



AVIS 17.011

À la Commission Économie, Politique scientifique, Éducation, Institutions scientifiques et culturelles nationales, Classes moyennes et Agriculture

Sur la « **Proposition de loi 2671 modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité en ce qui concerne la résiliation du contrat**, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2671/54K2671001.pdf> »

29 décembre 2017

La proposition de loi 2671 précitée vise à interdire les dédommagements ou indemnités de rupture cachés ou déguisés quand des clients finaux d'électricité et de gaz naturel changent de fournisseur.

Le Service de Médiation souhaite tout d'abord donner un aperçu des pratiques du marché auxquelles la proposition de loi souhaite s'attaquer.

I. Pratiques du marché visées

1) **Redevance fixe pour une année entière**

Depuis le 01/01/2015, le fournisseur d'énergie Essent a commencé à facturer la redevance fixe par année de livraison entamée. Les cartes tarifaires d'Essent ont été adaptées en ce sens que les tarifs « en euros/an » ont été modifiés « en euros/année de livraison entamée » :

Carte tarifaire décembre 2014

ELEKTRICITEIT VARIABEL GROEN C@RE (incl. 6% btw)		
ENKELVOUDIGE METER		
	1 jaar	Formule (excl. btw)
Abonnement (in euro/jaar)	10,99	
Energieprijs (in eurocent per kWh)	7,25	0,1*Endex(20d1,0,3)+0,444

Carte tarifaire janvier 2015

ELEKTRICITEIT VARIABEL GROEN C@RE (incl. 6% btw)		
ENKELVOUDIGE METER		
	1 jaar	Formule (excl. btw)
Abonnement (in euro/ gestart leveringsjaar)	19,99	
Energieprijs (in eurocent per kWh)	6,14	$0,1 * \text{Endex}(20d1, 0,3) + 0,444$

Les cartes tarifaires ne donnent ensuite aucune information quant à cette méthode modifiée de facturation de la redevance fixe.

Cette pratique a été épinglée pour la première fois dans les médias le 10 août 2015 :

- http://www.standaard.be/cnt/dmf20150809_01811607
- <http://www.hln.be/hln/nl/943/Consument/article/detail/2417452/2015/08/10/Essent-straft-vertrekkende-energieklanten-af.dhtml>
- <http://www.tijd.be/netto/energie/Test-Aankoop-hekelt-illegale-vergoedingen-Essent/9663547>

Et Essent a également communiqué pour la première fois sur le sujet le même jour :

<https://service.essent.be/fr/communiques-de-presse/rectification-essentbe-ne-facture-pas-dindemnite-de-rupture>

Dans ce communiqué de presse du 10/08/2015, Essent annonce notamment que « *les clients connaissent en outre ce mécanisme : plusieurs fournisseurs d'énergie facturent ce type de redevance fixe.* »

Les fournisseurs d'énergie auxquels Essent fait référence sont Octa+ et Mega. Octa+ applique cette pratique depuis avril 2014 déjà. Mega applique cette pratique depuis juillet 2014 au moins.

La carte tarifaire d'avril 2014 d'Octa+ comporte la phrase suivante :

La redevance fixe s'applique pour toute la durée contractuelle et est payée par année entamée.

La carte tarifaire de juillet 2014 de Mega comporte la mention suivante :

La redevance fixe est fixée sur la durée du contrat, et est payée par année entamée.

L'argument d'Essent selon lequel les clients « connaissent ce mécanisme » est un peu simpliste étant donné qu'en janvier 2015, Octa+ et Mega disposaient d'une part de marché commune de 1,75 %¹ pour l'électricité en Flandre.

À partir d'octobre 2016, Essent a modifié ses cartes tarifaires et ajouté les informations suivantes (en petits caractères et tout en bas de la page) :

³ *La redevance fixe est un coût d'abonnement annuel fixe qui est, par année de livraison entamée et quelle que soit votre consommation, prise en compte entièrement et en une fois sur votre première facture de décompte de l'année de livraison entamée.*

¹ Parts de marché fournisseurs VREG <http://www.vreg.be/nl/marktaandeelen-energieleveranciers>

Voici un exemple de carte tarifaire de janvier 2017 avec laquelle une redevance fixe de près de 70 euros par année de livraison entamée est facturée pour un compteur simple et bi-horaire, ainsi que pour le gaz naturel.

ONZE ENERGIEPRIJZEN (incl. 21% btw)

ELEKTRICITEIT VAST GROEN*			ELEKTRICITEIT VARIABEL GROEN*		
	ENKELVOUDIGE METER			ENKELVOUDIGE METER	
	1 jaar	3 jaar	1 jaar	Formule ¹	
Vaste vergoeding ² (in euro/gestart leveringsjaar)	69,95	69,95	Vaste vergoeding ² (in euro/gestart leveringsjaar)	59,95	
Energieprijs (in eurocent per kWh)	6,765	6,765	Energieprijs (in eurocent per kWh)	6,778	$0,1 \times \text{Endex}(20d1,0,3) + 1,063$
	TWEEVOUDDIGE METER			TWEEVOUDDIGE METER	
	1 jaar	3 jaar	1 jaar	Formule ¹	
Vaste vergoeding ² (in euro/gestart leveringsjaar)	69,95	69,95	Vaste vergoeding ² (in euro/gestart leveringsjaar)	59,95	
Energieprijs dagtarief (in eurocent per kWh)	8,242	8,242	Energieprijs dagtarief (in eurocent per kWh)	7,778	$0,1 \times \text{Endex}(20d1,0,3) + 1,889$
Energieprijs nachttarief (in eurocent per kWh)	5,693	5,693	Energieprijs nachttarief (in eurocent per kWh)	6,034	$0,1 \times \text{Endex}(20d1,0,3) + 0,448$
	UITSLUITEND NACHTMETER			UITSLUITEND NACHTMETER	
	1 jaar	3 jaar	1 jaar	Formule ¹	
Vaste vergoeding ² (in euro/gestart leveringsjaar)	0	0	Vaste vergoeding ² (in euro/gestart leveringsjaar)	0	
Energieprijs (in eurocent per kWh)	5,693	5,693	Energieprijs (in eurocent per kWh)	6,034	$0,1 \times \text{Endex}(20d1,0,3) + 0,448$
	AARDGAS VAST			AARDGAS VARIABEL	
	1 of 3 jaar			1 of 3 jaar	Formule ¹
Vaste vergoeding ² (in euro/gestart leveringsjaar)	69,95		Vaste vergoeding ² (in euro/gestart leveringsjaar)	59,95	
Energieprijs (in eurocent per kWh)	2,997		Energieprijs (in eurocent per kWh)	2,957	$0,1 \times (45\% \times \text{TTF}(1,0,3)) + 55\% \times \text{HUB}(1,0,3) + 0,679$

Depuis juillet 2017, le fournisseur d'énergie Luminus a également adapté ses cartes tarifaires pour le produit LUMINUS BE GREEN et ajouté ceci :

La redevance fixe est une redevance annuelle forfaitaire par raccordement au réseau d'électricité qui couvre tous les coûts d'exploitation fixes de Luminus. Pendant la première année où le client est chez Luminus pour un contrat de fourniture d'électricité, le client est tenu de verser l'intégralité de la redevance fixe par raccordement au réseau d'électricité, même s'il demande une rupture anticipée de son contrat. À partir de la deuxième année, la redevance fixe est uniquement imputée au prorata de la durée effective de la relation contractuelle entre le client et Luminus pour la fourniture d'électricité. La redevance fixe est imputée à chaque décompte ou décompte de clôture.

1. Vaste vergoeding en energiekost	
	Enkelvoudige meter
Vaste vergoeding ¹ (€ /jaar)	72,60
Energiekosten (c€ /kWh)	5,99
	Tweevoudige meter
Vaste vergoeding ¹ (€ /jaar)	72,60
Energiekosten dag (c€ /kWh)	6,81
Energiekosten nacht (c€ /kWh)	4,63
	Exclusief nacht meter
Vaste vergoeding ¹ (€ /jaar)	-
Energiekosten (c€ /kWh)	4,63

¹ Voor meer info: zie infra bij 'Informatie over uw tarief'.

Il convient de remarquer que la redevance fixe est en hausse et atteint actuellement des montants de 50, voire 70 euros et plus par vecteur d'énergie et par an. Donc, en cas de résiliation anticipée du contrat d'énergie pour l'électricité et le gaz naturel, le client final doit parfois s'acquitter de 100 euros et plus s'il change de fournisseur d'énergie avant la date de fin de son contrat d'énergie.

2) Réductions sur la facture d'énergie

Il s'agit ici de réductions associées à la conclusion d'un contrat d'énergie et qui sont accordées uniquement à l'expiration du contrat d'énergie (généralement après un an). Le Service de Médiation reçoit peu de plaintes sur cette pratique du marché même si cette dernière engendre une sanction pour les clients finaux qui résilient leur contrat d'énergie (annuel) avant qu'il soit terminé ou l'interrompent pour cause de changement de fournisseur. En effet, ils ne reçoivent pas la réduction promise contractuellement, pas même partiellement pour le nombre de mois au cours desquels ils ont été clients. Cette pratique est également visée par la présente proposition de loi, mais vu le nombre limité de plaintes, nous n'allons pas nous étendre sur la question, sachant que l'interdiction d'imputer un dédommagement ou une indemnité de rupture lors du changement de fournisseur d'énergie vise aussi l'arrêt de cette pratique.

II. Les données de plaintes

Du 01/01/2015 au 29/12/2017, le Service de Médiation de l'Énergie a reçu 273 plaintes de clients résidentiels contre ces fournisseurs, dont 238 contre Essent, 18 contre Octa+, 14 contre Luminus et 3 contre Mega :

	ESSENT	LUMINUS	MEGA	OCTA+	Total final
2015	45			8	53
2016	102		3	5	110
2017	91	14		5	110
Total final	238	14	3	18	273

Entre-temps, 107 recommandations non contraignantes ont déjà été envoyées et conclues, dont 103 contre Essent, 1 contre Mega et 3 contre Octa+. La recommandation contre Mega et deux des recommandations contre Octa+ ont été suivies par l'entreprise énergétique. 104 recommandations n'ont donc pas été suivies.

III. Réglementation

1) Dispositions du nouvel accord du consommateur

Le 28/06/2017, un nouvel accord du consommateur a été proposé et signé par le ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, monsieur Kris Peeters. Ce nouvel accord du consommateur reprend diverses dispositions relatives à la mise en compte forfaitaire de la redevance fixe pour les contrats à durée déterminée de plus d'un an.

2.2.5 Redevance fixe forfaitaire

Lorsque le consommateur se voit proposer un contrat à durée déterminée de plus d'un an qui prévoit la mise en compte forfaitaire d'une redevance fixe par année contractuelle entamée, son attention est explicitement attirée sur le caractère forfaitaire de cette redevance.

2.3.3 Facturation de la redevance fixe forfaitaire

Lorsqu'un contrat à durée déterminée de plus d'un an prévoit la mise en compte forfaitaire d'une redevance fixe par année contractuelle entamée, pour de tels contrats, le fournisseur d'énergie :

- *fera soit baisser la partie forfaitaire de la redevance fixe par année contractuelle, à partir de la deuxième année contractuelle ;*
- *soit facturera la redevance fixe pro rata temporis à partir de la deuxième année contractuelle ;*
- *soit facturera la redevance fixe en partie forfaitairement et en partie pro rata temporis à partir de la deuxième année contractuelle ;*

À la suite d'une instruction non signée et non datée du SPF Économie, DG Réglementation économique, réf. E3-CONS-HRC-2017, cette pratique est entre-temps également autorisée pour les contrats d'énergie d'un an.

Alors même que le nouvel accord du consommateur comporte différentes dispositions, des imprécisions demeurent concernant l'imputation d'une redevance forfaitaire dans les cas suivants :

- un décès ou un déménagement : on peut difficilement planifier une date de déménagement à l'échéance d'un contrat d'énergie. Par exemple, si l'acte de vente est établi quelques jours après le renouvellement du contrat, le client final doit, pour ces quelques jours, payer la redevance fixe pour une année complète.
- une reprise fautive par un fournisseur : En cas de mystery switches, le fournisseur kidnappé établit automatiquement un décompte final dans lequel la redevance fixe est imputée forfaitairement. Si la livraison est ensuite relancée par ce fournisseur, la redevance fixe est à nouveau imputée forfaitairement sur le décompte suivant. Si les clients ne le remarquent pas, ils la paient donc deux fois de manière injustifiée.
- une reprise tardive par un fournisseur : Il arrive qu'en raison de la charge de travail ou de mécanismes de contrôle, le nouveau fournisseur ne procède pas au changement à la date de fin du contrat de l'ancien fournisseur. Si le changement est opéré ultérieurement, le client doit payer la redevance fixe à son ancien fournisseur pour une année complète. Le client doit de ce fait contacter lui-même les fournisseurs concernés pour récupérer le préjudice qu'il a subi.

2) Position des fournisseurs d'énergie

La redevance fixe sert à couvrir les frais engagés par le fournisseur d'énergie pour chaque client, principalement au début de l'année de livraison. Cette redevance n'est pas liée au préjudice que subit le fournisseur d'énergie lors du départ du client ou consécutivement à ce départ. Il ne s'agit donc pas de frais/redevances supplémentaires imputés en raison de la rupture du contrat d'énergie.

Il n'existe pas de disposition interdisant l'imputation d'une redevance fixe par année de livraison entamée ou contraignant l'application au pro rata de la redevance fixe. Enfin, la réglementation pertinente autorise les entreprises à fixer librement leurs prix.

3) Position du ministre de la Protection des consommateurs

Dans une réponse à des questions parlementaires (voir rapport de commission CRIV 54 COM 753 du 18 octobre 2017), le ministre renvoie à l'analyse du SPF Économie qui dit que la redevance fixe forfaitaire n'est pas contraire à la réglementation. Cette redevance est en effet une composante tarifaire et non une redevance pour rupture.

Par ailleurs, le Service de Médiation est en possession d'une réponse que le ministre avait envoyée à un consommateur qui avait déjà introduit précédemment une plainte à propos de cette question auprès du Service de Médiation. Dans cette réponse, le ministre renvoie à nouveau à l'analyse juridique du SPF Économie.

Il convient de remarquer en l'espèce :

- a) que l'analyse (juridique) du SPF Économie n'est nullement en possession du Service de Médiation et n'est apparemment pas publique non plus ;
- b) que le ministre, dans sa réponse au consommateur, déclare aussi que « *cette redevance fixe n'est pas contraire aux lois sur l'énergie et ne constitue pas une pratique commerciale déloyale envers le consommateur. Tel serait effectivement le cas si le montant de la redevance empêchait le consommateur de changer de fournisseur et de faire jouer la concurrence sur les prix.* »
- c) que le ministre déclare en conclusion dans sa réponse au consommateur : « *Je peux comprendre que le médiateur veuille plaider en faveur d'une interdiction, mais je pense que l'on peut attendre de sa part à ce qu'il se range à l'interprétation juridique de l'autorité compétente.* »

4) Position du Service de Médiation de l'Énergie

Le Service de Médiation de l'Énergie estime que la facturation de la redevance fixe est une forme déguisée d'indemnité de rupture, quel que soit son nom, et quelle que soit la manière dont ces indemnités sont communiquées, établies dans les conditions contractuelles ou portées en compte sur la facture de clôture.

L'article 18 §2/3 de la loi relative à l'organisation du marché de l'électricité est également clair à cet égard et n'est pas sujet à interprétation :

« Le client résidentiel ou la P.M.E. a le droit de mettre fin à tout moment à un contrat de fourniture continue d'électricité, qu'il soit à durée déterminée ou à durée indéterminée, à condition de respecter un délai de préavis d'un mois.

Toute clause contractuelle qui porte préjudice à ce droit, est nulle de plein droit.

Sauf convention contraire expresse, le fournisseur avec lequel le client résidentiel ou la P.M.E. conclut un contrat de fourniture continue d'électricité est présumé être mandaté pour exercer le droit visé à l'alinéa 1^{er}.

Lorsque le client résidentiel ou la P.M.E. fait utilisation du droit lui octroyé par l'alinéa 1^{er}, aucune indemnité ne peut lui être portée en compte. (parties de phrases soulignées par le Service de Médiation de l'Énergie)

Une disposition similaire figure à l'article 15/5bis, §11/3 de la Loi gaz. Ces dispositions sont contraignantes, ce qui signifie notamment qu'il n'est pas possible d'y déroger par une clause contractuelle dans les conditions générales ou particulières ou dans une convention conclue par les entreprises énergétiques, même s'il n'est pas expressément question, dans ces clauses, d'une indemnité pour résiliation du contrat, mais que cela a de facto le même effet.

Le Service de Médiation de l'Énergie constate par conséquent que la facturation d'une redevance fixe pour une année entière, alors que le client résilie son contrat de manière anticipée, est contraire à la loi. En effet, les indemnités de rupture dues par les consommateurs et les P.M.E. ont été supprimées pour permettre aux clients finaux de changer plus rapidement et facilement de fournisseur.

Le montant de ces indemnités est également en hausse. Alors qu'au début de cette pratique du marché, il s'agissait de frais d'abonnement légèrement supérieurs à 10 euros par an, il est désormais question de redevances fixes forfaitaires supérieures à 70 euros par an et par vecteur d'énergie.

L'imputation d'une redevance fixe par année de livraison entamée réintroduit un frein financier lors du changement de fournisseur d'énergie. Si, après quelques mois, le client reçoit une proposition intéressante d'un autre fournisseur, cette redevance le retient en effet de l'accepter, puisqu'il devra de toute façon payer la redevance fixe pour une année complète à son ancien fournisseur.

Afin de ne subir aucun préjudice en cas de changement de fournisseur, le client ne peut donc rendre ce changement effectif qu'à la date d'échéance de son contrat. Sinon il devra payer une partie de la redevance fixe pour une période durant laquelle il n'en a pas fait usage. En outre, il devra éventuellement payer une nouvelle redevance fixe pour cette période à son nouveau fournisseur d'énergie.

En ce qui concerne le renvoi à une réglementation tarifaire qui serait contraire aux directives européennes, le Service de Médiation de l'Énergie déclare que la Commission européenne, dans le cadre du Clean Energy Package qui est examiné actuellement au sein du Parlement européen, appelle à la suppression des seuils qui entravent le changement de fournisseur, y compris les redevances injustifiées.

IV. Conclusion

Cette proposition de loi fait suite à la proposition de modification de l'accord du consommateur formulée par le Service de Médiation dans son avis politique 16.009 du 15 avril 2016 concernant les « Propositions de modification et d'amélioration de l'accord du consommateur » <https://www.ombudsmanenergie.be/nl/publicaties/advies-16009-over-het-consumentenakkoord>.

« Proposition de modification de l'accord du consommateur

Le service de Médiation propose d'ajouter les parties soulignées dans le point III.2.1. actuel :

En cas de résiliation/cessation d'un contrat de fourniture en cours, il n'est jamais porté en compte au consommateur un dédommagement ou une indemnité de rupture, quel qu'en soit le nom. La restitution d'une quelconque réduction de prix définitivement acquise n'est pas exigée. Ces règles valent également en cas de switch effectif avant l'expiration du délai légal de résiliation d'un mois. Les coûts ou les indemnités déjà facturés sont remboursés au prorata de la période de fourniture non utilisée. »

Une autre solution possible, selon le Service de Médiation, est l'interdiction de la facture d'une redevance fixe pour que cette indemnisation des frais de dossier ne soit plus traitée que par l'intermédiaire des prix de consommation ou des tarifs par kWh appliqués par le fournisseur. Cela augmente la transparence et, surtout, la possibilité de comparer les prix.

La nouvelle réglementation contenue dans l'accord du consommateur sur l'imputation de la redevance fixe est en effet, selon le Service de Médiation, contraire à la loi sur l'électricité et le gaz. Le Service de Médiation se tient à cette position, d'autant plus que cette pratique du marché est défendue par le ministre de la Protection des consommateurs avec :

- un renvoi à l'analyse (juridique) du SPF Économie dont la reproduction écrite n'est pas connue du Service de Médiation et n'a pas non plus été rendue publique ;
- une instruction du SPF Économie, DG Réglementation économique, réf. E3-CONS-HRC-2017, qui autorise également l'imputation d'une redevance fixe pour une année entière pour les contrats d'énergie d'un an, alors que l'accord du consommateur fait uniquement mention de contrats d'énergie de plus d'un an. En outre, cette instruction n'est pas signée par le fonctionnaire compétent et n'est même pas datée ;
- le ministre admet lui-même qu'il serait question d'une infraction aux lois sur l'énergie et d'une pratique commerciale déloyale « *si le montant de la redevance empêchait le consommateur de changer de fournisseur et de faire jouer la concurrence sur les prix* », ce qui, vu les montants des frais d'abonnement et de redevances fixes pouvant même dépasser les 70 euros par an et par vecteur d'énergie, est effectivement le cas chez différents fournisseurs et l'on ne peut pas exclure que d'autres fournisseurs encore mettront en œuvre cette pratique au plus tard le 1er septembre 2018 ;
- une attente du ministre qui souhaite voir le médiateur se ranger à l'interprétation juridique de l'autorité compétente.

Le médiateur tient à rappeler, en particulier en ce qui concerne ce dernier argument du ministre, l'article 27, §2 de la loi électricité qui détermine que « **Dans l'exercice de ses attributions, le service de médiation pour l'énergie ne reçoit d'instruction d'aucune autorité.** »

Cette disposition légale décrit le cadre de travail d'un médiateur à part entière qui travaille sur la base de textes de loi ou de règlements, mais qui se laisse également guider par le principe d'équité ou de justice. En outre, le médiateur ne reçoit de directives de personne et il organise lui-même son travail.

Le Service de Médiation de l'Énergie tient enfin encore à ajouter au présent avis que des vérifications sont actuellement réalisées afin de savoir si une action collective ou une action en réparation collective est possible en vertu du Code de droit économique (CDE) contre cette pratique du marché consistant à imputer une redevance fixe pour une année entière en cas de résiliation anticipée du contrat d'énergie. Cette action peut être intentée uniquement par le Service de Médiation pour le Consommateur et exclusivement en vue d'un règlement collectif (voir art. XVII.39, 3° CDE). Sur ce plan aussi, le Service de Médiation de l'Énergie entend encore attirer l'attention sur un éventuel renforcement du CDE de la sorte :

- 1) Prévoir la possibilité d'intenter une action collective pas seulement pour le Service de Médiation pour le Consommateur, mais aussi pour les services de médiation distincts agréés par le SPF Économie comme entités chargées du règlement extra-judiciaire de litiges, et en particulier donner au Service de Médiation de l'Énergie la possibilité d'agir en tant que représentant d'un groupe de consommateurs contre, in casu, une violation potentielle de la loi électricité et gaz, qui est plus efficace qu'une action individuelle d'un seul consommateur ;
- 2) Ne pas limiter non plus cette action en réparation collective à un règlement collectif, mais également donner la possibilité aux services de médiation distincts d'intenter une procédure sur le fond devant le tribunal de première instance de Bruxelles (actuellement, cette procédure sur le fond peut être intentée uniquement par les membres agréés du Conseil de la Consommation, à l'instar d'organisations des consommateurs).