

Bruxelles, 15 janvier 2024

**Avis sur le projet de loi Van Bossuyt cs, modifiant la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations en ce qui concerne la protection du consommateur dans le calcul et la modification du montant des acomptes par le fournisseur d'énergie
(Parl. St., Chambre, DOC 55 3205/001**

Généralités

Le Service de Médiation pour l'Énergie soutient depuis longtemps que les règles de protection des clients résidentiels dans le secteur de l'énergie devraient, en principe, s'appliquer également aux PME. Le projet de loi sur lequel notre avis a été sollicité prévoit l'extension du champ d'application d'une seule mesure, certes, mais compte tenu de sa portée, elle peut sans nul doute bénéficier de notre soutien.

Par le passé, le Service de Médiation a déjà plaidé en faveur d'une telle extension dans le cadre des différentes révisions de l'accord du consommateur¹. Par exemple, dans nos mémorandums de 2014² et 2019³, nous avons proposé (et réitéré par la suite dans d'autres avis politiques) que le champ d'application de cet accord soit étendu aux PME et aux petits indépendants. La justification générale, dont l'idée majeure est bien entendu pertinente pour d'autres formes de réglementation dans le secteur, se présentait alors comme suit :

« Les micros, les petites et les moyennes entreprises (PME) sont le moteur de l'économie européenne. Elles constituent une source d'emplois essentielle, elles engendrent l'esprit d'entreprise et l'innovation au sein de l'UE. À ce titre, elles sont essentielles pour stimuler la compétitivité et l'emploi. Cependant, ces petites structures qui sont principalement préoccupées par leur core business ne peuvent pas sur le plan organisationnel comprendre leur comptabilité énergétique.

Contrairement aux grandes entreprises qui disposent de moyens financiers pour faire appel à des experts afin de gérer des tâches ou des départements divers (GRH, comptable, financier...), les PME n'ont pas toujours les compétences nécessaires parce qu'elles sont non seulement focalisées sur leur activité propre mais elles ne possèdent pas suffisamment de moyens financiers pour engager de ces experts. Généralement, la gestion des factures est confiée à des comptables qui eux-mêmes n'ont pas les compétences nécessaires pour comprendre le système de facturation en matière d'énergie. »

Par ailleurs, les mêmes mémorandums préconisent également l'interdiction de la vente en porte-à-porte de contrats de fourniture d'énergie, qui s'appliquerait non seulement aux clients résidentiels, mais également aux PME.

¹ Dans son intégralité : Accord "Consommateurs sur le marché libéralisé de l'électricité et du gaz".

² Avis 14.007 sur le "Mémorandum du Service de Médiation", 24 novembre 2014.

³ Avis 19.013 sur le « Mémorandum du Service de Médiation », 31 décembre 2019

Plus généralement, notre service constate que dans la réglementation actuelle, les mesures en faveur des clients du secteur de l'énergie s'appliquent parfois à tous les clients, parfois à la fois aux clients résidentiels comme aux PME, mais parfois uniquement aux clients résidentiels. Nous en donnons un bref aperçu ci-dessous.

Protection des PME dans la législation fédérale actuelle relative au gaz et à l'électricité

La législation fédérale utilise différentes appellations pour désigner les clients sur le marché de l'énergie. Ces différentes définitions des termes ont leur raison d'être, même si elles peuvent parfois prêter à confusion quant au champ d'application des dispositions légales. Il arrive également que la raison pour laquelle le champ d'application de certaines règles de protection est limité ne soit pas claire.

Nous nous limitons ci-dessous à trois catégories de clients du secteur de l'énergie qui sont pertinentes :

- Par exemple, plusieurs dispositions utilisent le terme de client final⁴, qui désigne toute personne, physique ou morale, qui achète de l'électricité ou du gaz pour son propre usage.
- Assez récemment, le terme de client final résidentiel a été introduit, défini comme un client qui achète du gaz naturel ou de l'électricité pour son propre usage domestique, à l'exclusion des activités commerciales ou professionnelles⁵. Cela a permis d'introduire des mesures de protection spécifiques pour les consommateurs d'énergie domestiques, qui sont considérés comme plus vulnérables sur le marché relativement complexe de l'énergie.
- Mais en même temps, le législateur fédéral a considéré qu'une telle vulnérabilité pouvait également exister pour les PME. Pour l'application de la législation fédérale sur l'énergie, le statut de PME est déterminé sur la base de la consommation d'énergie. Depuis le 1er septembre 2021, une PME est considérée comme telle lorsque la consommation annuelle du client final est inférieure à 100 MWh pour le gaz et à 100 MWh pour l'électricité, pour tous les points d'accès au gaz et à l'électricité⁶ respectivement.

Les règles de protection ainsi applicables aux PME concernent principalement :

- les règles relatives à la révision des contrats de fourniture d'énergie à la fin d'un contrat à durée déterminée ou au cours d'un contrat à durée indéterminée, qui n'est également plus un produit actif et ne fait pas l'objet d'une garantie de prix contractuelle⁷ ;

⁴ Art. 1, 23°, loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations, ci-après dénommée loi gaz, et art. 2, 14°, loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, ci-après dénommée loi électricité.

⁵ Art. 1, 52°, loi sur le gaz et art. 2, 16°bis loi sur l'électricité.

⁶ Art. 1, 63° loi sur le gaz et art. 2, 50° loi sur l'électricité, tels que modifiés par la loi du 12 juin 2020, publié le 22 juin 2020.

⁷ Art. 15/5bis, §§11/2/1 en 11/2/2 loi sur le gaz et art. 18, §§ 2/2/1 et 2/2/2 loi sur l'électricité.

- le droit de résilier le contrat de fourniture d'énergie, qu'il soit à durée déterminée ou indéterminée, sans frais et à tout moment, moyennant un préavis d'un mois⁸ ;
- la limitation (temporaire) de l'indexation des prix variables de l'énergie à quatre fois par an, la publication des formules d'indexation et de leurs modifications, le contrôle de l'application correcte des formules d'indexation et de toute autre augmentation du prix variable de l'énergie⁹ (le mécanisme dit filet de sécurité s'est arrêté au 31 décembre 2017).

Il convient également de noter que plusieurs dispositions s'appliquent à tous les clients finals, c'est-à-dire, dans tous les cas, aux ménages et aux PME (par exemple, en ce qui concerne la facturation et les informations contenues dans les factures¹⁰).

Code de conduite pour la protection des indépendants et des PME sur le marché de l'électricité et du gaz

Comme indiqué précédemment, le Service de Médiation a plaidé à plusieurs reprises dans le passé pour étendre le champ d'application de l'Accord sur la protection des consommateurs aux PME. Finalement, cette demande n'a pas abouti. Toutefois, un code de conduite a été négocié par le ministre des indépendants et des PME et un grand nombre de fournisseurs d'énergie¹¹.

Il s'agit donc d'une forme d'autorégulation, ce qui a pour conséquence que ses dispositions ne sont opposables qu'aux entreprises qui se sont engagées à les respecter. En outre, il est toujours possible de convenir d'amendements au fil des ans (qui peuvent être soit plus stricts, soit plus indulgents), comme cela s'est déjà produit à plusieurs reprises dans le cas de l'accord sur la protection des consommateurs.

Le code de conduite contient des dispositions qui sont parfois similaires, mais aussi parfois différentes de celles de l'accord du consommateur. Par exemple, l'accord consommateur contient une réglementation complète sur le changement de fournisseur, ce qui n'est pas le cas du code de conduite.

⁸ Art. 15/5bis, §11/3 loi sur le gaz et art. 18, §2/3 loi sur l'électricité.

⁹ Art. 15/5bis, §§2, 4 et 5 loi sur le gaz et art. 20bis, §§2, 4 et 5 loi sur l'électricité.

¹⁰ Art. 15/5bis, §11/1 premier alinéa loi sur le gaz, Art. 18, §2/1 premier alinéa loi sur l'électricité et Arrêté royal du 9 décembre 2021 déterminant les exigences minimales auxquelles doivent répondre les factures et les informations de facturation pour le gaz et l'électricité, publié le 20 décembre 2021.

¹¹ Fournisseurs concernés:

- Mega (Power Online n.v.)
- Engie Electrabel – n.v.
- Luminus – n.v.
- TotalEnergies Power & Gas Belgium – n.v.
- Eneco Belgium – n.v.
- Octa+ - n.v.
- EBEM - bvba
- Gassco –Buitenlandse entiteit
- DATS24 – n.v.
- Aspiravi –n.v.

Vers un alignement plus poussé des règles de protection des ménages et des PME

Ce qui précède montre que des mesures ont déjà été prises ces dernières années pour rendre les nouvelles mesures de protection des clients résidentiels immédiatement applicables aux PME. Selon le Service de Médiation pour l'Énergie, il serait souhaitable d'en faire une règle de politique générale, sauf bien sûr s'il apparaît clairement qu'il n'y a pas lieu de le faire et, le cas échéant, en tenant compte de toute règle différente nécessaire pour les PME.

Nous notons que certaines dispositions (même récentes) ont été introduites qui s'appliquent uniquement aux clients résidentiels et non aux PME :

- les modalités de facturation de la redevance fixe dans le cas où le client a exercé son droit de résiliation du contrat de fourniture à tout moment¹² (en cas de redevance forfaitaire : six mois au maximum si le contrat a été conclu au cours des six premiers mois suivant le début de la livraison ; dans les autres cas : pro rata temporis). Il est curieux de constater que le droit de résilier le contrat à tout moment s'applique aux PME, mais pas les modalités de facturation (forfait) de la redevance fixe qui s'y rapporte;
- les informations précontractuelles que le fournisseur doit fournir au client (potentiel) avant que ce dernier ne soit lié par le contrat¹³. Étant donné qu'il s'agit d'informations considérées comme essentielles pour le consommateur d'énergie, il nous semble justifié de rendre cette information obligatoire également pour les entreprises qui sont plutôt de petits consommateurs ;
- le droit pour les clients résidentiels de résilier le contrat de fourniture d'énergie dans un délai de 14 jours à compter de la date de conclusion du contrat¹⁴. Un droit de rétractation vise à introduire un recours pour les achats trop impulsifs, en particulier lorsque le client a donné son consentement trop rapidement et surtout en l'absence d'informations suffisantes. Compte tenu de la complexité du marché de l'énergie et des contrats de fourniture d'énergie, nous ne voyons aucune raison de ne pas étendre ce droit de rétractation aux PME ;
- Spécifiquement pour les contrats de fourniture d'énergie, un arrêté royal est entré en vigueur le 1er janvier 2024 qui prévoit, entre autres, que dans le cadre des visites à domicile non sollicitées, seule une offre non contraignante peut être faite au consommateur¹⁵. Cette offre ne peut être confirmée par le consommateur qu'à l'expiration d'un délai d'au moins trois jours. Ici aussi, il convient d'examiner s'il n'est pas justifié de rendre les mêmes règles applicables aux ventes aux PME.

¹² Art. 15/5bis, §11/3/1 loi sur le gaz et art. 18, §2/3/1 loi sur l'électricité, modifiée par la loi du 28 février 2022.

¹³ Art. 15/5bis, §11/1/1 loi sur le gaz et art. 18, §5/1 loi sur l'électricité, modifiée par la loi du 5 novembre 2023.

¹⁴ Art. 15/5bis, §11/1/2 loi sur le gaz et art. 18, §5/2 loi sur l'électricité, modifiée par la loi du 5 novembre 2023. Ce nouveau règlement est similaire à celui relatif au droit de rétractation des consommateurs en cas de vente à distance et de vente hors établissement, tel qu'il est défini dans le livre VI du CDE.

¹⁵ Arrêté royal du 12 novembre 2023 relatif aux visites non sollicitées d'une entreprise au domicile des consommateurs en vue de la fourniture d'électricité et/ou de gaz en application de l'article VI.66, §2, alinéa 1er, du Code économique.

Pour finir, quelques commentaires législatifs

- Les amendements proposés ne concernent que les adaptations de la loi sur le gaz. Il n'y a aucune raison de limiter l'extension du champ d'application aux PME aux factures d'acompte pour le gaz et nous supposons donc qu'il s'agit d'un oubli.
- Art. 2, 1°: Meilleure formulation :
" 1° au § 11/1, troisième alinéa, les mots "clients résidentiels" sont remplacés par les mots "clients résidentiels et PME" et les mots "client résidentiel" sont remplacés par les mots "client résidentiel ou PME" dans chaque cas".

A noter qu'en français, l'abréviation « PME » est identique au singulier et au pluriel, alors qu'en néerlandais, l'abréviation correspondante « KMO » prend la terminaison « 's » au pluriel. C'est pourquoi, dans la version néerlandophone du présent avis, il est spécifié qu'au début du troisième paragraphe, il est fait référence à l'extension du champ d'application à toutes les PME (d'où "en KMO's", au pluriel), tandis que l'énumération point par point se réfère aux différentes obligations à respecter ("of KMO", au singulier).

- Art. 2, 2° : La loi sur le gaz mentionne déjà à plusieurs reprises le terme "support de données durable". Ce terme n'est pas précisé dans la même loi. Il est possible que la liste des définitions de la loi sur le gaz soit complétée par ce terme, éventuellement en se référant à la définition du CDE¹⁶.
- Art. 2, 3° : Si la Commission estime qu'il est souhaitable d'étendre les obligations des fournisseurs à l'égard des PME, le champ d'application de cette disposition devrait évidemment être adapté en conséquence.

Avec cette mise en garde, une meilleure formulation pourrait être adoptée :
"Les violations des paragraphes 11 à 11/3 sont considérées comme déloyales en toutes circonstances en vertu de l'article 100 du code de droit économique. Ces infractions sont soumises mutatis mutandis aux dispositions du même code relatives à l'exécution (livre XV) et aux procédures judiciaires spéciales (livre XVII) applicables à cet article 100.

Nous espérons que ces informations vous seront utiles et restons à votre disposition pour tout complément d'information.

Nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

¹⁶ Il s'agit des définitions générales pour l'application du CDE, contenues dans l'article I.1 :

Art. I.1.^[1] Sauf disposition contraire ^[2] ..., pour l'application du présent Code, on entend par :

(...)[15° support durable: tout instrument permettant à une personne physique ou morale de stocker des informations qui lui sont adressées personnellement d'une manière lui permettant de s'y reporter aisément à l'avenir pendant un laps de temps adapté aux fins auxquelles les informations sont destinées et qui permet la reproduction à l'identique des informations stockées. Peut constituer un support durable, lorsque ces fonctions sont préservées, le papier ou, dans l'environnement numérique, un courrier électronique reçu par le destinataire ou un document électronique enregistré sur un dispositif de stockage ou attaché à un courrier électronique reçu par le destinataire ;

ERIC HOUTMAN

Ombudspersoon voor Energie

MAURICE BOHET

Médiateur de l'énergie