faite entre les indexations et les autres hausses de prix ;
2. l'augmentation d'un tarif n'est pas examinée mais chaque nouveau tarif est traité individuellement car il est très probable que certains contrats comportant d'« anciens » tarifs continuent d'exister pendant un certain temps ;
3. seul le régulateur national est compétent pour l'ensemble de la régulation du filet de sécurité ;
4. une approche ex ante est appliquée (et non une approche ex post, comme dans la proposition belge)
5. l'Energiekamer contrôle non seulement l'application correcte de formules mais assure aussi l'exhaustivité du contenu et de la composition des tarifs proposés.

6. Ces points ont pour conséquence qu'en cas d'éventuelle approbation du projet de texte belge, le mécanisme belge sera très difficilement comparable au système néerlandais et qu'une référence à celui-ci ne serait plus pertinente.

7. Le projet de texte parle en plusieurs endroits de différentes formes d'implication de la Banque nationale de Belgique (ci-après : BNB) (§§5 et 7 : « la Commission, après avis de la BNB... », « la commission et la BNB prennent de leur propre initiative... », « la commission et la BNB communiquent leur avis au fournisseur... », « la commission et la BNB réalisent un rapport d'évaluation... »). Il est très peu probable que la BNB puisse représenter une valeur ajoutée. Au contraire, l'implication d'une instance complémentaire peut compliquer et ralentir inutilement l'ensemble de la procédure.

8. Ce qui suit est une discussion ponctuelle du projet de législation. Lorsque nécessaire, les remarques générales susmentionnées seront citées. Le texte doit être mieux formulé à certains endroits, notamment en faisant appel à une utilisation plus respectueuse de la terminologie et à des références correctes quant au respect de délais réalistes.

## **IV. DISCUSSION PONCTUELLE DU PROJET DE TEXTE**

9. Les articles 2 à 51, §4 inclus du projet de texte traitent des indexations de prix. Les autres hausses de prix sont ensuite discutées.

*« ...Art. 2.- Dans la même loi, à l'article 2, le passage suivant est ajouté :*

*"47° : "Prix variable de l'énergie " : le prix de la composante énergétique dans un contrat variable que le fournisseur facture aux clients finals résidentiels et PME et qui est indexé à intervalles réguliers sur la base d'une formule d'indexation convenue contractuellement (hors tarifs de réseau, taxes et redevances).*

*48° : PME : les PME présentant une consommation annuelle de moins de 50 MWh d'électricité et de moins de 100 MWh de gaz ... »*

### Remarques de la CREG

10. Les termes utilisés doivent être appliqués de façon conséquente. Le terme « contrat variable » est utilisé ici alors que le terme « contrat comportant des prix de l'énergie variables » est utilisé à l'article 51, §2, 2<sup>e</sup> alinéa. Les deux termes n'ont, par définition, pas la même signification.

11. La définition de « PME » n'est pas claire et devrait être remplacée par « clients non résidentiels », la limite supérieure étant fixée de préférence au moyen d'un critère neutre, tel que les types de clients d'Eurostat. C'est plus clair et mieux qu'une consommation choisie arbitrairement.

12. Dans cette partie et à l'article 51, §5, 4<sup>e</sup> alinéa, il est question de gaz, pas dans le reste du texte. Soit il est question partout dans le texte de gaz et d'électricité, soit deux textes doivent être rédigés, un pour l'électricité et un pour le gaz.

*« ...Art. 51. Dans la même loi, un article 20bis est inséré et libellé comme suit :  
“§ 1<sup>er</sup>. La commission établit pour chaque fournisseur pour tout contrat-type variable et en concertation avec ceux-ci, dans les deux mois suivant l'entrée en vigueur de cette loi une base de données comprenant la méthodologie de calcul des prix variables de l'énergie, notamment les formules d'indexation et les paramètres qu'ils utilisent. À cet effet, la Commission peut requérir des informations supplémentaires dans le cadre de sa mission. »*

### Remarques de la CREG

13. La limitation du type de contrat est utilisée inutilement ici (« type de contrat variable »), les tarifs pour d'autres contrats (par ex., les contrats négociés, les contrats prolongés automatiquement) doivent obtenir l'approbation du régulateur.

14. Si les tarifs peuvent entre autres changer en raison de l'indexation (adaptation des paramètres (Nc, Ne, lem, END)), on se base sur les paramètres dont la CREG estime qu'ils ne sont plus pertinents et dont le lien entre les coûts et les prix fait défaut. Lors de l'élaboration de la méthodologie pour la régulation du filet de sécurité, il est recommandé que la CREG détermine elle-même un certain nombre de paramètres et y confronte les tarifs proposés par les fournisseurs. Lors de l'introduction de nouveaux tarifs par les fournisseurs, ces derniers sont tenus d'expliquer de manière détaillée (formules tarifaires, paramètres, données sous-jacentes) comment les tarifs ont été élaborés.

15. Le délai de deux mois proposé pour la création de la banque de données par la CREG devrait être remplacé par un délai plus long, par exemple six mois (lorsque les informations sont demandées auprès des fournisseurs, ils disposent à chaque fois de trente jours pour répondre).

*« ... § 2. Le prix variable de l'énergie pour la fourniture d'électricité aux clients finals résidentiels et PME peut être indexé au maximum quatre fois par an.  
Pour les contrats à prix variable de l'énergie, les fournisseurs publient les formules d'indexation pour la fourniture d'électricité à des clients finals résidentiels sur leur site internet ainsi que les éventuelles modifications apportées à ces formules. »*



## Remarques de la CREG

16. Les fournisseurs doivent publier non seulement les formules d'indexation, mais aussi les valeurs des indices et les formules tarifaires utilisées en mentionnant les éventuelles modifications. Les valeurs des indices peuvent varier mais, en cas de modification des formules tarifaires par le fournisseur, cela signifie qu'une adaptation doit être apportée au contrat conclu avec le client. Le fournisseur ne peut faire cela unilatéralement, il doit avoir l'approbation du client pour cela.

17. Il serait clairement mieux, surtout dans le cas d'une adaptation d'une formule tarifaire par le fournisseur, d'évaluer chaque tarif comme un tarif en soi et non comme l'évolution de tarifs.<sup>1</sup>

18. Le 2<sup>e</sup> alinéa parle uniquement de clients finals résidentiels, mais qu'en est-il des PME?

*« ... § 3. Après chaque indexation, chaque fournisseur fournit à la Commission un aperçu de la façon dont elle a été adaptée sur la base de la formule d'indexation utilisée par le fournisseur. La Commission contrôle si la formule d'indexation utilisée par le fournisseur a été appliquée correctement et si elle est conforme aux données telles qu'elles ont été transmises dans le cadre du §1. »*

## Remarques de la CREG

19. Le contrôle ex post par le régulateur est déconseillé. Le fait que les fournisseurs doivent soumettre les nouveaux tarifs ex post au contrôle de la CREG peut avoir pour conséquence, dans le cas où la CREG ne les accepte pas, qu'ils doivent non seulement les réadapter, mais qu'ils doivent aussi rembourser les montants facturés en trop aux clients finals, ce qui engendre des coûts considérables et provoque éventuellement des dégâts commerciaux. Il est donc préférable que le contrôle par la CREG puisse se faire ex ante, afin que seuls les tarifs approuvés puissent être facturés et publiés.

20. La formulation du §3 revient à ce que la CREG contrôle seulement la bonne application de la formule d'indexation et non la composition et le contenu de la formule. La

---

<sup>1</sup> Voir points 1 et 2 des remarques préalables

CREG pourrait dans ce cas constater uniquement les fautes de calcul matérielles et ne pourrait effectuer de contrôle du contenu, ce qui n'est bien entendu pas l'objectif.

21. Selon le présent texte, les fournisseurs n'ont pas de délai précis pour fournir l'aperçu à la CREG, ce qui rend la notion ex post très élastique.

22. Le texte parle d'un « aperçu ». Cela implique le risque que les informations fournies ne permettent pas à la CREG d'exercer un tel contrôle. Le terme « aperçu » devrait dès lors être remplacé par « dossier détaillé et documenté ».

*« ... § 4. La Commission constate si la formule d'indexation telle que visée au § 1 de la composante énergétique pour la fourniture d'électricité à prix variable de l'énergie aux clients finals résidentiels et PME a été correctement appliquée.*

*La Commission prend de sa propre initiative une décision si un fournisseur ne déclare pas les données visées au §2 dans les délais précités, après qu'il a été mis en demeure de respecter son devoir de déclaration en vertu du § 3 du présent article.*

*La Commission transmet sa constatation au fournisseur dans les cinq jours ouvrables suivant sa déclaration visée au § 3 du présent article ou suivant la date à laquelle elle est intervenue de sa propre initiative conformément à l'alinéa précédent. Le fournisseur a le droit de contester la constatation effectuée par la Commission dans les cinq jours ouvrables suivant la réception de la constatation. Les contestations sont soumises à un membre neutre et accepté par les deux parties de l'Institut belge des réviseurs d'entreprises, qui effectue dans un délai de trente jours et aux frais de la partie succombante une constatation contraignante établissant si la formule d'indexation de la composante énergétique pour la fourniture d'électricité à prix variable de l'énergie aux clients résidentiels et PME a été correctement appliquée.*

*Lorsque la constatation mentionnée dans le premier alinéa est définitive, la Commission peut mettre en demeure le fournisseur de créditer les clients concernés pour la partie de la composante énergétique facturée en trop. Si le fournisseur omet de le faire dans un délai de trois mois suivant cette mise en demeure, la Commission peut lui infliger une amende administrative. L'amende ne peut excéder 150 000 euros. »*

## Remarques de la CREG

23. Le premier alinéa du §4 rappelle la formulation du §3 précédent, aux termes duquel la CREG constate l'application correcte de la formule d'indexation (voir deuxième point des remarques relatives au §3).

24. Le deuxième alinéa parle d'une 'décision' de la CREG, sans préciser l'objet de la décision. Il est en outre fait référence à des 'délais précités' qui ne sont toutefois mentionnés nulle part dans la présente version. A la fin de l'alinéa, il est mentionné que la CREG décide, après la mise en demeure du fournisseur, de respecter son devoir de notification. Cet alinéa est incohérent et doit certainement être reformulé et précisé.

25. Indépendamment du manque de précision et de l'absence de délais à respecter par le fournisseur, la CREG doit, selon le troisième alinéa, transmettre son 'observation' dans les cinq jours ouvrables au fournisseur, qui peut à son tour contester l'observation en question dans les cinq jours ouvrables. Le texte ne fait pas mention des procédures à suivre (recommandé, par porteur, par courrier, électronique,...). Les contestations peuvent être soumises ~~à un membre neutre et accepté par les deux parties~~ (il vaut mieux supprimer le texte biffé du projet de texte) à l'Institut belge des Réviseurs d'entreprise, qui formule un constat contraignant dans les 30 jours et aux frais de la partie mise en défaut. De manière plus fondamentale, il y a lieu de se demander, hormis si l'Institut des Réviseurs d'entreprise (ci-après : IRE) dispose de suffisamment de compétences pour demander les informations nécessaires auprès des fournisseurs, si l'implication de l'une ou l'autre autorité ne complique pas inutilement la procédure de contrôle. Trois autorités officielles (CREG, BNB et IRE) sont ainsi impliquées à chaque fois qu'une procédure est contestée, ce qui ne facilitera certainement pas le déroulement la procédure.

26. Le quatrième et dernier alinéa fixe le plafond de l'amende que la CREG peut imposer au fournisseur si celui-ci, une fois le constat devenu définitif, omet de créditer des montants excédentaires encaissés. Le plafond de 150.000 € donnera lieu, selon toute probabilité, au fait que les fournisseurs préféreront payer une amende plutôt que les coûts (qui seront peut-être supérieurs au plafond fixé) liés au crédit des montants excédentaires perçus au profit des clients concernés. La CREG devra, ce de fait également, assurer des coûts supplémentaires afin de contrôler si les fournisseurs ont procédé ou non à la correction. Ceci plaide en faveur d'un traitement ex ante en faveur des dossiers tarifaires qui s'avère plus simple et permet d'éviter des coûts considérables pour plusieurs parties.

*« ...§ 5. Par dérogation à la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur, le fournisseur notifie à la Commission toute hausse du prix de l'énergie applicable aux clients finals résidentiels et aux PME, qui ne résulte pas d'une décision de l'autorité compétente, du régulateur ou du gestionnaire de réseau ou qui ne découle pas de l'application des paragraphes 2, 3 et 4 du présent article.*

*La notification à la Commission s'accompagne d'une motivation de la hausse du prix, mentionné dans le premier alinéa du présent paragraphe.*

*L'entrée en vigueur de la hausse telle que visée au premier alinéa est suspendue pendant la durée de la procédure du présent §.*

*La Commission, après avis de la Banque nationale de Belgique, juge si la motivation de la hausse est justifiée à l'aune de paramètres objectifs, notamment sur la base d'une comparaison permanente de la composante énergétique pour la fourniture d'électricité et de gaz aux clients finals résidentiels et aux PME avec la moyenne de la composante énergétique dans la zone d'Europe du Nord-Ouest.*

*La Commission et la Banque nationale de Belgique prennent de leur propre initiative une décision à défaut de notification par un fournisseur dans les délais précités, après l'avoir mis en demeure de respecter son devoir de notification en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent §.*

*La Commission et la Banque nationale de Belgique communiquent leur avis au fournisseur dans les cinq jours ouvrables suivant sa déclaration visée à l'alinéa 1<sup>er</sup> ou suivant la date à laquelle elles sont intervenues de leur propre initiative conformément à l'alinéa précédent.*

*Si l'adaptation à la hausse de la composante énergétique n'est pas justifiée, le fournisseur entre en négociations avec la Commission et la BNB en vue de conclure un accord sur le prix de la composante énergétique pour la fourniture aux clients finals résidentiels et aux PME.*

*En cas d'échec des négociations dans un délai de vingt jours à compter de la réception par la Commission de la notification précitée, la Commission peut rejeter, après avis de la BNB, tout ou partie de la hausse prévue. La commission motive et transmet sa décision au fournisseur, sans préjudice des voies de recours des fournisseurs conformément à l'article 29bis de la loi électricité.*

*Les fournisseurs publient la hausse approuvée de leur composante énergétique pour la fourniture d'électricité aux clients finals résidentiels et aux PME sur leur site internet à l'issue de cette procédure.*

*Pour la mise en œuvre de ce §, la Commission communique à la BNB toutes les informations et tous les documents dont elle dispose, en application de l'article 26 §*

*1<sup>er</sup> de la loi « électricité ». La Commission et la BNB sont tenues de respecter la stricte confidentialité des données sensibles sur le plan commercial et/ou des données personnelles. »*

### Remarques de la CREG

27. « La notification à la Commission s'accompagne d'une motivation de la hausse du prix ... ». Il serait préférable d'évaluer le montant du tarif au lieu de son augmentation. Chaque tarif doit être traité comme un tarif individuel, étant donné que d'anciens tarifs sont toujours appliqués pendant un certain temps, même si de nouveaux tarifs sont approuvés (tous les contrats comportant des prix variables n'ont pas la même échéance).

28. La BNB se voit chargée d'une mission que le régulateur serait mieux à même de remplir. L'évaluation des tarifs de l'énergie est une compétence du régulateur national de l'énergie, et non de la Banque nationale.

29. On ne sait pas clairement si les deux institutions doivent rédiger un avis conjointement ou individuellement ni ce qui se passe si la CREG et la BNB formulent un avis contraire. Les procédures à suivre ne sont pas spécifiées de manière suffisante non plus et les différents délais ne sont ni réalistes ni clairs. Non seulement les tarifs déraisonnablement élevés doivent être traités, mais aussi les tarifs déraisonnablement bas.

30. Une comparaison avec les tarifs des pays limitrophes peut être utile, par exemple lors de l'évaluation du tarif maximum. La CREG estime qu'une comparaison avec la zone Nord-Ouest Europe n'est pas utile et que la charge de travail est trop importante par rapport à l'utilité des données.

*« ... §6 Un Fonds destiné à réduire la cotisation fédérale est institué sous l'égide et sous la gestion de la Commission.*

*Les amendes administratives sont injectées dans le Fonds de réduction de la cotisation fédérale."*

*"... §7. Les dispositions prévues à cet article sont évaluées annuellement par la Commission. Si ces dispositions ont un effet perturbateur sur le marché, la Commission le signalera au ministre. Le mécanisme instauré par le présent article*

*s'applique jusqu'au 31 décembre 2014. La commission et la Banque nationale de Belgique réalisent un rapport d'évaluation de ce mécanisme au plus tard six mois avant cette date. Sur la base de ce rapport, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres sur proposition du ministre, prolonger d'une nouvelle période de trois ans, au besoin renouvelable selon une procédure identique, s'il constate que les conditions de transparence et de concurrence ne sont toujours pas remplies et que la protection du consommateur n'est ainsi toujours pas garantie. »*

### Remarques de la CREG

31. Il est préférable de ne pas attribuer de délai quant à la durée de la régulation du filet de sécurité. Il est cependant important d'affirmer clairement que :

- il s'agit d'un système transitoire temporaire ;
- le régulateur doit évaluer le système régulièrement (annuellement)
  - utilité ?
  - perturbation du marché ?
  - contenu du modèle d'évaluation
  - confrontation avec les pays limitrophes
  - ...

## V. CONCLUSIONS

Le vendredi 18 mars 2011, le Conseil des ministres a décidé d'approuver l'introduction du mécanisme de régulation du filet de sécurité sur le marché belge de l'énergie.

Le 12 avril 2011, la CREG a reçu par courrier la demande du ministre Paul Magnette de formuler des remarques concernant le projet de législation relative au « Filet de sécurité ».

L'annonce du Conseil des ministres susmentionnée fait clairement référence au mécanisme de régulation du filet de sécurité tel qu'il existe aux Pays-Bas. Lors d'une première lecture du projet de législation belge, il ressort toutefois que des différences fondamentales existent entre l'interprétation néerlandaise et l'interprétation proposée dans le projet de législation belge, si bien qu'en cas d'éventuelle approbation du projet de texte, le mécanisme belge sera très difficilement comparable au système néerlandais et qu'une référence à celui-ci ne serait plus pertinente.

Outre le fait que la CREG estime que le texte doit être mieux formulé à certains endroits, notamment en faisant appel à une utilisation plus respectueuse de la terminologie et à des références correctes quant au respect de délais réalistes, les conclusions les plus importantes de la CREG peuvent être résumées comme suit :

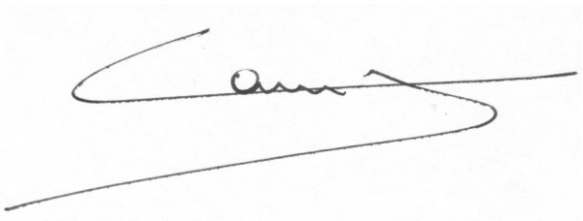
Le présent projet de texte de loi :

- garantit aux fournisseurs qu'aucune hausse de prix ne sera refusée ;
- implique inutilement la BNB et l'IRE ;
- devrait plutôt appliquer le principe ex ante ;
- devrait évaluer le montant des tarifs, plutôt que la hausse des tarifs ;

- donne uniquement l'illusion que la CREG contrôle les tarifs ;
- constitue davantage un filet de sécurité pour les fournisseurs que pour les consommateurs.

\*\*\*\*

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Camps', with a long horizontal stroke extending to the right.

Guido Camps  
Directeur

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Possemiers', with a long horizontal stroke extending to the right.

François Possemiers  
Président du Comité de direction



## **VI. ANNEXES**

### Annexe 1 :

Lettre (du 8 avril 2011) du ministre Paul Magnette comportant la demande de formuler des remarques concernant le projet de législation relative au « Filet de sécurité »

CONFIDENTIEL

### Annexe 2 :

Note suite à la réunion entre la CREG et la Nederlandse Energiekamer relative au système de régulation du filet de sécurité sur le marché néerlandais de l'énergie du 11 avril 2011.

CONFIDENTIEL