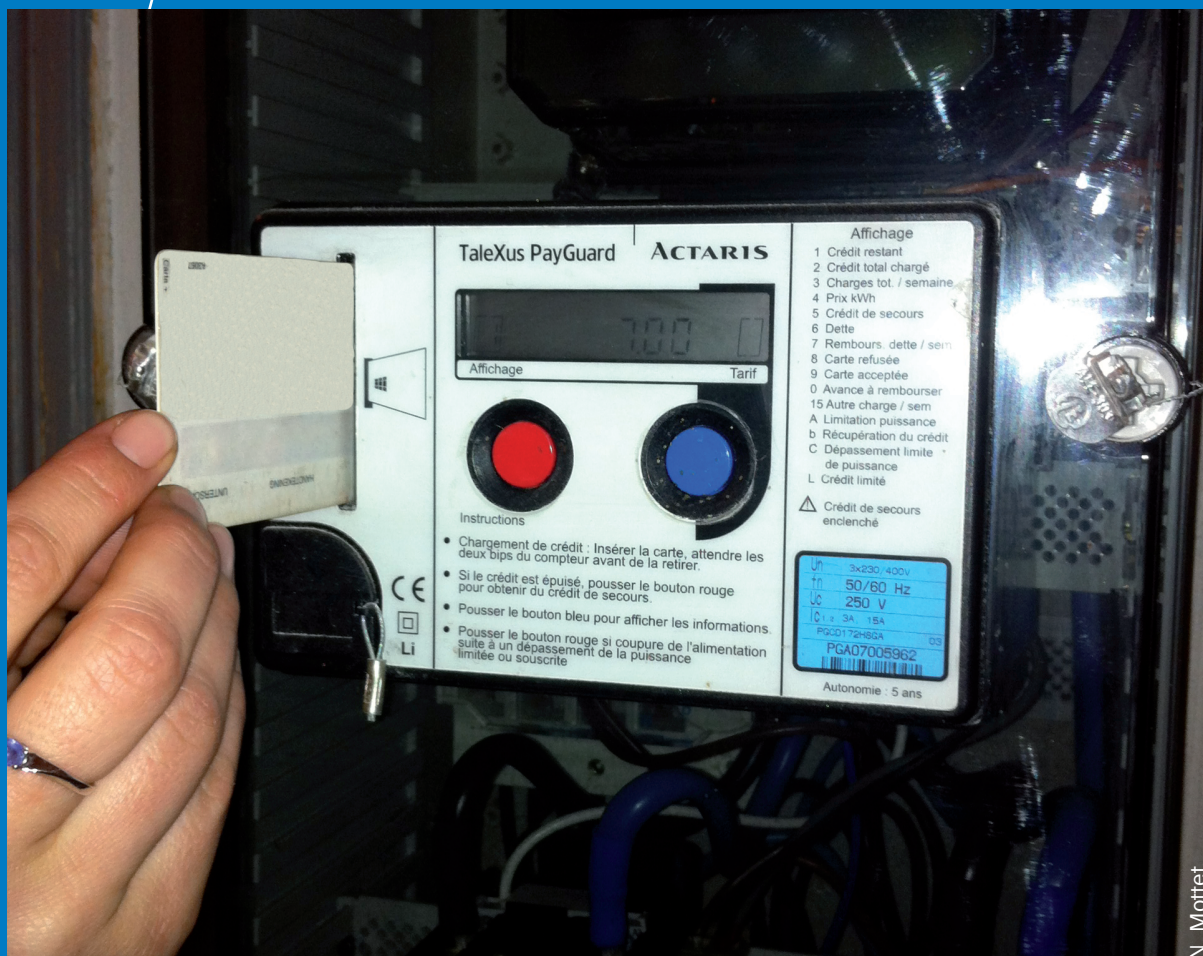


POINTS DE REPÈRES

N° 39 - Décembre 2011 - 8 €



N. Mottet

Défendre nos droits sur les marchés du gaz et de l'électricité

Nicolas Bernard
Auréli Ciuti
Philippe Devuyst
Sandrine Meyer
Anaïs Trigalet
Sous la direction de
Thibaud De Menten

L'organisation du secteur du gaz et de l'électricité et la place de la concertation sociale : parcours historique et perspectives

1.1. Limite du propos

Depuis deux siècles, les énergies fossiles (gaz, pétrole, charbon, combustible nucléaire) ont complété progressivement la force humaine ou celle des éléments naturels (vent, pression de l'eau, marée, biomasse). Les niveaux de consommation énergétique directe par combustion ou indirecte (engrais, matières plastiques...) dans les pays dits développés ont atteint des niveaux incompatibles avec la justice sociale et les écosystèmes.

Le texte qui suit ne traitera pas de ces problèmes, mais uniquement de ceux créés par le choix au sein de l'Union européenne de supprimer le rôle des pouvoirs publics par l'ouverture à la concurrence dans le secteur du gaz et de l'électricité.

Ce texte laissera donc de côté les questions d'approvisionnement, celle de l'utilisation plus rationnelle de l'énergie tant dans la production et la distribution que dans l'utilisation, celle enfin de la substitution des énergies fossiles par des sources d'énergie renouvelables ou enfin la question de la sûreté nucléaire et de la gestion des déchets (« enterrez-moi ces déchets, que je ne les voie plus ! »).

1.2. Cadre historique et technique

Le cadre qui suit vise à permettre la compréhension d'un certain nombre de contraintes techniques et organisationnelles dans lequel les secteurs du gaz et d'électricité doivent fonctionner. Depuis son origine, la production et la distribution d'électricité et de gaz ont connu des

évolutions tant sur le plan technologique que sur le plan de l'organisation économique. L'électricité a connu ses premiers développements au 19^{ème} siècle dans l'industrie pour faire tourner des moteurs (besoins de force motrice) et ainsi se substituer aux machines hydrauliques, à vent ou à vapeur.

Les réseaux de distribution d'électricité ne sont apparus que plus tard et de façon d'abord très localisée. Au début du XX^{ème} siècle, les besoins en éclairage public et privé étaient en effet couverts par le gaz de ville et non par l'électricité. Ce gaz était produit localement par la gazéification du charbon (coke). Les gazomètres, les anciens réservoirs de gaz, permettaient facilement d'équilibrer production et consommation de gaz. Cette facilité de stockage n'existe pas pour la production d'électricité. Il a dès lors fallu assurer la disponibilité permanente des centrales électriques et le suivi précis de la demande d'électricité, de telle sorte que les quantités produites soient en permanence équivalentes aux quantités consommées.

L'augmentation des besoins et de la demande d'éclairage mais aussi de force motrice pour les petites entreprises amène les acteurs du secteur énergétique à devoir assurer l'extension des réseaux. Les acteurs du secteur choisissent d'étendre les réseaux d'électricité plutôt que ceux du gaz, ces derniers s'avérant beaucoup plus coûteux que ceux des réseaux d'électricité. En même temps, l'augmentation de la demande et du nombre d'utilisateurs a pour effet de limiter les pics de consommation. Cette demande plus constante permet de mieux rentabiliser les centrales et de rendre leur gestion moins laborieuse.

En amont, du côté de la production, ce « lissage » de la demande permettra ultérieurement de développer de grosses unités de production centralisée.

Aujourd'hui, le développement de la production électrique d'origine photovoltaïque ou éolienne, fait resurgir le problème de l'équilibre global du réseau. Ces modes de production ne tiennent pas compte des besoins en électricité au moment voulu. Ils produisent des « pics » de production qui ne sont pas nécessairement absorbés par les consommateurs. Les réseaux de distribution vont donc devoir développer de nouveaux modes de gestion pour assurer l'équilibre entre l'offre et la demande.

Mais n'anticipons pas. Dans le cadre du développement des réseaux de distribution, il fallait garantir aux acteurs locaux, les villes et les communes, l'économicité du développement de ces réseaux. Ainsi, la loi de 1925 a reconnu le monopole donné aux pouvoirs communaux en matière de distribution d'électricité. Les Communes ont ainsi créé des régies communales dont certaines existent encore actuellement comme la Régie de Wavre.

En gaz, ce monopole n'a pas été donné aux Communes et seules les zones urbaines denses ont vu leurs réseaux maintenus (« gaz à tous les étages »).

A la même époque, soit après la première guerre mondiale, les réseaux de distribution électriques communaux ont fini par se toucher l'un l'autre et des interconnexions ont vu le jour. Elles permettaient de compter sur les centrales électriques des communes voisines en cas de défaillance. C'est ainsi que l'on est passé d'un niveau communal à un niveau intercommunal. La loi de 1922 sur les intercommunales créait le cadre juridique nécessaire à leur apparition. Cela s'est fait soit en association avec le privé (intercommunales mixtes), en lui déléguant la production électrique, soit uniquement entre communes (intercommunales pures).

Dans les années '60, deux révolutions vont profondément modifier le paysage énergétique : la première est causée par la raréfaction du charbon à gazéifier et donc la nécessité d'importer du gaz. C'est le passage du gaz de ville, au gaz naturel. Dans un premier temps, il fut importé uniquement des Pays-Bas, ensuite d'Algérie via le port de Zeebrugge. Les communes ne devant plus produire leur gaz localement perdaient, de fait, leur rôle important en matière d'approvisionnement au profit d'une structure nationale (Distrigaz, société créée pour importer le gaz hollandais et le transporter). La loi de 1965 règle cette situation en délimitant, entre autres, le rôle des intercommunales de distribution et celui du transporteur Distrigaz. Les premières alimentent l'ensemble des consommateurs, à l'exception des gros consommateurs (ceux qui consomment plus de 5 millions de m³ par an) réservés à Distrigaz.

La seconde révolution, permise par le transfert de la production vers le secteur privé oligopolistique (trois firmes privées - Intercom, Unerg et Ebes - et une petite firme publique - la SPE) fut le développement de l'industrie nucléaire. C'est dans la foulée de la construction des centrales de Doel et de Tihange (et notamment pour éviter les difficultés liées à la répartition des investissements entre ces quatre acteurs) que les trois firmes privées fusionnent pour donner Electrabel. Les réseaux électriques de transport à haute tension sont alors transformés pour permettre le transport de l'électricité depuis les centrales nucléaires vers les lieux de consommation. Les centrales nucléaires sont situées le long des grands fleuves pour être refroidies. Encore actuellement, plus des deux tiers de l'énergie issue de la fission sont ainsi perdus dans les fleuves.

Des tentatives avortées de meilleure utilisation de l'énergie par le développement de la cogénération associée à des réseaux de chaleur à grande échelle ont été tentées dans les années 1930, 1959 et 1980. Le rapport de force avec le secteur électrique a, à chaque fois, fait échouer les projets. Seuls les lieux où l'industrie demandait beaucoup de chaleur - comme à Verviers pour le secteur lainier - ont vu se développer ce type de production électrique (cogénération). La disparition de l'industrie lainière à Verviers et le blocage de l'évolution technologique des réseaux de chaleur ont décidé de sa mort.

A l'étranger par contre, dans les pays au sein desquels existe une tradition de décentralisation comme en Allemagne ou au Danemark, des réseaux de chaleur ont été développés et fonctionnent encore. Cela permet aujourd'hui de valoriser de la biomasse de façon beaucoup plus efficace que par des chaudières individuelles.

A partir des années '80, le développement de l'informatique a rendu possible des échanges d'information beaucoup plus vastes tant sur le plan géographique qu'en termes de quantité d'informations échangées. Cette évolution technologique a permis la dérégulation du secteur. Concrètement, au lieu d'une entreprise intégrée assurant les fonctions de production, de distribution et de fourniture, des entreprises distinctes vont pouvoir fonctionner de façon indépendante grâce à des échanges d'information informatisés. L'ouverture des marchés à la concurrence est dès lors rendu possible. Aujourd'hui, ces échanges de données (changement de fournisseur, de titulaire du compteur, transmission des données de consommation...) sont organisés au travers de systèmes informatiques élaborés au sein d'une plateforme de concertation réunissant fournisseurs et gestionnaires de réseau et à laquelle les organisations sociales et de consommateurs demandent à participer¹.

Actuellement, les possibilités de relever les consommations à distance posent, à travers l'introduction de compteurs dits « intelligents », de nouvelles questions de répartition des rôles entre fournisseurs et distributeurs, ainsi que de nouvelles formes de protection des consommateurs, notamment en termes de respect de la vie privée.

1.3. Situation à la veille de l'ouverture à la concurrence

Fin des années 1980, début des années '90, les acteurs du secteur sont donc encore essentiellement belges : les Communes réunies en intercommunales pour la distribution du gaz et de l'électricité, Distrigaz, firme nationale qui sera privatisée pour l'importation du gaz et Electrabel et son petit frère public SPE, pour la production d'électricité. Le tout était régi depuis la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, par le Comité de contrôle de l'électricité et du gaz, organe paritaire (patrons et syndicats) où était en partie organisé le secteur du gaz et de l'électricité. En partie seulement, parce qu'une part importante était déléguée au secteur privé ; seuls les différents aspects liés à la tarification et à la répartition des recettes y étaient organisés ainsi que les préparations des programmes d'investissement en gaz et en électricité.

¹ Voir CWAPE, Etude d'évaluation - partie 2 sur les mesures sociales applicables en Région wallonne du 25 novembre 2011, page 50.

Durant la période 1982-2000, des tarifs déficitaires (subsidiations croisées) ont soutenu certains secteurs de l'industrie (par exemple l'industrie de l'azote) et permis l'extension du chauffage électrique dans les zones d'habitat dispersées de Belgique. Néanmoins, à l'exception de ces catégories particulières, les comparaisons internationales montraient des tarifs belges substantiellement supérieurs à ceux pratiqués dans les pays voisins pour les petits et moyens consommateurs résidentiels et professionnels. A la veille de la dérégulation, les deux sociétés Electrabel et SPE ainsi que les intercommunales de communes urbaines avec des coûts de distribution plus bas, en tiraient des bénéfices substantiels avec des unités de production d'électricité bon marché.

Plus spécifiquement pour le gaz, les extensions de réseaux ont été financées par les consommateurs des zones denses déjà équipées. Ces financements prenaient la forme de fonds (Fonds Distrigaz 1, 2 et 3) qui étaient versés aux distributeurs de zones moins denses (pavillonnaires de banlieue) pour le développement de branches de réseau que ces distributeurs jugeaient non rentables. Il y avait donc un accord pour le développement des réseaux dans des zones moins denses à partir des recettes de vente dans les zones denses.

1.4. La dérégulation

Avec le mouvement de libéralisation - dérégulation, ces deux équilibres l'un privé - public et le second local - national vont éclater.

Ce mouvement de dérégulation, issu des pays anglo-saxons et qui coïncide avec la disparition des régimes centralisés de l'Est, va balayer le modèle belge avec l'aval du producteur belge. Celui-ci grâce à ses centrales nucléaires payées totalement par les consommateurs belges, est en bonne position pour attaquer les marchés des pays voisins. Ses disponibilités financières, constituées aussi sur le marché belge, lui permettront des acquisitions judicieuses afin de compléter son parc de centrales belges (acquisition d'une société propriétaire de centrales au gaz au nord de la Hollande et de centrales hydrauliques sur le Rhône) et d'acquérir des carnets de clients.

Le mouvement de dérégulation sera soutenu par les consommateurs et leurs relais politiques, en s'appuyant sur le fait que les prix pratiqués en Belgique étaient supérieurs à ceux pratiqués dans les pays voisins.

Les familles politiques écologistes et libérales de la fin des années 90 ne participaient pas ou très peu à la direction des intercommunales et voyaient dans ces dernières des freins à la baisse des prix et au développement des sources d'énergie renouvelable. De plus, ces familles critiquaient aussi les syndicats présents au Comité de contrôle du gaz et de l'électricité pour avoir plus soutenu leurs fédérations sectorielles (les travailleurs du secteur ont ainsi obtenu de très bonnes conditions salariales, et les industries consommatrices de bons prix énergétiques) que d'avoir mené une politique correcte en matière de prix pour les consommateurs finaux.

L'ouverture du marché permet aux gros consommateurs, dans un premier temps, d'obtenir des baisses de prix sans que ce mouvement ne se prolonge dans le temps, la concurrence sur le marché belge étant imparfaite.

Quant aux petits et moyens consommateurs professionnels qui vendent des produits non soumis à la concurrence internationale, l'intérêt de soumettre leurs factures d'énergie à la concurrence des nouveaux entrants est moins important, vu que leurs consommations énergétiques ne représentent souvent qu'une faible part de leurs coûts de production, et qu'ils peuvent répercuter ces coûts sur leurs clients.

Le graphique suivant montre les parts respectives que prennent ces différents types de clients sur les marchés wallons du gaz et de l'électricité. On peut y constater que la proportion des kWh vendus aux ménages ne représente qu'une vingtaine de pourcents pour le gaz et près de 30% pour l'électricité.

MARCHÉ DU GAZ FOURNITURES 2010

Répartition entre transport et distribution
(Total: 54,9 TWh)

Clients industriels sur RT	27,2 %
Centrales électriques sur RT	33,0 %
Clients résidentiels sur RD	22,1 %
Clients non résidentiels sur RD	17,7 %



MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ FOURNITURES 2010

Répartition entre transport et distribution
(Total: 24,6 TWh)

Clients raccordés sur RT et RTL	34,9 %
Clients résidentiels sur RD	27,8 %
Clients AMR sur RD	25,4 %
Clients non-résidentiels sur RD	11,8 %



Ce mouvement de dérégulation, porté par l'alliance arc-en-ciel va conduire à la suppression des organes de régulation anciens. Ainsi, le Comité de contrôle du gaz et de l'électricité disparaît en 2003 par la loi du 20 mars 2003 modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

Par cette loi, une part des pouvoirs de contrôle passe au « régulateur » fédéral (CREG - Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz) en ce qui concerne les prix sur le marché non libéralisé, les tarifs de transport et de distribution, et des plans d'équipement en transport. Les régulateurs régionaux (VREG, CWAPE et BRUGEL) exercent quant à eux le contrôle de l'application des règlements techniques, des plans d'investissements concernant les réseaux de distribution et des réglementations en matière de protection du consommateur.

Ainsi, entre 2003 et 2007, période où les consommateurs résidentiels n'auront pas encore tous accès à un marché concurrentiel, le contrôle des prix ne sera plus une réalité, laissant au duopole belge (Electrabel et SPE-Luminus) la possibilité de générer des recettes sans avoir de concurrents sur ce segment de marché. En effet, la CREG, à qui ce contrôle des prix avait été confié par la loi du 20 mars 2003 n'effectue que des comparaisons internationales des prix sans vérifier si ces prix correspondent à des coûts effectifs.

Alors que le Comité de contrôle fonctionnait de façon consensuelle, laissant de côté de multiples aspects inutiles dans une situation de non-concurrence, la CREG et ses équivalents régionaux sont des gendarmes. L'obtention d'un consensus n'est donc plus la règle tandis que le champ d'action des régulateurs s'élargit, y compris sur des aspects qui relèvent pourtant du champ politique.

Malgré que la loi de 2003 lui impose cette tâche, la CREG a toujours refusé de mettre en place un service de médiation. Ce n'est que plus tard avec une nouvelle modification réglementaire qu'un service de médiation fédéral a été mis en place, qui partage ses prérogatives avec un médiateur wallon et l'administration fédérale (SPF Economie - Direction générale Contrôle et Médiation). Cette dernière a conservé ses prérogatives en ce qui concerne les plaintes relatives à l'accord volontaire entre fournisseurs.

La dérégulation a conduit, paradoxalement, à la création d'une quantité impressionnante de règles, textes juridiques, avis et recommandations. Cela résulte en grande partie de la division en métiers différents entre lesquels existent des tentatives constantes de transferts de risques et de responsabilités. Ces tentatives imposent des cadrages de plus en plus précis. La suppression de l'intégration verticale des activités (production/transport/distribution/fourniture) implique ce qu'il est convenu d'appeler des coûts de transaction entre les acteurs subdivisés.

Le bilan macro-économique de cette désintégration verticale, portant entre autres sur les questions de la protection des consommateurs et sur celle de la quantité suffisante d'équipements de production en électricité, n'est pas à ce jour établi.

Aujourd'hui, la libéralisation est un leurre, que ce soit pour les petits et moyens consommateurs résidentiels ou professionnels. Les acteurs historiques, tous consommateurs confondus, Electrabel et SPE-Luminus, conservent environ 85% de la fourniture en Belgique. En Flandre, Luminus, issu de SPE et Electrabel ont 84,79% des points d'accès en électricité. En Wallonie, les deux anciens membres du duopole gardent 83,3% et à Bruxelles 89% sont aux mains d'Electrabel en électricité².

1.5. La question de la formation du prix et des flux financiers de solidarité

Avant la dérégulation, les prix étaient calculés pour chaque catégorie de consommateurs en fonction des coûts qu'il fallait couvrir pour ce type de consommateurs. Quelques entorses à ce principe étaient cependant acceptées par le Comité de contrôle dans le but de développer le secteur (chauffage électrique, prix avantageux pour les azotiers...). A ces coûts était ajoutée la part garantissant le « bénéfice des producteurs et distributeurs ». Cela s'appelait le système « cost plus ». En d'autres mots, le secteur listait ses coûts de production qui définissaient le prix du kWh après avoir octroyé une marge bénéficiaire. Pour le secteur, une bonne façon d'augmenter ses marges consistait à augmenter les dépenses sur lesquelles il ne lésinait pas, d'où l'existence de réseaux de qualité et de bonnes conditions salariales dans le secteur.

De plus, le secteur jouait dans le temps avec des comptes provisoires qui sous-estimaient leur marge. Autour de la table du Comité de contrôle, il n'y avait personne pour défendre les consommateurs, les syndicats étant représentés par les fédérations professionnelles du secteur. C'est donc plus souvent à travers les intercommunales que le social apparaissait dans le débat, notamment dans le but de diminuer les coûts de la prise en charge des situations de défaut de paiement par les CPAS et autres institutions de la sphère communale). C'est dans ce contexte qu'est née la Coordination Gaz - Electricité - Eau. Rassemblant travailleurs sociaux, syndicalistes interprofessionnels et personnalités proches du secteur et sensibles au droit à l'énergie, la coordination a donc œuvré à ce que ce débat social puisse remonter jusqu'au Comité de contrôle...

La dernière fois que la répartition des frais entre intercommunales et producteurs a été réalisée date de 1991. Depuis cette date, jusqu'en 2003, seules des indexations ou réductions tarifaires basées sur des comparaisons internationales ont été faites. Dès lors, les tarifs ne reflétaient certainement plus les coûts. Ce fait permettait dès les années 2000 d'occulter la rente nucléaire, à savoir le fait que ces centrales étaient complètement payées et que les tarifs belges auraient dû être inférieurs aux tarifs des pays avoisinants et non pas uniquement leur être comparables. Les tarifs étaient péréquats, c'est-à-dire uniques pour tous les consommateurs belges, indépendamment de leur lieu de résidence alors que les frais de distribution étaient variables, les plus élevés étant dans les zones à faible densité de population (ex. : la province du Luxembourg). Cette péréquation pouvait se justifier pour offrir aux agriculteurs un prix de l'électricité égal à celui des citadins mais ne se justifie plus pour du pavillonnaire de classes moyennes. Le débat à ce sujet n'a pas eu lieu dans ces périodes de tarif régulé ; sociologiquement, les participants à la définition des prix appartenant pour partie à ces classes moyennes exilées des villes.

La dérégulation va modifier les modes de calcul de prix : le prix est l'addition de trois composants, le prix de l'énergie et des frais du fournisseur (marketing, facturation...), le prix de la distribution et du transport (et ses coûts annexes) et le prix des taxes et redevances. Le prix de l'énergie est libre, celui du transport et de la distribution fixé par des règles (arrêtés et règlement de la CREG) et celui des taxes et redevances fixé par les gouvernements régionaux et fédéral. Avec la dérégulation, les intercommunales et donc les Communes vont perdre des revenus financiers importants. De plus, le régulateur fédéral, avec la méthode de benchmarking

2 Extrait du communiqué de presse des régulateurs – données de 2010.

(comparaison des coûts internationaux) va refuser des dépenses que le secteur n'avait pas à justifier par le passé et fera baisser les tarifs de distribution. Une quantité faramineuse de procès a été intentée par les distributeurs à l'encontre de la CREG d'abord devant le Conseil d'Etat, ensuite devant la Cour d'appel de Bruxelles.

Les baisses de prix lors de l'ouverture des marchés en Flandre en 2002 et après ne résultent donc pas de la baisse du prix des fournisseurs (partie libéralisée) mais bien de la baisse des tarifs de distribution imposée par la CREG. Aujourd'hui, ces tarifs de distribution sont repartis à la hausse (voir contribution d'Anaïs Trigalet et Thibaud De Menten)

Fondamentalement, quand un secteur intégré verticalement (depuis la production ou l'importation jusqu'à la vente au consommateur) est désintégré, des frais de transactions apparaissent (provisions pour risques, frais de procédures, huissiers, lobbying auprès de pouvoirs publics et régulateurs...). Chaque intervenant, pour diminuer ces frais, tente de reporter sur l'autre les risques et frais liés à l'exploitation (les impayés, les pannes...) à travers sa structure tarifaire mais aussi par la pression sur les pouvoirs publics qui encadrent le secteur du gaz et de l'électricité. En Flandre, le choix de permettre aux fournisseurs de « dropper » un client en défaut de paiement vers le distributeur participe de ce transfert de frais vers le distributeur. Il en est de même en Wallonie avec le placement de compteurs à budget chez des consommateurs non protégés. En Wallonie, le fournisseur devient ainsi automatiquement un créancier prioritaire puisque le prépaiement lui supprime tous les risques financiers d'impayés. Il est prioritaire devant le propriétaire qui loue son logement, la compagnie des eaux et tous ceux qui livrent un bien ou un service de façon continue.

La répartition des compétences en Belgique basée sur des logiques intra-régionales, transfère à l'intérieur des régions les frais de la dérégulation. Les fournisseurs quant à eux ont des logiques interrégionales et même multinationales.

En ce qui concerne la solidarité entre consommateurs, la dérégulation soustrait de fait les frais de cette solidarité des comptes des fournisseurs. Ce sont les pouvoirs publics qui de façon variable assument, via des règlementations, les coûts de cette solidarité. Les pouvoirs publics le font fréquemment en limitant les catégories d'ayants droit à la protection ou en limitant la durée de la protection et en transférant ainsi sur les ménages la charge de leur endettement.

A Bruxelles, la modification de l'ordonnance en 2011, en rendant la protection plus précoce après la mise en demeure, a aussi transféré vers l'espace intra-bruxellois, la charge de la mutualisation des consommateurs fragilisés, soulageant ainsi les fournisseurs sans contrepartie de leur part.

L'absence de compteur à budget ne fait néanmoins pas des fournisseurs des créanciers prioritaires dans une ville où 60% des ménages sont locataires.

Ces reports de flux monétaires d'un acteur sur un autre, des fournisseurs vers les distributeurs en l'occurrence, restent à l'intérieur du secteur du gaz et de l'électricité pour une part, c'est-à-dire que ces reports se retrouvent dans les factures de gaz et d'électricité, à charge donc des consommateurs. Les budgets publics, Etat fédéral, Régions et Communes ne sont qu'indirectement impliqués via le financement des CPAS et services sociaux. Une part de ces coûts est de plus couverte par une redevance fédérale sur le prix de l'électricité et du gaz, nommée "fonds Vande Lanotte" du nom du Ministre qui a créé ce fonds en 2002. Mais une part seulement car le coût de l'accueil des personnes en difficulté dépasse largement l'aide de ce fonds. De la même façon, les tarifs sociaux sont également financés de façon interne au secteur du gaz et de l'électricité par une redevance sur leurs prix. Ces deux derniers éléments, financement des CPAS et des tarifs sociaux sont intra-nationaux et portent donc sur l'ensemble des consommateurs, y compris sur ceux raccordés au réseau de transports nationaux qui représentent environ 25% des consommations belges. La mutualisation est donc ici fédérale avec des plafonds appliqués aux grosses consommations.

Les difficultés sociales des ménages sont donc largement financées à l'intérieur même du secteur et non par des budgets publics. Il en va de même pour le financement des communes dont l'éclairage public pour lequel des surcharges sont appliquées sur les factures de gaz et d'électricité et ceci en Wallonie et à Bruxelles mais pas en Flandre.

Suite à l'ouverture à la concurrence, le rôle des intercommunales s'est limité à la gestion des réseaux (entretien et développement des fils électriques basse tension et tuyaux de gaz basse pression, gestion des bases de données relatives aux points de fourniture (identité du titulaire du compteur, identité du fournisseur qui l'alimente, consommations historiques, adresse du point de fourniture...), d'où leur nouveau nom : Gestionnaire de Réseau de Distribution, soit GRD. Sauf exceptions prévues par les décrets régionaux, ces gestionnaires de réseaux ne peuvent donc plus vendre de kWh à ceux qui sont devenus des clients, cette activité étant réservée aux fournisseurs qui se doivent d'être indépendants des GRD.

Pour assurer leurs missions, les intercommunales mixtes n'ont toujours pas engagé de personnel propre mais continuent de sous-traiter leur réalisation à une société qui s'est d'abord appelée Netmanagement. Les employés d'Electrabel qui réalisaient les missions de gestion du réseau avant 2007 ont donc été rattachés à cette nouvelle structure, tout en conservant un contrat de travail avec Electrabel. En 2008, sous l'impulsion de l'Europe, la Région renforce l'indépendance entre fournisseurs et GRD. Netmanagement devient ORES, qui englobe aussi les activités d'Indexis qui disparaît donc. Les travailleurs concernés changent alors d'employeur, tandis qu'Electrabel perd le contrôle de la gestion d'ORES. Cette distinction entre intercommunales pures et mixtes permet enfin d'expliquer pourquoi Luminus (fournisseur associé à la SPE) a été désigné fournisseur par défaut dans les zones desservies par les intercommunales pures et Electrabel dans les zones desservies par les intercommunales mixtes. A l'exception de la Régie de Wavre qui a désigné Essent, ce choix du fournisseur par défaut n'est pas le résultat d'un appel d'offre du fournisseur proposant les meilleurs prix aux clients qui n'ont pas fait de choix explicite, mais le résultat d'arrangements entre acteurs historiquement associés, portant notamment sur le prix auquel les intercommunales sont amenées à racheter les parts sociales qu'y détiennent les producteurs et dont la part doit diminuer pour garantir l'indépendance des GRD.

Tous poursuivent l'objectif de faire des profits, les premiers pour leurs actionnaires, les seconds et les troisièmes principalement pour les Communes belges (en fonction de la structure de l'actionnariat au sein duquel dans certaines intercommunales, Electrabel détient encore parfois la majorité des actions).

Le monde politique, sous la pression des fournisseurs, a conçu des législations qui leur garantissent une récupération aisée des dettes des consommateurs, soit via le compteur à budget, soit via le transfert de ces consommateurs vers les distributeurs, augmentant ainsi de fait les tarifs de distribution, soit enfin par les deux moyens combinés. Il y a donc d'une part report du poids financier soit sur le consommateur seul face à son compteur à budget, soit sur le distributeur qui intègre ces coûts dans son tarif et d'autre part report sur les services sociaux (CPAS).

Cette organisation générale n'est pas satisfaisante, la concurrence n'existe que très peu. Comme nous l'avons vu précédemment, ce ne sont que 15 % des clients qui ont quitté les anciennes intercommunales, comme dans les pays voisins. La Commission révisé ses directives périodiquement et l'inflation réglementaire est la règle. Vis-à-vis de la situation avant dérégulation, il y a paradoxalement beaucoup plus de lois, décrets, arrêtés et décisions des organes de régulation.

Les représentants des consommateurs sont absents de cette organisation. Seules deux instances en Belgique comportent officiellement des consommateurs dans leurs assemblées, sans que leurs pouvoirs soient importants ; il s'agit du Conseil général de la CREG et du Conseil des Usagers en Région bruxelloise. Une troisième instance existe au sein du Conseil économique et social wallon, sous la forme d'une Commission énergie mais qui ne se réunit plus depuis 2008

Initialement, le rôle du Conseil général de la CREG était plus important qu'aujourd'hui, d'une part car ce Conseil disposait d'un contrôle sur le Comité de direction de la CREG et d'autre part parce que les avis du Comité de direction devaient être transmis au Conseil général avant envoi au Ministre. Ce mode de fonctionnement permettait au Conseil général et donc aux représentants des

consommateurs, de disposer de l'expérience du personnel de la CREG, ce qu'il n'a plus maintenant, rendant ainsi la remise d'avis beaucoup plus difficile. Cette difficulté de constituer une expertise est pénalisante pour la société civile dans des domaines comme celui de l'électricité et du gaz, et spécialement en cas de séparation des métiers par la dérégulation.

La capacité pour le consommateur de se faire entendre est d'autant plus difficile pour celui-ci quand il est petit ou ne dispose que de peu de pouvoir économique. De plus, les consommateurs à faibles revenus sont souvent dans des logements en location, mal isolés et équipés d'installations à mauvais rendement. Ils doivent donc consommer plus pour un niveau de confort donné. Enfin, les instances qui pourraient défendre leurs droits sont rares et ne sont pas présentes dans l'organisation des marchés telle que décrite plus haut.

Leurs droits sont considérés sous l'angle des tarifs sociaux mais pas sous l'angle de l'établissement d'un rapport de force contractuel renforcé vis-à-vis des fournisseurs et des propriétaires de leurs logements.

Le secteur du gaz et de l'électricité a fortement évolué sur le plan technique, organisationnel et économique. Ces évolutions ont amené les acteurs politiques à provoquer l'éclatement du pacte énergético-socio-économique fondé sur deux équilibres, l'un privé - public et le second local - national.

La réponse donnée par le monde politique, à savoir, la libéralisation - dérégulation du secteur, nécessite dans le chef des législateurs, européens, nationaux et régionaux, une production sans cesse croissante de textes de législation dans le but de réguler les rapports entre tous les acteurs du marché du gaz et de l'électricité. Toutefois, force est de constater, que les consommateurs résidentiels en particulier ne tirent pas ou peu profit de ces évolutions à la fois sur le plan du prix, mais aussi par rapport à la garantie d'accès à l'énergie et aux services énergétiques. Par ailleurs, les fournisseurs ne cessent de développer des stratégies consistant à contourner les législations.

Dans ce contexte, le pouvoir politique devrait s'appuyer sur des instances au sein desquelles les représentants des consommateurs et des fournisseurs se mettraient d'accord sur les modalités de fonctionnement des secteurs du gaz et de l'électricité tant au niveau régional qu'au niveau fédéral. Pour ce faire, les pouvoirs publics doivent donner des pouvoirs à ces lieux de concertation et afin de pallier à la dissymétrie d'expertise technique du secteur du gaz et de l'électricité, soutenir et renforcer les structures existantes qui connaissent et expriment les besoins des consommateurs à faibles revenus.

Philippe Devuyt, administrateur de Brugel

La protection des consommateurs dans les marchés du gaz et de l'électricité

Depuis le premier janvier 2007, les ménages wallons et bruxellois sont passés du statut d' « abonné » à un statut de client sur des marchés de fourniture d'énergie désormais ouverts à la concurrence.

Ils ont dès lors la possibilité (pour celles et ceux qui étaient titulaires d'un compteur à la fin 2006) ou l'obligation (pour celles et ceux qui deviennent titulaire d'un compteur) d'exercer leur « éligibilité », c'est-à-dire leur liberté ou leur obligation de choix, face à des sociétés commerciales dont les pratiques sont régies par le droit commercial général, notamment en matière de pratique de démarchage ou de vente « à distance » (par téléphone, par internet...).

Mais vu le caractère vital de l'électricité et du gaz et les spécificités de l'organisation de leurs marchés, une série de dispositions supplémentaires ont été introduites en 2006 à l'initiative de la Ministre de la protection des consommateurs, Freya Van Den Bossche, sur base d'une première évaluation des difficultés subies par les ménages flamands devenus « éligibles » dès juillet 2004. Ces dispositions ont ainsi été inscrites dans un accord intitulé : « Le consommateur dans les marchés du gaz et de l'électricité³ », que les fournisseurs se sont engagés à respecter comme s'il s'agissait d'une extension de la loi sur les pratiques de commerce et qui a depuis lors fait l'objet de plusieurs actualisations.

Par ailleurs, les Régions ont également adopté une série de dispositions visant à garantir à l'ensemble des ménages la possibilité concrète d'obtenir un contrat de fourniture à des conditions non discriminatoires.

Enfin, les Régions étant compétentes pour les mesures de protection sociale des consommateurs ainsi que pour la qualité des services des gestionnaires de réseau, elles ont également adopté une série de dispositions encadrant la facturation ou les coupures abusives.

Nous nous trouvons donc face à plusieurs niveaux de législations qui abordent parfois sous un angle différent, des problématiques très semblables, pour lesquelles chaque niveau de pouvoir a d'ailleurs organisé un service de médiation. Nous sommes donc confrontés à un certain recouvrement des compétences entre le fédéral et les Régions. Malgré les bonnes collaborations

3 Voir http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Energie/Facture_energie/Accord_protegeant_le_consommateur/

entre les différents services, l'ensemble des questions que soulèvent ces recouvrements de compétences et les éventuelles différences de réponses apportées par les services en question à un même problème rencontré par un consommateur n'ont à ce jour pas trouvé de réponse précise ou définitive. A la complexité de l'organisation des marchés vient donc s'ajouter une complexité institutionnelle auxquelles cet article tente d'apporter un trop bref éclairage.

2.1. Une obligation de faire offre

Afin d'éviter qu'un ménage ne se retrouve face à des refus successifs de la part des fournisseurs pour être alimenté par l'un d'entre eux, les Régions ont tout d'abord introduit une obligation de « fournir tout client résidentiel qui en fait la demande à des conditions non discriminatoires⁴ » ou de « faire une proposition raisonnable et non discriminatoire de contrat de fourniture à tout client qui en fait la demande⁵ ».

Concrètement, les fournisseurs sont tenus de proposer une offre dans les dix jours ouvrables, tandis que les clients dont le contrat ne serait pas entré en vigueur dans les délais convenus peuvent réclamer une indemnité forfaitaire mensuelle de 100 euros⁶.

Il convient également de noter que la phase « précontractuelle » ainsi que le type d'information devant être précisés sur le contrat sont également légiférés par les décrets et ordonnances⁷. On pourra par exemple y retrouver l'obligation de mentionner : l'identité et l'adresse du fournisseur, le service fourni, les niveaux de qualité du service offert, le délai nécessaire au raccordement initial, les moyens par lesquels des informations actualisées sur l'ensemble des tarifs applicables, redevances, cotisations et surcharges peuvent être obtenues, la durée du contrat, les conditions de renouvellement et d'interruption du contrat...

Certaines obligations diffèrent cependant d'une Région à l'autre. Ainsi, la Région wallonne exige que les informations relatives aux clients protégés, aux compteurs à budget, à la procédure de défaut de paiement ou aux modalités de déménagement soient clairement mentionnées dans la proposition de contrat⁸. De plus, le décret wallon précise les informations qui doivent figurer sur les factures, en étendant les mentions rendues obligatoires en vertu de l'accord fédéral signé entre fournisseurs et le SPF Economie.

2.2. Faciliter le changement de fournisseur

De son côté, la Région bruxelloise oblige les fournisseurs à conclure des contrats « pour une période fixe de trois ans au moins » auxquels les ménages pourront cependant « toujours mettre fin moyennant un délai de résiliation de maximum 2 mois⁹ » et ce sans indemnité de rupture¹⁰. Ce faisant, la Région bruxelloise rééquilibre l'asymétrie des relations entre des fournisseurs professionnels et des clients peu outillés pour s'y retrouver dans les marchés, tout comme la loi sur les baux à loyer rééquilibre l'asymétrie des relations entre les bailleurs et les locataires en différenciant les délais de rupture du contrat ou le montant des indemnités, plus élevés pour les premiers.

La possibilité pour les clients bruxellois de quitter leur fournisseur à tout moment est également de

4 Article 6 de l'AGW OSP électricité du 30 mars 2006 pour la Wallonie.

5 Article 25 ter de l'Ordonnance telle que modifiée le 20 juillet 2011.

6 Article 31bis du décret électricité du 12 avril 2001 tel que modifié par le décret du 17 juillet 2008. Bruxelles s'est inspiré par ces dispositions wallonnes qui ont été introduites le 20 juillet 2011 dans l'Ordonnance à l'article 32 septies §2.

7 Art 25 quatordecies de l'Ordonnance qui mentionne explicitement le contenu de l'accord fédéral sur les pratiques de commerce portant sur les informations que les fournisseurs sont tenus de mentionner dans le contrat.

8 Art 3 de l'AGW OSP électricité.

9 Art 25 quater de l'Ordonnance.

10 Art 25 quatordecies §1, 5° de l'Ordonnance.

nature à favoriser les changements de fournisseur. En effet, dans les deux autres Régions, seuls les clients étant restés chez leur fournisseur désigné par défaut, c'est-à-dire qui n'a pas fait l'objet d'un choix explicite peuvent le quitter moyennant un préavis de deux mois. Quant aux autres, les clients disposant déjà d'un contrat explicite avec un fournisseur de leur choix, ils ne peuvent le quitter qu'à l'échéance de leur contrat, sous peine de devoir s'acquitter d'indemnités de rupture. L'accord fédéral négocié entre fournisseurs et le SPF Economie, sous la tutelle des ministres successifs de la protection des consommateurs prévoit cependant que c'est le nouveau fournisseur avec lequel un client conclut un contrat qui doit s'assurer que la date effective de l'entrée en vigueur de ce nouveau contrat corresponde à l'échéance du contrat passé avec l'ancien fournisseur. Cela afin d'éviter au client d'avoir à payer des indemnités de rupture. Le client flamand ou wallon qui voudrait quitter son fournisseur sans délai doit donc le préciser explicitement, sur un document spécifique et séparé du contrat qu'il passe avec son nouveau fournisseur. De plus, le montant de ces indemnités a été limité à 50 euros (si le contrat est rompu moins de six mois avant son échéance) et à 75 euros (si le contrat est rompu plus de six mois avant son échéance). Ces deux dispositions de l'accord fédéral mettent fin aux difficultés rencontrées entre juillet 2004 et juillet 2006 par les ménages flamands qui, suite aux démarchages intempestifs des fournisseurs, avaient parfois signé plusieurs contrats successifs, chacun d'entre eux annulant automatiquement le contrat précédent assorti d'indemnités de rupture pouvant atteindre plusieurs centaines d'euros. Il n'en reste pas moins que les dispositions bruxelloises évacuent ce type de difficultés d'une manière plus satisfaisante pour le consommateur. L'ordonnance bruxelloise est également la seule à obliger explicitement les fournisseurs à « *faciliter la compréhension et la comparaison des offres* » en indiquant « *clairement séparément dans son offre, le prix unitaire et le prix moyen de chaque kWh facturé selon les quantités vendues et par catégorie tarifaire, les forfaits périodiques, redevances, formules d'indexation, taxes, abonnements et prix des autres services éventuels*¹¹ ». Elle spécifie également que ce changement doit s'effectuer dans les trois semaines et que les frais de relevé des compteurs sont à charge du fournisseur quitté¹².

Enfin, il convient de mentionner que chacune des Régions a mis en place un « simulateur tarifaire » disponible via les sites internet des régulateurs qui permet de comparer les différentes offres que les fournisseurs actualisent tous les mois. La Région wallonne met également à disposition de ses citoyens un numéro de téléphone vert pour les ménages qui ne disposeraient pas d'accès à internet tandis que la Région bruxelloise a mis en place un service « Infor Gaz Elec » physiquement accessible et chargé de conseiller les Bruxellois dans le choix d'un contrat de fourniture adapté à leur profil de consommation ainsi que dans les relations conflictuelles qu'ils peuvent entretenir avec leur fournisseur.

2.3. Offres non discriminatoires et garanties bancaires

Les Régions ont également prévu quelques balises afin d'éviter des traitements discriminatoires en interdisant toute différence de traitement, « *non raisonnablement justifiée, fondée notamment sur le statut, le niveau de revenu ou le lieu de résidence* »¹³.

Mais les deux Régions prévoient immédiatement des exceptions dont la formulation est cependant très différente d'une Région à l'autre.

Ainsi, la Région wallonne estime qu'une différence de traitement est « *raisonnablement justifiée* » lorsqu'un fournisseur « *tient compte, dans sa proposition de contrat, des risques encourus au cas où un client, qui souhaite contracter avec lui, présente des risques exceptionnels* ». Ce risque exceptionnel ne fait l'objet d'aucune définition mais est interprété par la CWAPE comme le fait d'avoir contracté des dettes lors d'un contrat précédent (mais pas chez un fournisseur concurrent,

11 Art 25 novies de l'Ordonnance.

12 Art 25 duodécies de l'Ordonnance.

13 Art 5 de l'AGW OSP électricité et Art 25 quater de l'Ordonnance.

ces derniers n'étant pas censés communiquer ce type d'information entre eux). Il est cependant précisé que la présence d'un compteur à budget ne peut pas être, en soi, considéré comme un risque exceptionnel. Depuis février 2008, il est précisé que la prise en compte de ces risques ne peut avoir lieu que via la constitution d'une garantie bancaire ou autre sûreté dont le montant ne peut être supérieur à trois mois de consommation. Enfin, ces garanties bancaires ne peuvent pas être demandées en cours d'exécution d'un contrat (mais seulement à sa signature) qu'il s'agisse d'un contrat explicite avec un fournisseur choisi, ou d'un contrat implicite avec un fournisseur désigné.

En Région bruxelloise, les circonstances dans lesquelles un fournisseur peut demander une garantie bancaire sont plus clairement énoncées dans l'Ordonnance¹⁴. Depuis juillet 2011, l'Ordonnance précise que ces garanties ne peuvent être exigées que vis-à-vis « *d'un client ou ancien client qui n'a pas apuré entièrement ses dettes contractées auprès du fournisseur concerné tout en ne respectant pas le plan d'apurement éventuellement conclu* ». De plus, s'inspirant des dispositions existant dans la loi sur les baux à loyer, l'Ordonnance précise que « *cette caution ne peut être supérieure au montant de deux provisions mensuelles et ne peut prendre qu'une des formes suivantes* :

- *un compte individualisé ouvert au nom du client auprès d'une institution financière dont les intérêts produits sont capitalisés au profit du client, le fournisseur acquérant privilège sur l'actif du compte pour toute créance résultant de l'inexécution totale ou partielle des obligations du client ;*
- *une garantie bancaire qui permet au client de constituer progressivement la caution par mensualités constantes en trois années au plus ;*
- *une garantie bancaire résultant d'un contrat-type entre un C.P.A.S. et une institution financière, accordée à la demande du C.P.A.S. au profit du client ».*

Cette caution doit en outre être immédiatement libérée sur simple demande du client ayant apporté la preuve de « *s'être acquitté sans retard de toutes les sommes dues au fournisseur pendant les deux années suivant la conclusion du contrat* ». En Région wallonne, la garantie bancaire ne doit être restituée qu'en fin de contrat¹⁵.

Nous pouvons donc conclure à nouveau que les dispositions bruxelloises prennent mieux en compte les difficultés financières de sa population, dont les revenus sont effectivement inférieurs à ceux des autres Régions. Il restera bien sûr à vérifier de quelle manière ces dispositions récentes sont effectivement appliquées. Et la non-application par les banques des modalités de constitution de la garantie locative définies dans la loi sur les baux à loyer laisse à penser que cela nécessitera un travail et un combat de longue haleine de la part des acteurs de terrain, afin que ces droits ne restent pas lettre morte.

2.4. Obligation de raccordement

Vu que l'effectivité de l'accès à l'énergie ne dépend pas uniquement de l'existence d'un contrat avec un fournisseur mais aussi du raccordement et du bon entretien du réseau, une série de dispositions visent à protéger les consommateurs de retards de raccordement ou d'absence d'information quant aux coupures temporaires de réseau décidées par les gestionnaires de réseau afin de réaliser réparations et entretiens dans les conditions de sécurité pour leurs travailleurs. Des indemnités en cas de non-respect de telles obligations sont donc prévues par les décrets et ordonnances.

14 Art 25 ter de l'Ordonnance.

15 Art 7 §4 de l'AGW OSP électricité.

2.5. Services de plainte et de médiation

Une règle valable tant dans les Régions qu'au niveau fédéral est que le consommateur doit toujours s'adresser à son fournisseur (ou GRD) pour adresser une plainte, et ne recourir aux services publics de médiation qu'en cas d'absence de réponse (satisfaisante) de la part du fournisseur. Ceci n'empêche bien sûr pas le consommateur de joindre les services de médiation pour mieux comprendre les démarches et arguments utiles à avancer auprès de son fournisseur ou encore pour s'assurer que les pratiques du fournisseur qu'il souhaite dénoncer sont effectivement illégales.

En Région wallonne, les arrêtés précisent que les fournisseurs sont tenus de mentionner « *les moyens de contact du service de gestion de la clientèle et les délais endéans lesquels une réponse sera apportée à toute demande formulée par le client* », qui « *ne peuvent dépasser dix jours ouvrables*¹⁶ ». De plus, depuis le premier janvier 2009, le fournisseur qui s'abstiendrait de « *traiter, dans les trente jours calendrier à compter de la réception de la plainte adressée par courrier recommandé émanant d'un client qui conteste le montant de la facture qu'il a honorée* » est tenu de « *payer à son client une indemnité d'un montant équivalent à celui de la facture intermédiaire* »¹⁷. Enfin, « *toute coupure d'électricité réalisée à la demande du fournisseur en violation des prescriptions du décret ou de ses arrêtés d'exécution, ou intervenant en suite d'erreur de gestion ou de facturation, ayant conduit à la mise en œuvre de la procédure de défaut de paiement, commise par le fournisseur oblige celui-ci à payer au client final une indemnité forfaitaire journalière de 125 euros jusqu'à la date de la demande de rétablissement de l'alimentation, notifiée de manière non contestable par le fournisseur au gestionnaire de réseau*¹⁸ ». Ces demandes d'indemnisation doivent être réclamées par le client auprès de son fournisseur au moyen des formulaires adéquats (tels qu'ils sont) disponibles sur le site de la CWAPE. Si le fournisseur n'y apporte pas les suites qui conviennent dans les trente jours calendrier, le client peut alors saisir le service régional de médiation abrité par la CWAPE. Les rapports du service régional de médiation font état de près de 25.000 euros d'indemnités versées en 2010 par l'ensemble des fournisseurs pour des coupures abusives et 1.000 euros d'indemnités pour contestation de facture¹⁹. Concernant les contestations en matière d'indemnisation, le service régional en a reçu 48 dont 23 ont été déclarées non fondées²⁰.

En Région bruxelloise, l'ordonnance précise que « *les fournisseurs et les gestionnaires de réseaux mettent à disposition de leurs clients respectifs un service de traitement des plaintes efficace dans lequel les clients bénéficient de procédures transparentes, simples et gratuites. Ce service accuse réception de chaque plainte dans un délai de cinq jours ouvrables et y répond de manière motivée endéans les vingt jours ouvrables à dater de l'accusé de réception. Ces procédures de règlement extrajudiciaire des litiges permettent un règlement équitable et rapide des litiges, dans un délai de deux mois, assorti, lorsque cela se justifie, d'un système de remboursement et/ou de compensation*²¹ ».

En juillet 2011, la Région bruxelloise a également introduit des possibilités d'indemnisation en cas d'erreur de facturation ou de coupure abusive relativement similaires²² à celles prévues en Région wallonne, tant sur leurs montants que sur leurs modalités d'obtention. Celles-ci viennent compléter un point essentiel dans la protection bruxelloise qui stipule que seul le Juge de paix peut ordonner la coupure de l'alimentation en gaz et/ou en électricité, sauf dans des cas bien précis (fraudes et absence de contrat suite à un déménagement). De même, l'ordonnance de juillet 2011 prévoit la

16 Art 7 §3 de l'AGW OSP électricité.

17 Art 31ter du décret électricité.

18 Art 31bis du décret électricité.

19 Voir le rapport 2010 du SRME disponible sur le site de la CWAPE, page 43.

20 Voir le rapport 2010, page 45.

21 Art 25 quatuordecies §3.

22 Voir les articles 32 septies et octies de l'Ordonnance.

création d'un service des litiges au sein de Brugel²³, sur le modèle du service régional de médiation, créé trois ans plus tôt en Région wallonne.

Enfin il faut souligner une double spécificité bruxelloise remarquable. La première consiste en ce que les fournisseurs « responsables de plus de 10.000 points de fourniture d'électricité mettent à disposition de leurs clients au moins un service clientèle de proximité »²⁴.

Deuxièmement, l'ordonnance de juillet 2011 institue un « centre d'information aux consommateurs de gaz et d'électricité » indépendant des acteurs du marché, et ce « afin de guider au mieux les consommateurs et leur fournir des informations sur leurs droits. Celui-ci a pour mission de fournir de façon personnalisée, indépendante et objective, aux consommateurs bruxellois, avec une attention particulière réservée aux consommateurs vulnérables » :

- « l'ensemble des informations nécessaires concernant leurs droits, la législation en vigueur, les différentes voies de règlement des litiges à leur disposition, les autorités compétentes et les démarches à effectuer pour faire valoir leurs droits ; »
- « une information concernant les termes des contrats qui leur sont proposés, sur les démarches à effectuer pour changer de fournisseur et sur les protections sociales dont ils peuvent bénéficier, ainsi que de leur offrir une possibilité d'accompagnement dans leurs démarches²⁵ ».

Ce service d'information a enfin pour mission de « produire, notamment à partir de l'activité d'information et de conseil, un rapport annuel relatif aux problèmes d'accès à l'énergie rencontrés par les consommateurs, en intégrant une partie spécifique relative aux problèmes rencontrés par le public en situation de précarité ».

Les quatre volets de la protection des consommateurs bruxellois (interdiction de coupure sans décision de justice préalable ; service des litiges et modalités d'indemnisation des consommateurs ; obligation faite au fournisseur d'organiser un service clientèle de proximité et création d'un centre d'information aux consommateurs de gaz et d'électricité) nous semble constituer un ensemble cohérent susceptible de permettre aux consommateurs de s'approprier et de faire usage des dispositions légales mises en place pour assurer leur protection.

De plus, dans la mesure où les organisations de consommateurs représentées au Conseil des usagers collaborent avec Infor Gaz Elec et s'approprient les constats contenus dans leur rapport annuel, il devient même possible de structurer une représentation effective des consommateurs dans l'organisation des marchés.

2.6. Pratiques de marché, démarchage abusif et SPF Economie

Comme énoncé plus haut, le SPF Economie a rapidement mis en place un cadre complémentaire à la loi sur les pratiques de commerce, spécifiquement conçu pour améliorer la protection des consommateurs dans les marchés du gaz et de l'électricité. Cet accord, qui a fait l'objet de plusieurs modifications (la dernière datant du 11 juin 2008 sous l'impulsion de Monsieur Magnette), comporte plusieurs chapitres fixant des balises dans des matières diverses : la transparence des prix (phase précontractuelle), le changement de fournisseur et les possibilités d'indemnités de rupture, les déménagements, les contenus des conditions générales, ou encore les communications aux consommateurs notamment via les factures, mais aussi en matière de techniques de marketing et de vente, notamment celles conclues par téléphone, via internet, au porte-à-porte, sur la voie publique, à la sortie ou dans d'autres magasins...

23 Art 30 novies de l'Ordonnance.

24 Art 25 quatuordecies §4.

25 Art 33bis de l'Ordonnance.

Comme nous l'avons vu, les Régions ont également légiféré sur bon nombre de ces chapitres, en particulier en matière de phase précontractuelle, de changement de fournisseur, de déménagement ou des informations à communiquer au client via les factures. Dans bien des cas, et à l'exception des mentions à libeller sur la facture, la Région bruxelloise est allée plus loin que la Région wallonne, en faisant sienne et en renforçant les dispositions de l'accord fédéral. Mais il est un domaine spécifique dans lequel les Régions n'ont pas eu l'occasion de légiférer, c'est celui des pratiques de démarchage, qui reste l'apanage exclusif du fédéral et de ses compétences²⁶ et qui fait l'objet d'un code de bonne conduite inclus dans l'accord fédéral.

Mais revenons un instant sur la loi sur les pratiques de commerce. Toujours sous l'impulsion de Monsieur Magnette, alors Ministre de la protection des consommateurs, cette loi a été modifiée le 6 avril 2010. A cette occasion, la loi fédérale a été rebaptisée « loi sur les pratiques de marché et la protection des consommateurs » et s'applique à tous les fournisseurs (ainsi qu'aux GRD quand ils agissent comme fournisseurs), et à toutes autres entreprises. Elle a un caractère contraignant et doit donc être respectée par tous.

La loi du 6 avril 2010 encadre le démarchage (contrats à distance ou conclus en dehors des locaux de l'entreprise) sur l'ensemble des marchés et permet au consommateur de se rétracter dans un délai minimal de 14 jours calendrier. Elle régleme également des matières aussi variées que l'indication du prix, la lisibilité du contrat (les clauses doivent être rédigées de manière claire et compréhensible), la publicité et les pratiques commerciales déloyales (tant à l'égard des consommateurs qu'entre entreprises), les clauses abusives, etc.

Comme nous l'avons dit, l'accord collectif intitulé « *Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz* » vise quant à lui à protéger les consommateurs spécifiquement dans leurs relations avec les fournisseurs d'énergie. L'Accord et son Code de bonne conduite sont donc considérés comme définissant des usages honnêtes. Ils sont désormais régis par les articles 104 à 109 de la loi du 6 avril 2010 qui règlent les accords collectifs de consommation. L'accord de consommation est en effet désormais considéré comme un « *accord collectif de consommation* », défini comme étant « *un accord conclu au sein du Conseil de la consommation entre les organisations de consommateurs et les organisations professionnelles, et qui régit les relations entre entreprises et consommateurs concernant des biens ou des services ou catégories de biens et de services* »²⁷. Le Code de conduite est lui « *un accord ou un ensemble de règles qui ne sont pas imposées par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives et qui définissent le comportement des entreprises qui s'engagent à être liées par lui en ce qui concerne une ou plusieurs pratiques commerciales ou un ou plusieurs secteurs d'activité* »²⁸.

L'article 108 de la nouvelle loi prévoit que « *le non-respect d'un accord collectif de consommation par une entreprise peut être considéré comme une pratique commerciale déloyale vis-à-vis du consommateur au sens du Chapitre 4, section 1er* »²⁹. Bref, si l'accord et son code de bonne conduite ne font pas expressément partie de la loi, le non-respect de leurs dispositions est punissable exactement comme s'il s'agissait d'une loi !

L'accord prévoit notamment un encadrement dans la conclusion d'un contrat en dehors de l'entreprise du vendeur, par téléphone ou internet, notamment via l'envoi d'une confirmation, ainsi qu'un délai de renonciation. Si ces dispositions ne sont pas respectées, le consommateur est remboursé des factures qu'il a payées et son ancienne relation contractuelle est rétablie.

26 Notons cependant que l'ordonnance bruxelloise précise que les clients doivent être « *protégés des méthodes de vente déloyales ou trompeuses* » en se référant explicitement à la loi sur les pratiques de commerce et à l'accord qui la prolonge. Voir Article 25 quatuordecies §1 4°.

27 Article 2, 36° de la loi du 6 avril 2010.

28 Article 2, 31° de la loi du 6 avril 2010.

29 Voir Avis du 28 février 2007 de la Commission des clauses abusives (site SPF Economie).

En matière de démarchage, le code de bonne conduite spécifique au secteur du gaz et de l'électricité renforce la protection des consommateurs. Il prévoit notamment que les fournisseurs et les agents commerciaux³⁰:

- *n'abusent pas de la faiblesse du consommateur. Il est ainsi interdit d'offrir ou de conclure des contrats avec des consommateurs qui manifestement ne sont pas capables de juger la portée du contrat proposé. Ils se comportent de manière particulièrement réservée vis-à-vis des personnes âgées, moins valides et défavorisées.*
- *doivent à tout moment éviter que le consommateur puisse mal comprendre l'information transmise ou qu'il se fasse des idées erronées, surtout à propos d'économies éventuelles.*

De plus, le code de bonne conduite va plus loin que la loi en matière d'obligation de confirmation écrite et de délai de renom. Ainsi, aucun contrat de fourniture d'énergie ne pourra valablement être conclu par téléphone, le fournisseur étant tenu d'envoyer copie écrite de contrat qui sera jugé valable si et seulement si le client renvoie une confirmation écrite dans laquelle il marque son accord et après un délai de 7 jours (à dater de la confirmation écrite du client) laissé au consommateur pour se rétracter. Ainsi, les fournisseurs sont tenus de faire parvenir une confirmation écrite d'un contrat conclu par internet, à domicile ou dans l'espace public. Le contrat ne sera jugé valable qu'une fois passé le délai de renom de 14 jours ouvrables (domicile, espace public, autre entreprise, foire...) à dater de la réception de la confirmation écrite.

Si ces dispositions ne sont pas respectées, le contrat sera jugé non valable et le consommateur sera remboursé des factures qu'il a payées jusqu'à ce que son ancienne relation contractuelle soit rétablie.

Tout comme pour la loi sur les pratiques de marché et de protection des consommateurs, c'est la direction « contrôle et médiation » du SPF Economie qui sera compétente pour le respect de ces dispositions. Le dépôt de plaintes est organisé sur le site même du SPF Economie et doit se faire par écrit. La procédure peut aboutir à un procès-verbal transmis au Parquet qui poursuivra au plan pénal s'il l'estime nécessaire. Malheureusement, ces procès-verbaux sont souvent classés sans suite par le Parquet. Les plaintes adressées au SPF Economie voient rarement produire leurs effets pour les consommateurs. Cependant, elles servent d'avertissement aux fournisseurs qui sont ainsi poussés à modifier leurs pratiques. Enfin, lorsque plusieurs plaintes, par exemple issues d'un même quartier, font état d'une pratique de démarchage abusif, le fournisseur se retourne alors contre le démarcheur.

Exemple :

Monsieur S. signe un contrat auprès d'un démarcheur de la société X pour le gaz et pour l'électricité et reçoit du démarcheur une copie peu lisible où l'on devine que ce contrat serait signé sous toutes réserves le 12/09/2009. Le démarcheur lui a assuré que les conditions du contrat seraient plus avantageuses que celles de son précédent fournisseur. Il reçoit une facture datée du 5 octobre 2009 l'invitant à payer un montant provisionnel de 244,39 euros alors qu'il n'a reçu de la part de la société X aucune confirmation écrite de son contrat et n'a donc de ce fait pas pu notifier une renonciation.

Monsieur S. se trouvait donc lié contre son gré à un fournisseur d'énergie qu'il n'avait pas choisi et qui lui réclamait des montants plus importants que son précédent fournisseur. Il a donc décidé de changer de fournisseur. Les articles invoqués pour porter plainte sont :

I, 3, du Code de conduite en ce que son démarcheur a abusé de son ignorance quant à la réalité des prix de l'énergie pour lui faire signer un contrat ;

I, 4 du Code de conduite en ce que le démarcheur n'a pas fait connaître, dès la prise de contact, le fournisseur qu'il représentait ainsi que son but et éventuellement son identité ;

³⁰ Voir code de bonne conduite, page 1 et 2.

I, 7, du Code de conduite en ce que le démarcheur n'a pas évité de faire mal comprendre l'information qu'il transmettait ;

I, 8, du Code de conduite en ce que le démarcheur n'a pas fait comprendre toutes les informations à communiquer obligatoirement au consommateur ;

II, b), 1 du Code de conduite car son démarcheur n'a pas indiqué spontanément pour quel fournisseur il intervenait ;

II, 2, de l'Accord et II, b), 5 du Code de conduite car son démarcheur n'a pas laissé un exemplaire lisible du contrat ni une grille tarifaire ;

Vu la longueur de la procédure, Monsieur a renoncé à sa plainte. Elle a donc été classée sans suite. Toutefois Monsieur a été invité à se constituer partie civile sur une autre plainte en cours envers ce fournisseur X.

2.7. Le médiateur fédéral

Le gouvernement fédéral a également créé un service de médiation que la CREG a toujours refusé de mettre en place bien que cette mission lui ait été confiée par la loi du 29 avril 1999.³¹ Par la suite, des difficultés pratiques rencontrées par le SELOR pour trouver un « médiateur » compétent pour chacune des deux grandes communautés linguistiques a retardé sa mise en place. Celle-ci a fini par avoir lieu dans le courant de l'année 2010, suite à un changement législatif permettant au médiateur néerlandophone de commencer son travail sans attendre son homologue francophone et de traiter les plaintes émanant du sud du pays.

Le Service fédéral de médiation de l'énergie a pour vocation de fonctionner comme un point de contact unique pour la réception et le traitement des plaintes. Il traite donc les plaintes relatives aux compétences fédérales, ou mixtes (qui relèvent à la fois du fédéral et du régional). Le médiateur fédéral de l'énergie est en théorie compétent pour toute plainte concernant le fonctionnement du marché de l'électricité et du gaz et pour toute plainte concernant un différent entre un client final et une entreprise de gaz et d'électricité. Dans le cas de plaintes qui relèvent de deux niveaux de législation différents, le médiateur peut mobiliser des experts des autres institutions, notamment régionales, pour traiter ces plaintes. Comme nous venons de le voir, les plaintes relatives aux pratiques de marketing et de vente des fournisseurs sont traitées par le SPF Economie.

Le médiateur fédéral est compétent pour examiner la plainte, rechercher un accord entre les parties et émettre des recommandations. Cependant, il n'a pas de pouvoir contraignant. Après avoir examiné la plainte, le médiateur va essayer de trouver un accord entre les parties. Il s'agit bien d'un accord et de médiation, la « loi » n'étant qu'un argument. S'il ne trouve pas d'accord entre les parties, il émettra une recommandation. Les protagonistes ne sont cependant pas obligés de suivre cette recommandation. Donc, le consommateur peut se retrouver dans une situation où le médiateur lui donne raison, mais où l'entreprise de gaz et d'électricité refuse de suivre la proposition du médiateur. Le problème rencontré par le consommateur n'est donc en rien résolu. Il est dans son droit mais aucune solution ne lui est apportée.

L'avantage théorique du recours au service de médiation fédéral est qu'il suspend la procédure en cours si la plainte est recevable, et donc éventuellement les paiements qui seraient dus par le client à son fournisseur. Cependant, cette suspension de la procédure peine à être appliquée sur le terrain. Ainsi, un représentant du médiateur fédéral a affirmé, lors du colloque organisé par la fédération des CPAS en avril 2010, qu'il déconseillait aux clients confrontés à une demande de placement d'un compteur à budget et qui avaient porté plainte auprès du médiateur pour défaut de réponse du fournisseur suite à une contestation de facture, de refuser le placement du compteur.

³¹ La CREG estimait que cette mission n'était pas compatible avec le rôle d'un régulateur.

En effet, il convient de préciser que l'accord de convention conclu entre le médiateur fédéral et les entreprises d'énergie prévoit une suspension de la procédure de perception lorsqu'une plainte pour contestation de factures est jugée recevable (Art. 19 de la convention). Cette procédure concerne les factures, rappels, mises en demeure, etc. A contrario, la procédure de recouvrement n'est, elle, arrêtée qu'en cas d'erreur manifeste constatée par l'entreprise ou par le médiateur (Art. 21 de la convention). Les entreprises d'énergie associent dès lors la procédure de défaut de paiement à une procédure de recouvrement, qui n'est pas couverte par la législation fédérale. Une discussion juridique qui mérite d'être prolongée et qui pose particulièrement problème en Wallonie avec la pose du compteur à budget qui pourrait parfois être évitée, tout comme les coûts qu'elle représente...

2.8 A qui adresser sa plainte ?

Dans bon nombre de cas (en particulier ceux qui concernent les contestations de facture, les problèmes de déménagement, les problèmes de changement de fournisseur ou d'entrée en vigueur du contrat) un consommateur pourra donc s'adresser tant au service de médiation fédéral qu'à son service de médiation régional.

Le type de réponse apporté ne sera pas forcément identique d'un service à l'autre. En effet, comme nous l'avons vu, le médiateur fédéral tentera de favoriser un accord entre les parties (sans forcément faire appliquer les législations régionales en matière d'indemnités), tandis que les médiateurs régionaux veilleront à faire appliquer les législations strictement régionales, en ce compris les possibilités d'indemnités.

A contrario, en ce qui concerne les problèmes d'application des règles en matière de garantie bancaire, de procédure de défaut de paiement (placement du compteur à budget ou du limiteur de puissance, reconnaissance du statut de client protégé régional) ou de relations conflictuelles avec les gestionnaires de réseau (sauf s'ils agissent en tant que fournisseurs), il conviendra plutôt de s'adresser au service de médiation régional.

Enfin, en matière d'obtention du tarif social (pour les bénéficiaires définis au niveau fédéral), il conviendra de s'adresser au médiateur fédéral.

Les cas de démarchages abusifs pourront soit être directement adressés à la direction « contrôle et médiation », soit transiter par le médiateur fédéral.

Pour Bruxelles, il convient cependant de noter l'étendue du champ des compétences confiées au service des litiges de Brugel qui peuvent porter sur l'application de l'ordonnance (qui reprend à son compte et renforce le contenu de l'accord) comme sur le fonctionnement des marchés. L'étendue des compétences du service bruxellois des litiges est donc pratiquement identique à celle du service fédéral de médiation. Il conviendra cependant de voir comment ce nouveau service pourra traiter les plaintes qui lui sont adressées.

Ceci dit, dans la pratique, le bon esprit de collaboration existant entre les services permet aux consommateurs de s'adresser à l'un comme à l'autre, ceux-ci se transmettant les dossiers qui relèvent plutôt des compétences de leur alter ego. Cependant, pour les dossiers qui relèvent de compétences communes, il faut être conscients des différences d'approche entre les services (tenter de trouver un compromis au fédéral, obtenir une indemnité au niveau régional).

Enfin, certaines situations mériteraient sans doute d'être portées devant la justice de paix, mais ceci implique souvent l'obtention de conseils et d'un suivi juridiques qui ne sont pas à la portée de tous.

Aurélie Ciuti, coordinatrice du RWADE
Thibaud De Menten, secrétaire régional des EP de Bruxelles et membre du RWADE

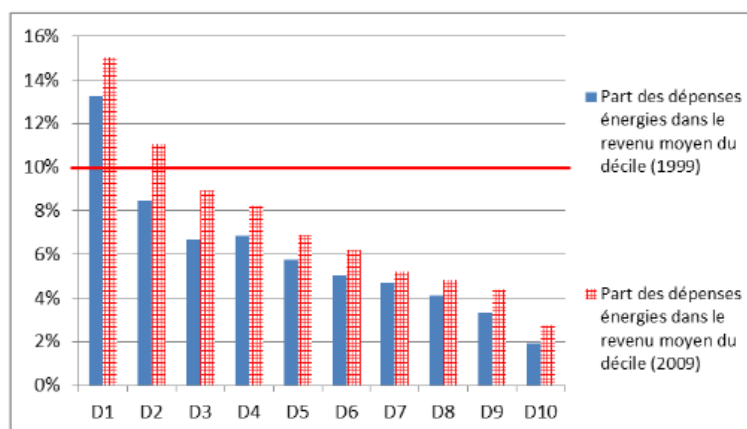
3.

Les politiques tarifaires au service de la lutte contre la précarité énergétique

3.1. La précarité énergétique, une réalité vécue par de plus en plus de ménages

Comme le montre la contribution de Nicolas Bernard, le fait d'accéder à une quantité suffisante d'énergie constitue un droit qui découle de l'article 23 de la Constitution qui garantit à chacun le droit de disposer d'un logement décent. Ce droit implique de disposer d'une quantité d'énergie suffisante pour se chauffer, s'éclairer, préparer des aliments, se laver... Or, aujourd'hui, de plus en plus de ménages éprouvent des difficultés à disposer dans leur logement de l'énergie nécessaire – principalement en chauffage – à la satisfaction de ces besoins élémentaires.

Cette évolution s'inscrit dans un contexte d'augmentation des prix de l'énergie ces dernières années. En 2010, les prix des produits énergétiques utilisés dans le logement ont fortement augmenté : le mazout de chauffage a connu une envolée de 28%, en raison de la flambée des prix pétroliers. Le prix de l'électricité a augmenté d'environ 7% entre décembre 2009 et décembre 2010 et celui du gaz de plus de 20%³². Concrètement, un ménage se chauffant au mazout et dépensant environ 100 euros par mois pour son chauffage en 2009 a dû débourser près de 130 euros en 2010. Cette évolution, quelques fluctuations mises à part, ne date pas d'hier. Le graphe suivant montre en effet l'évolution de la part des revenus consacrée à l'énergie domestique (hors frais de mobilité) entre 1999 et 2009³³.

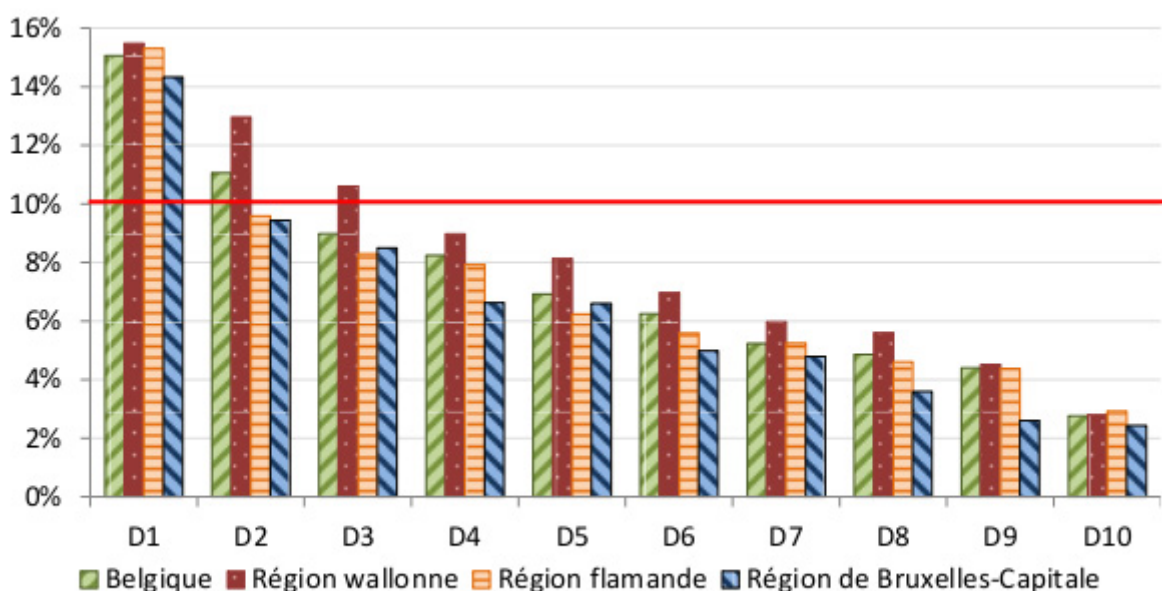


Graphique 13: Part des dépenses moyenne d'énergie dans le revenu moyen par décile - Belgique 1999 et 2009

32 Rapport annuel 2010, Institut des comptes nationaux (ICN).

33 Source : La précarité énergétique en Belgique, Frédéric Huybrechts, Sandrine Meyer, Jan Vranken, décembre 2011, page 71.

Cet accroissement des coûts énergétiques touche particulièrement les ménages précaires et modestes, qui risquent de plus en plus de basculer dans la pauvreté énergétique. Une notion utilisée pour rendre compte de cette forme de pauvreté est celle de précarité énergétique, qui lie proportionnellement la facture d'énergie d'un ménage à ses revenus. En Grande-Bretagne, ce seuil est fixé à 10% du revenu. Le Parlement européen l'estime au double de la dépense énergétique médiane du pays concerné. Quel que soit le seuil à retenir chez nous, ces définitions permettent de donner une estimation du phénomène. En voici une illustration³⁴. Ce graphique met en évidence le fait que selon la définition adoptée par la Grande-Bretagne, le troisième décile wallon commence à basculer dans la « précarité énergétique ».



Graphique 14: Part des dépenses moyennes d'énergie dans les revenus moyens par décile et par région, 2009

En 2008, les ménages belges ont consacré en moyenne 5,8% de leur budget pour l'énergie (eau, électricité, gaz et mazout). Cependant, près de 9% des ménages, soit 1,3 million de personnes, ont dû déboursier plus du double de cette moyenne pour accéder aux services de l'énergie. Une étude comparative des mesures sociales³⁵ a montré que, dans chacune des trois Régions, ce sont les premiers déciles de revenus qui consacrent une part plus importante que la moyenne de tous les revenus pour leurs besoins énergétiques, au contraire des derniers déciles qui y allouent une part de leur budget moindre que la moyenne. Ainsi, en 2004, les ménages les plus aisés consacraient moins de 4% de leur revenu aux dépenses énergétiques alors que les ménages les plus pauvres leur consacraient près de 7% pour une moyenne se situant aux alentours de 5%. L'étude montre que, entre 1996 et 2004, l'écart s'est creusé entre les premiers et les derniers déciles de revenus.

Face à des coûts énergétiques en augmentation et englobant une part croissante de leur budget, de plus en plus de ménages précaires et modestes connaissent des difficultés de paiement. En Région wallonne, le nombre de clients déclarés en défaut de paiement est passé de 70.700 à 80.700 pour l'électricité et de 38.600 à 42.800 pour le gaz entre 2009 et 2010, soit une augmentation respectivement de près de 10% pour le gaz et de plus de 8% pour l'électricité³⁶. En

34 Source : « La précarité énergétique en Belgique », Frédéric Huybrechs, Sandrine Meyer, Jan Vranken, décembre 2011, page 72.

35 La précarité énergétique en Belgique, Frédéric Huybrechs, Sandrine Meyer, Jan Vranken, décembre 2011.

36 Rapport annuel de la CWAPE, 2010, p 32.

Région bruxelloise, le nombre de ménages ayant reçu une mise en demeure a crû de 57% entre 2009 et 2010, passant de 71.706 à 123.070 ménages !³⁷

Cette précarité énergétique révèle les importantes inégalités que le coût énergétique, qui est une tendance forte et de long terme, est en train de créer dans nos sociétés. Différents leviers peuvent être activés par les pouvoirs publics pour contrer ces inégalités. Après une brève analyse des déterminants de la précarité énergétique, nous ferons le point sur deux mesures : le tarif social et la tarification progressive et solidaire de l'énergie.

3.2. Les facteurs de précarité énergétique

Afin d'agir sur les situations de précarité énergétique, il faut identifier les facteurs qui en sont à l'origine.

Les prix de l'énergie et leur évolution à la hausse ces dernières années ont évidemment un impact sur le coût énergétique payé par les ménages, et particulièrement par les plus vulnérables. Enfin, notre préoccupation pour la précarité énergétique est d'autant plus importante que l'évolution à la hausse des prix de l'énergie est une tendance lourde en raison de la raréfaction des ressources d'énergie fossiles. Des mesures structurelles en faveur des ménages fragilisés doivent donc pouvoir être apportées. Nous y reviendrons.

Comme on l'a vu, le revenu est un facteur de précarité énergétique. Dans un contexte d'augmentation des prix, les personnes appauvries et modestes doivent consacrer une part de plus en plus importante de leur budget à leurs dépenses énergétiques. Le manque de moyens pour se chauffer peut conduire à des situations d'endettement ou de restriction sur les autres besoins ou encore de restriction sur la consommation énergétique sous le seuil de ce qui est nécessaire. Ces comportements peuvent avoir un impact sur la santé des personnes : maladies liées au froid, à l'humidité, etc.³⁸ Le compteur à budget, mécanisme mis en place en Région wallonne pour les clients en défaut de paiement et qui impose de prépayer ses consommations, conduit à ce type de situation d'auto-rationnement (coupures suite à une absence de rechargement de la carte d'alimentation du compteur) : avec ce système, les personnes consomment selon leurs moyens et non selon leurs besoins. La précarité énergétique étant liée au revenu, elle ne constitue souvent qu'un des aspects de situations de pauvreté ou de précarité vécues par les personnes ; des réponses globales doivent donc pouvoir être apportées, notamment via l'augmentation des minima sociaux.

Un autre élément déterminant dans les situations de précarité énergétique est la mauvaise performance énergétique des logements (logements pas isolés, voire insalubres, équipements et systèmes de chauffage peu performants, etc.). En Région wallonne, 1 personne sur 4 vit dans un logement mal isolé. Ce sont davantage les ménages à revenus modestes qui occupent ces logements. A Bruxelles, les locataires sont particulièrement concernés : on constate ainsi que les logements sans double vitrage sont occupés principalement par des locataires³⁹. Un foyer aux ressources limitées aura d'autant plus de difficulté à faire face à ses dépenses énergétiques qu'il habite dans une « passoire », alors qu'il le pourrait si son logement était bien isolé. Dans un souci d'efficacité écologique et sociale, il conviendrait donc de permettre à ces ménages, et plus notamment à ceux qui connaissent des difficultés de paiement, de réaliser une rénovation énergétique de leur logement, en mettant en place des mécanismes de soutien (préfinancement, primes, etc.), d'accompagnement (administratif, financier, technique) et d'encadrement des loyers (dont les montants n'ont parfois rien à voir avec la qualité des logements).

Enfin, un dernier facteur à prendre en compte dans la précarisation énergétique des personnes est leur état de santé. En effet, lorsqu'un des membres d'un foyer modeste tombe malade, cela peut

37 Rapport annuel de Brugel, 2010, p.49,

http://www.brugel.be/Files/media/rapportannuel/RAPPORT_ANN_Brugel2010_FR_.pdf

38 Creiser C., « Qu'est-ce que la précarité énergétique ? », Think Tank européen *Pour la Solidarité*, mai 2009.

39 ICEDD, Bilan énergétique bruxellois, 2008.

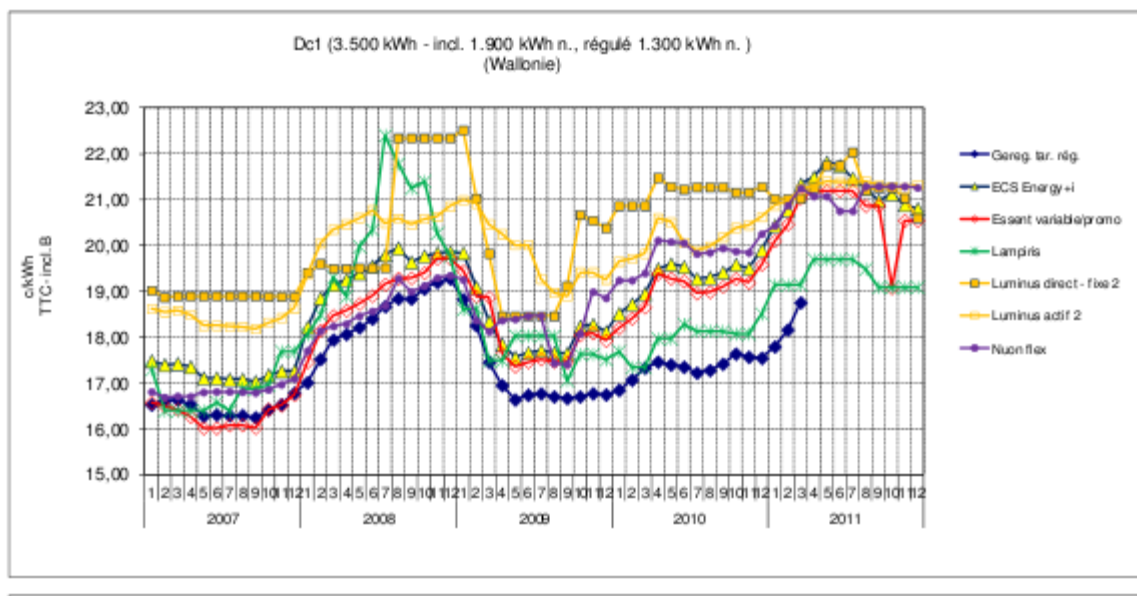
avoir des conséquences sur le revenu du ménage (perte de revenu liée à la maladie, frais médicaux, etc.) ainsi que sur les consommations énergétiques (besoin constant d'une température élevée dans le logement, utilisation d'appareillages médicaux, etc.). Il conviendrait donc de prendre en compte ces situations dans les réponses politiques apportées.

Dans la suite de cet article, nous nous centrerons sur les mesures qui permettent de limiter l'augmentation des prix, en analysant tout d'abord quel est l'impact de la libéralisation, puis les bénéfices qu'il est possible de tirer du tarif social et enfin, ce qu'on pourrait attendre en matière de tarification plus solidaire de l'électricité.

3.3. L'impact de la libéralisation

3.3.1. Des prix plus élevés

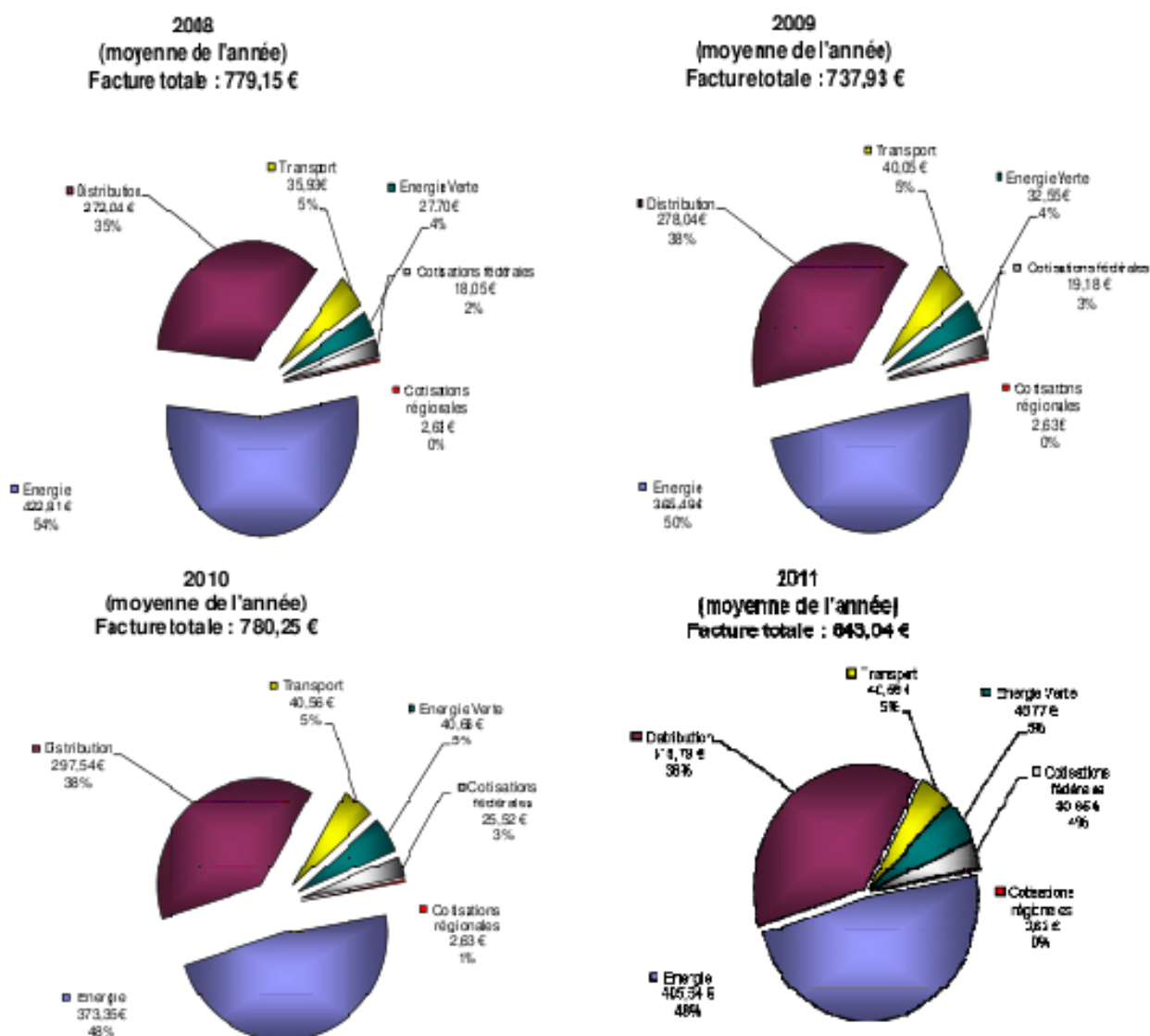
La libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, intervenue en Belgique entre 2002 et 2007 sous l'impulsion de l'Union européenne, n'a pas eu les résultats escomptés sur les prix, en raison notamment de la position ultra-dominante de l'opérateur historique Electrabel et des difficultés rencontrées par les pouvoirs publics pour créer un contexte de concurrence sur un marché très spécifique, mais également en raison d'une série de coûts de coordination qui apparaissent dès lors qu'on sépare les activités de production et de gestion des réseaux. A titre d'illustration, le graphique suivant montre l'évolution des prix proposés par les principaux fournisseurs pour un client wallon consommant 3.500 kWh, en le comparant avec le tarif qui aurait existé si « on avait continué comme avant » (voir la courbe du bas, dénommée « Gereg tar reg » abréviation belge-belge de « tarif régulé »)⁴⁰.



40 Source : CREG rapport sur l'évolution des prix, décembre 2011, page 8.

3.3.2. Les différentes composantes du prix facturé par les fournisseurs

Les prix mentionnés dans ce dernier graphique comprennent l'ensemble des composantes. Ainsi, seule une moitié environ de ce qu'un client paye à son fournisseur reste dans la poche de ce dernier. Les fournisseurs restituent en effet aux gestionnaires de réseau de distribution et de transport et aux pouvoirs publics la partie de la facture qui reste régulée. Les graphiques suivants⁴¹ montrent l'évolution de la part de ces différents postes pour un client wallon consommant 3.500 kWh.



Les tarifs de distribution et de transport

Il convient cependant de préciser qu'il s'agit d'une facture wallonne moyenne, tant les différences de tarif peuvent varier d'un gestionnaire de réseau de distribution à l'autre. A titre d'illustration, le tableau suivant⁴² montre les différences de tarifs des gestionnaires de réseaux wallons et bruxellois pour l'année 2008. Ainsi, pour un simple comptage, la différence entre le tarif de distribution le moins onéreux (5 centimes/kWh pour les clients raccordés au réseau de l'AIEG) et le plus élevé (10 centimes/kWh pour les clients raccordés au réseau INTEREST) est du simple au

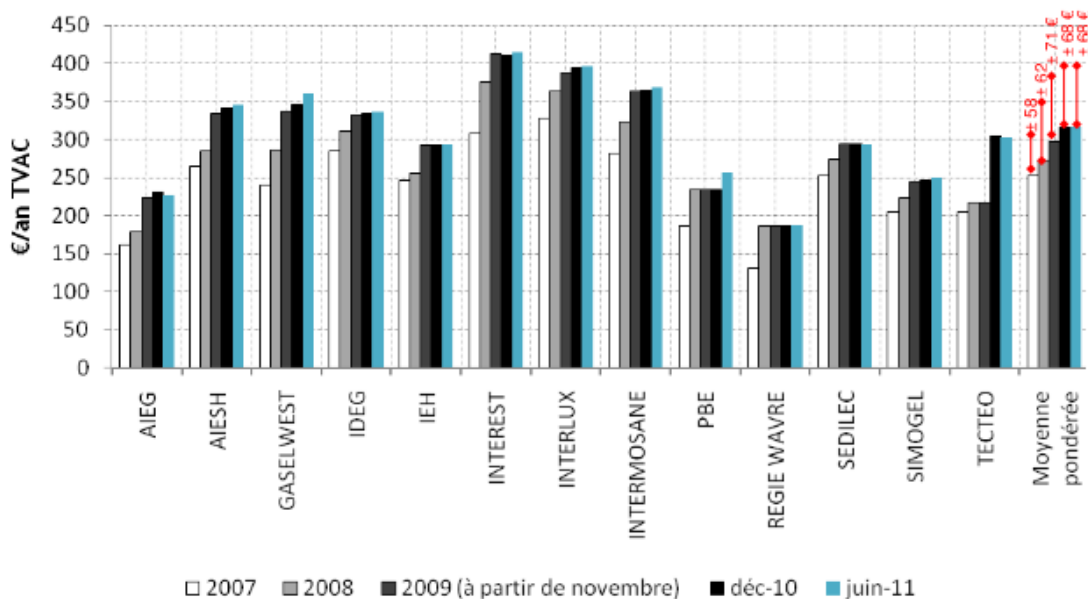
41 Rapports de la CWAPE sur l'évolution des prix de décembre 2010 et juin 2011.

42 Calcul du RWADE.

double, soit une différence de 175 euros par an pour un client consommant 3.500 kWh. Le tarif de distribution de SIBELGA est quant à lui relativement proche du tarif moyen pratiqué par les GRD wallons. Ces tarifs de distribution font l'objet d'une régulation par la CREG (et demain, suite à la réforme de l'Etat, par les régulateurs régionaux) et peuvent varier d'une année à l'autre.

2008	Distribution					Transport
	Location compteur	Tarif normal	Multi comptage			
			heures pleines	heures creuses	exclusif nuit	
	€/an	c€/kWh	c€/kWh	c€/kWh	c€/kWh	c€/kWh
AIEG	5,52	4,97	5,34	3,65	3,03	1,57
AIESH	6,48	7,97	8,53	5,71	4,2	1,21
TECTEO-RESA	15,6	5,76	6,29	3,95	3,56	1,38
GASELWEST	3,6	8,06	8,06	4,74	3,28	1,09
IDEG	8,04	8,64	9,2	5,08	4,06	1,4
IEH	8,76	7,07	7,49	4,43	3,64	1,5
INTEREST	8,04	10,51	11,27	6,04	4,69	1,41
INTERLUX	8,04	10,15	10,84	5,95	4,69	1,48
INTERMOSANE	8,04	9,01	9,59	5,38	4,3	1,44
PBE	14,88	6,26	6,26	5,52	3,86	1,04
SEDILEC	8,04	7,59	8,08	4,46	3,57	1,32
SIMOGEL	8,04	6,15	6,53	3,75	3,02	1,15
WAVRE	9	5,08	5,08	3,4	3,4	1,63
		9,13				
Moyenne pondérée wa	9,87	7,55	8,05	4,69	3,85	1,43
MIN wallon	3,6	4,97	5,08	3,4	3,02	1,04
MAX wallon	15,6	10,51	11,27	6,04	4,69	1,63
SIBELGA	2,9	7,12	7,2	5,2	4,72	1,03

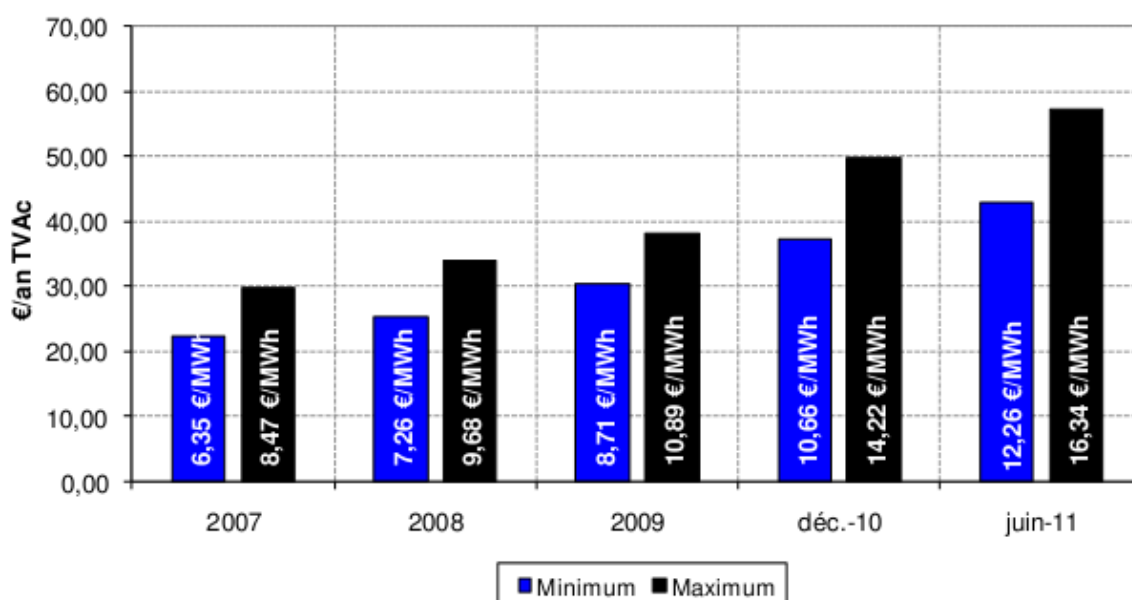
Evolution des tarifs de distribution
Clientèle Dc1 (3500 kWh)



Les différentes surcharges

Un premier élément qui vient augmenter le prix de l'énergie est le poste intitulé « contribution énergie verte ». Ce poste est variable d'un fournisseur à l'autre⁴³, et ils ont la liberté de facturer à leur client les coûts que représente leur obligation d'acheter un certain nombre de « certificats verts » aux producteurs d'électricité verte. Ce quota de certificats verts que les fournisseurs, qu'ils soient « verts » ou non, doivent acheter constitue l'élément central du financement du développement de l'électricité verte. Ce quota, exprimé en nombre de certificats par centaines de milliers de kWh vendus est en augmentation constante. Ainsi, en 2007, les fournisseurs devaient acheter 7 certificats/100.000 kWh vendus à leurs clients, 8 certificats en 2008, 9 en 2009, 11,75 en 2010, 13,5 pour 2011. Ce montant est encore amené à augmenter dans les années qui viennent, vu les objectifs régionaux en matière de développement de l'électricité verte.

**Evolution des coûts liés à la contribution énergie verte
Clientèle Dc1 (3500 kWh)**



Un second type de complément à la facture est ce qu'on appelle la « cotisation énergie ». Celle-ci a été instaurée en 1993 par le gouvernement « Dehaene » au moment où il fallait renflouer les caisses de la sécurité sociale, dans un contexte de « rigueur budgétaire ».

Une troisième catégorie de surcharge est appelée « cotisation fédérale » et permet de financer le fonctionnement de la CREG, les provisions pour le démantèlement des centrales nucléaires, le financement d'un fonds « Kyoto », le tarif social (les fournisseurs sont en effet financés par ce fonds pour octroyer le tarif social aux clients qui y ont droit), le financement de la prime chauffage octroyée aux ménages à faibles revenus se chauffant à l'électricité en 2008 et en 2009, le financement des CPAS pour assurer leurs services de médiation de dettes et intervenir dans le paiement des factures d'électricité des ménages qui, malgré tous leurs efforts personnels, ne parviennent pas à apurer leurs dettes. Les montants nécessaires au financement de ces politiques publiques sont adaptés chaque année par la CREG, comme le montre le tableau suivant⁴⁴. Nous y relèverons une importante augmentation de la cotisation « dénucléarisation » ainsi que de la

43 Voir graphique suivant, issu du rapport de juin 2011 de la CWAPE sur l'évolution des prix.

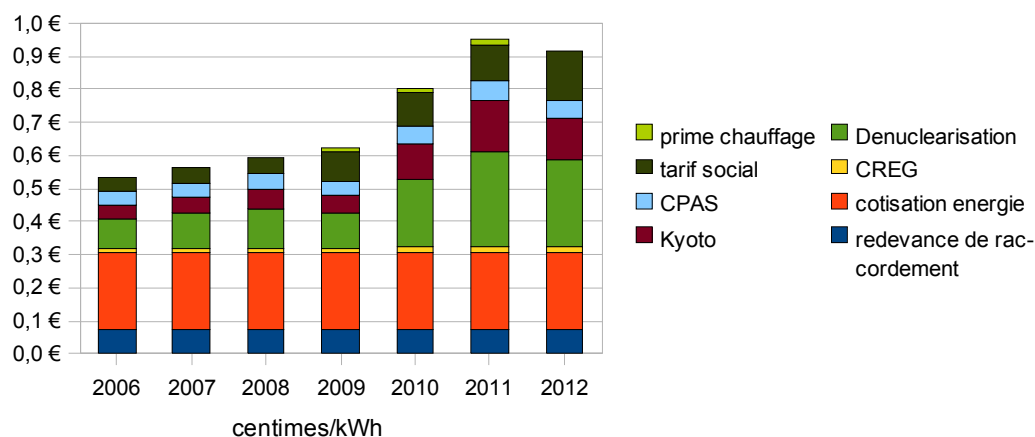
44 Source : RWADE, sur base des informations publiée par la CREG.

cotisation permettant de financer le tarif social, ce qui s'explique par l'augmentation du nombre de bénéficiaires (cf. supra).

Enfin, certains prélèvements ont été mis en place par les Régions. En Wallonie et à Bruxelles, il s'agit d'une part de la redevance de raccordement. Celle-ci est proportionnelle à la consommation en Wallonie et est liée à la puissance souscrite à Bruxelles. D'autre part, une redevance dite de voirie a été créée pour compenser la perte de revenu que la libéralisation a engendré pour les communes. Cette surcharge est intégrée dans les tarifs de distribution.

Pour être tout à fait complet, les coûts de la politique du développement de l'éolien offshore (situé en mer du Nord, territoire fédéral) fait aussi l'objet de majoration des tarifs de transport, tandis que les coûts d'une série d'obligations de service public imposés aux gestionnaires de réseaux (obligation d'achat d'électricité verte, placement des compteurs à budget) sont également répercutés sur les tarifs.

Evolution des surcharges

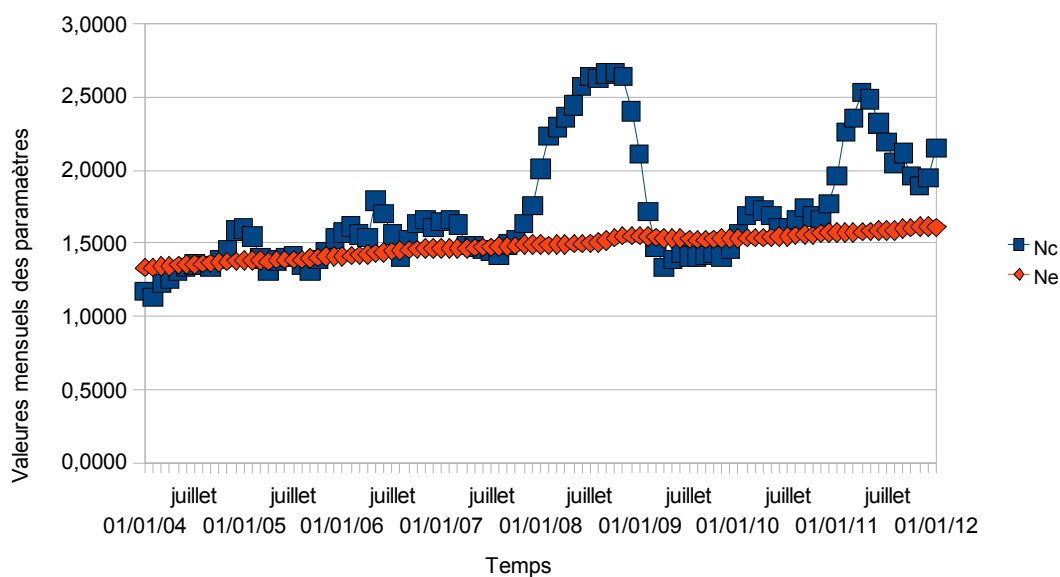


Le prix de l'énergie consommée en tant que telle

Les prix du gaz et de l'électricité proposés par les fournisseurs varient mensuellement en fonction des cours des combustibles (gaz, électricité, pétrole) sur les marchés internationaux, comme le reflètent les évolutions du paramètre Nc utilisé par plusieurs fournisseurs pour adapter mensuellement le prix des contrats dits « variables ». Le paramètre Ne mesure quant à lui l'évolution des prix d'une série spécifique de biens et services utilisés dans le secteur de l'énergie (hors combustibles des centrales). Si la CREG a estimé que ces paramètres ne reflétaient pas correctement l'évolution réelle des prix internationaux, ils sont encore utilisés par plusieurs fournisseurs, dont Electrabel pour l'ensemble de ses contrats variables, en ce compris le contrat « implicite » auquel la plupart des ménages wallons sont soumis lorsqu'ils n'ont pas signé de contrat avec le fournisseur de leur choix⁴⁵. Le prix du kWh pour ce contrat dit « de base » du principal fournisseur « désigné » est ainsi le simple résultat mathématique de la formule suivante : $(2,458 \cdot Nc) + (1,698 \cdot Ne)$.

45 Source : RWADE, sur base des données de la CREG et d'Electrabel.

Evolution des paramètres Nc et Ne



Malgré des différences entre fournisseurs, les corrélations entre le paramètre Nc et les propositions tarifaires des graphiques suivants sont évidentes, que ce soit pour les contrats à prix variables ou à prix fixes d'un client consommant 3.500 kWh⁴⁶.

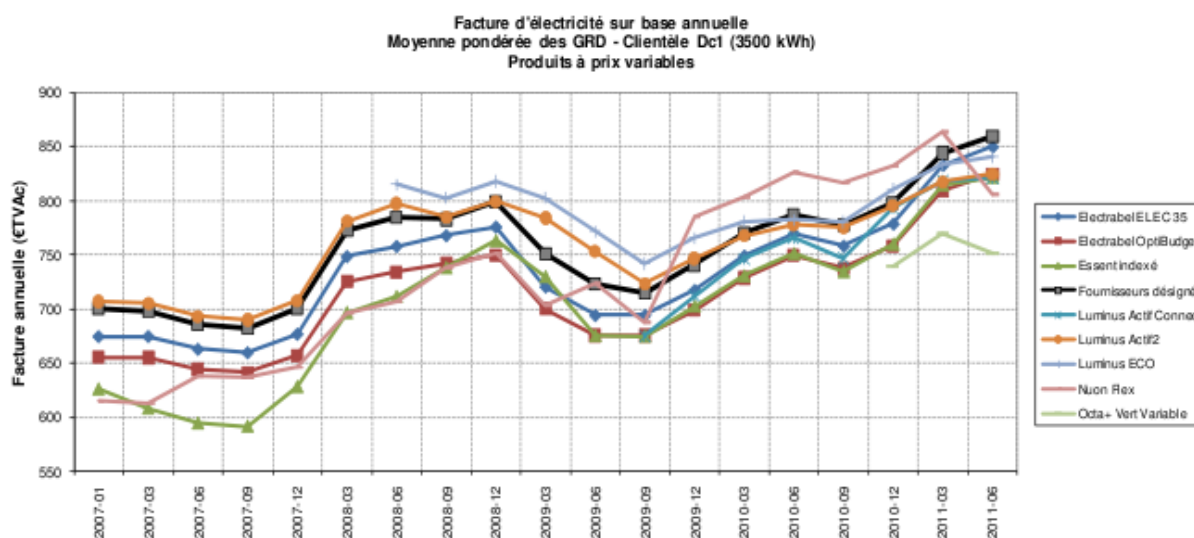


Figure 9 : Evolution de la facture d'électricité sur base annuelle des différents produits à prix variables pour la moyenne pondérée des GRD (clientèle Dc1) entre janvier 2007 et juin 2011

46 Rapport de la CWAPE sur l'évolution des prix de juin 2011, page 18 et 19.

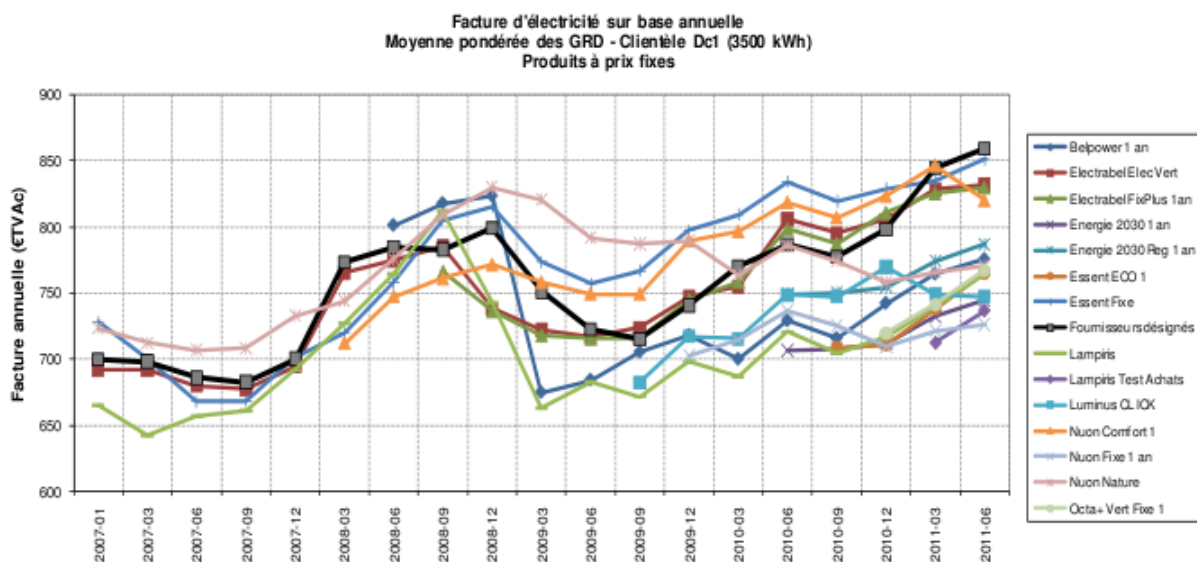


Figure 7 : Evolution des factures d'électricité sur base annuelle des différents produits à prix fixes pour la moyenne pondérée des GRD (clientèle Dc1) entre janvier 2007 et juin 2011

Cette volatilité des prix, augmentée depuis la libéralisation, fait peser les risques de ces variations soudaines sur les consommateurs, dans la mesure où ils n'ont pas conclu de contrat à prix fixe. Le choix d'un contrat à prix fixe n'est cependant pas sans inconvénients. S'il offre une certaine stabilité, encore faut-il avoir signé « au bon moment » (rétrospectivement, il s'avère que le choix d'un contrat avec Lampiris en janvier 2007 pour trois ans était avantageux) et espérer que le fournisseur ne modifie pas ses tarifs en cours de contrat. En effet, dans notre exemple wallon, si Lampiris avait maintenu pendant trois ans la durée du contrat, la facture annuelle 2007 aurait été de 660 €, celle de 2008 de 685 € et celle de 2009 de 700 €. Ces augmentations étant dues à l'évolution des tarifs de distribution et des surcharges (cf. supra). Alors que le même client consommant 3.500 kWh et ayant conclu pour trois ans également le contrat à prix variable le plus intéressant, c'est-à-dire avec Nuon, aura vu sa facture de 2007 s'élever à 640 €, celle de 2008 à 710 € et celle de 2009 à 750 € alors que le simulateur tarifaire que ce client bien avisé avait été consulter avant de faire son choix lui annonçait (sur base des valeurs des paramètres Nc et Ne de l'année 2006, une facture annuelle d'environ 650 €. Dans cet exemple, le choix d'un produit à prix fixe s'est rétrospectivement avéré payant, vu que les prix internationaux de l'énergie ont augmenté (souvenez-vous du baril à 150 € de juillet 2008). Sauf que Lampiris n'a pas pu maintenir des prix aussi bas pendant trois ans, et après avoir averti ses clients du changement, a modifié ses prix dès janvier 2008, de sorte que la facture de 2008 est montée à 715 €. A contrario, dans un scénario de baisse des prix, nous avons des doutes sur le fait qu'un fournisseur ayant passé une offre à prix fixe pour trois ans avec un client en septembre 2008 (soit 800 € de facture annuelle pour Lampiris) prévienne son client un an plus tard (soit en septembre 2009) pour lui proposer la formule tarifaire qu'il offre à tous ses nouveaux clients du jour (soit 700 € de facture annuelle). Bref, il n'est pas facile de choisir le contrat « le plus judicieux ». Si on aime la « stabilité », et qu'on choisit un contrat à prix fixe, il convient alors de veiller à vérifier que le tarif est toujours adapté l'année suivante. A défaut de réaliser un tel exercice régulier, il est sans doute économiquement préférable de choisir un contrat à prix variable, au prix d'une incertitude sur l'évolution de la facture.

Pourtant, effectuer un choix judicieux permet, comme nous le rappellent les rapports successifs sur l'évolution des prix publiés par la CWAPE, de réaliser des économies non négligeables. Comme le montre le graphique suivant⁴⁷, un choix « judicieux » permet en effet d'économiser, bon an mal an, 10% environ de la facture annuelle.

⁴⁷ Rapport de la CWAPE sur l'évolution des prix de juin 2011, page 16.

Facture d'électricité sur base annuelle pour la moyenne pondérée des GRD
Clientèle Dc1 (3500 kWh)

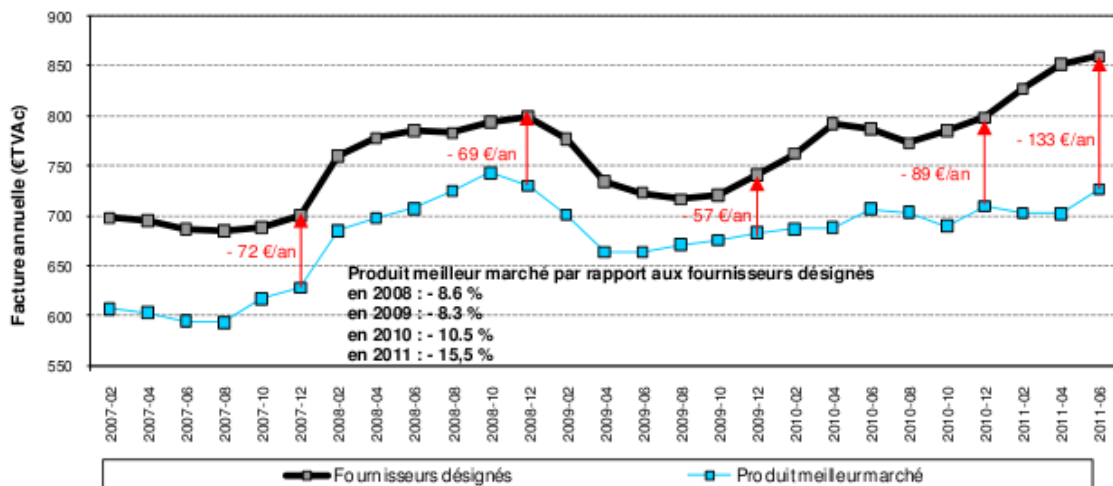


Figure 4 : Facture d'électricité sur base annuelle pour la moyenne pondérée des GRD des Fournisseurs désignés et du produit meilleur marché (clientèle Dc1)

Mais les rapports de la CWAPE ne précisent pas combien de ménages parviennent effectivement à obtenir un tel tarif « judicieux ». Par contre, ce qui est certain, c'est qu'en moyenne, le tarif obtenu par les ménages suite à la libéralisation est supérieur à celui qui aurait été obtenu « si on avait continué comme avant ». Enfin, il convient de constater que les ménages n'ont pas tous les mêmes « facilités » à obtenir un tarif judicieux, ni à comprendre et à résister aux multiples formes de démarchage de la part de représentants des fournisseurs, qui aboutissent parfois à des prix supérieurs à ceux pratiqués par le fournisseur par défaut. Bref, la « liberté de choix » offerte par l'ouverture à la concurrence renforce plutôt que ne limite le phénomène croissant de précarité énergétique. Dans quelle mesure, et à quelle échéance parviendrons-nous donc à obtenir que les ménages soient à nouveau alimentés par un fournisseur public exclusif ? Selon quelles nouvelles modalités, pas forcément incompatibles avec une concurrence au niveau de la production ? En effet, la consommation électrique des ménages ne représente qu'un gros quart (près de 7 milliards de kWh en Région wallonne) de la consommation totale (près de 26 milliards de kWh).

3.4. Le tarif social

3.4.1. Les bénéficiaires

En Belgique, le gouvernement fédéral accorde un tarif spécial pour le gaz et l'électricité à certaines catégories de personnes, sur base d'un « statut social » spécifique, sans prendre en compte un quelconque critère de revenu, contrairement à ce qui se passe dans le secteur du mazout⁴⁸. Les gouvernements régionaux peuvent ajouter d'autres catégories de clients protégés (voir la contribution de Sandrine Meyer).

En Région wallonne, le nombre de clients protégés a continué à croître en 2010, progressant de 26% pour l'électricité et de 31% pour le gaz par rapport à 2009. A Bruxelles, on constate une augmentation de 63% entre 2009 et 2010. Cette croissance est liée notamment à l'automatisation de l'octroi du tarif social au niveau fédéral qui a permis, dès 2010, à des ménages qui n'en avaient pas fait la demande mais qui entraient dans les conditions, d'en bénéficier.

48 Voir la contribution de Sandrine Meyer à ce dossier.

Comme le montre le graphique suivant⁴⁹, en Wallonie, près de 130.000 ménages bénéficient du tarif social, soit près de 10%.

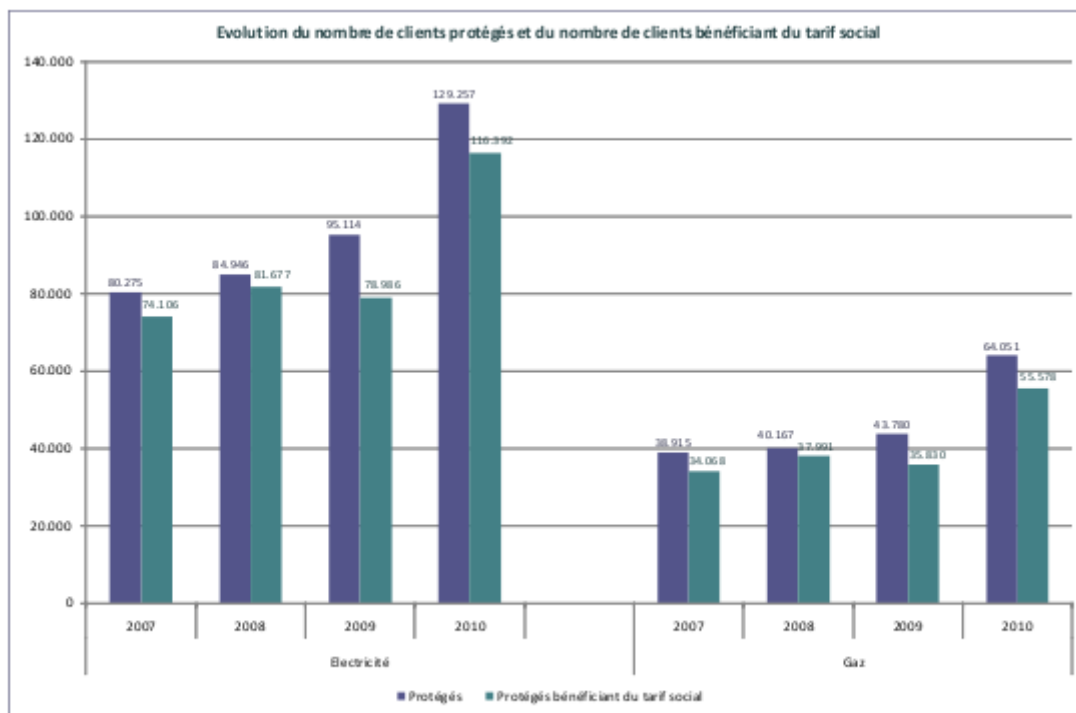


Figure 5 – Evolution de nombre de protégés et de clients qui bénéficient du tarif social

3.4.2. L'avantage qu'il représente

Jusqu'au mois d'août 2007 (en pratique octobre 2007), la définition du tarif social était relativement simple, puisqu'elle consistait à supprimer les termes fixes (location du compteur demandée par le GRD et redevance annuelle demandée par le fournisseur) et à offrir 500 kWh à chaque ménage. Mais ce mode de calcul, défini bien avant la libéralisation, n'y était plus adapté. En effet, dans les zones desservies par les gestionnaires de réseaux de distribution peu « onéreux » (cf. plus haut), certains tarifs commerciaux pouvaient être inférieurs au tarif social.

Il a donc fallu adapter le système, avec une petite période de transition qui explique le niveau très bas du tarif social d'octobre 2007 à janvier 2008⁵⁰.

La nouvelle disposition impose à la CREG de calculer, tous les six mois quel est le tarif commercial le plus avantageux, et quel est le tarif du gestionnaire de réseau le moins onéreux⁵¹. Le tarif social est la somme de ces deux composantes, diminuée des termes fixes et augmentée de la cotisation fédérale et de la redevance de raccordement (en Wallonie) mais pas des « contributions énergie verte » ni de la cotisation « énergie ». Les mêmes principes sont d'application pour le gaz. Concrètement, voici l'évolution du montant de l'acompte mensuel des bénéficiaires du tarif social pour des clients disposant d'un compteur simple et consommant respectivement 1.200 kWh et 3.500 kWh, en comparaison des prix qu'on aurait obtenus si on avait

49 Rapport 2010 de la CWAPE sur le respect des obligations de service public à caractère social, page 9.

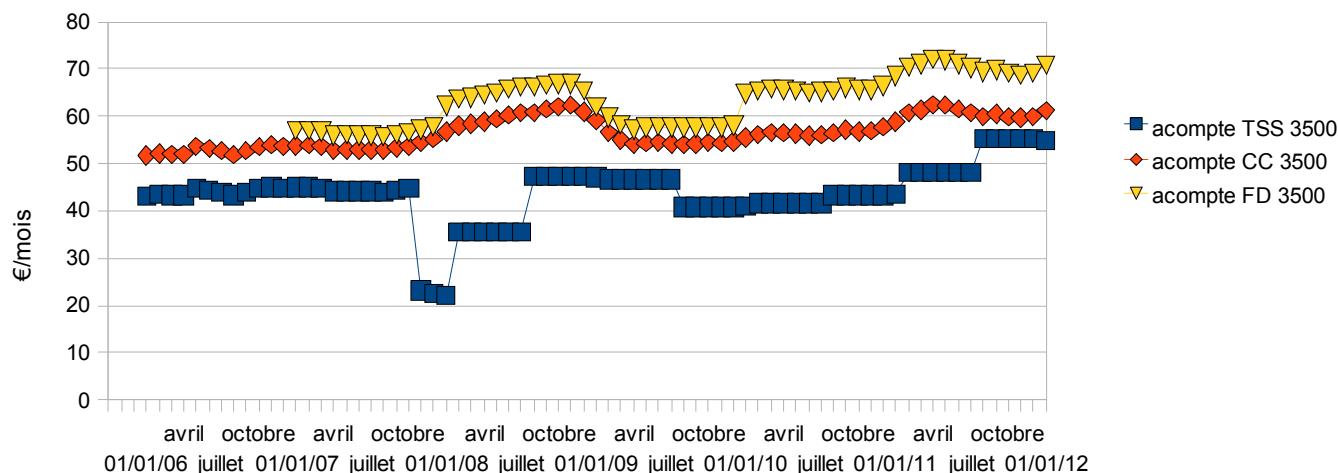
50 Suite à un retard dans l'application de la nouvelle définition du tarif social qui aurait dû entrer en vigueur à partir du mois d'août 2007, l'ancienne version a été prolongée de 3 mois et la différence a été multipliée par deux pendant les trois mois suivants.

51 Pour peu que le nombre de ménages desservis par le gestionnaire de réseau dépasse 1% de la population belge, ce qui exclut de facto la Régie de Wavre ainsi que l'AIEG et qui explique qu'en 2008, ce sont les tarifs de TECTEO, anciennement ALE et actuellement RESA, qui étaient retenus.

« continué comme avant » (soit la prolongation artificielle du tarif du comité de contrôle) et des prix qu'on obtient si on ne signe pas de contrat explicite (prix du fournisseur désigné)⁵².

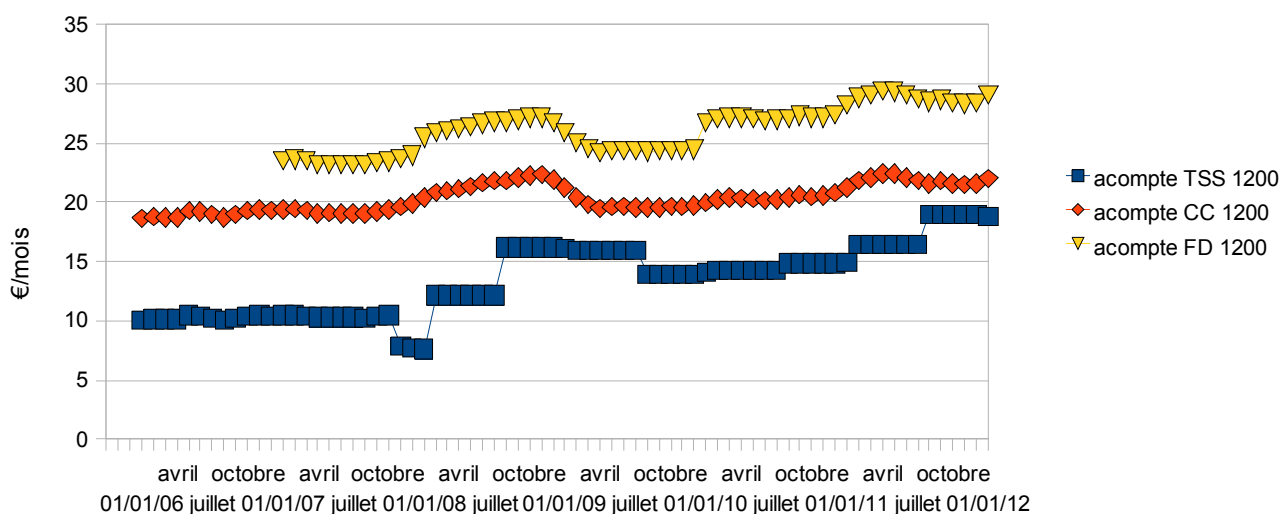
Evolution acompte client 3500 kWh

Tarif social, tarif comite controle, prix fournisseur désigné



Evolution acompte client 1200 kWh

Tarif social, tarif comite de controle, prix fournisseur designé



Deux constats peuvent être dressés à la vue de ces deux graphiques.

Tout d'abord, on y observe les paliers de six mois en six mois qui correspondent à l'évolution des tarifs de distribution et des tarifs des fournisseurs. Le tarif social suit donc, avec un effet de retard, les évolutions du marché. Quand le marché est à la hausse, c'est un avantage, mais quand il est à la baisse, la réduction effective par rapport à un tarif commercial diminue, voire devient négative dans les zones desservies par des gestionnaires de réseaux aux tarifs particulièrement avantageux. Si ponctuellement (en particulier fin 2008), un client bénéficiant du tarif social situé auprès d'un tel gestionnaire de réseau pourrait trouver le prix commercial plus avantageux, en base annuelle, le tarif social reste inférieur.

Ensuite, nous pouvons constater que l'ancienne définition du tarif social était particulièrement avantageuse pour les « petits consommateurs ». En effet, 500 kWh gratuits combinés à la

⁵² Source : RWADE.

suppression du terme fixe avait pour effet de réduire de (près d'une) moitié la facture d'un ménage consommant 1.200 kWh et d'offrir une réduction d'environ 20% aux ménages consommant 3.500 kWh. A contrario, la nouvelle définition est moins intéressante pour les petits consommateurs.

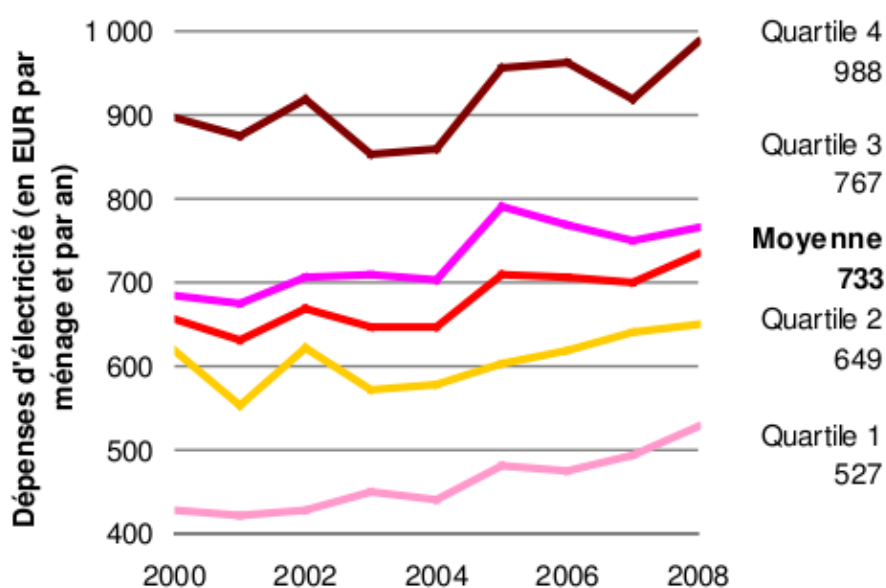
3.5. La tarification progressive et solidaire de l'énergie

Actuellement, les tarifs de l'énergie sont dégressifs (plus la quantité consommée augmente, plus le prix au kWh est faible). Cela est dû à deux phénomènes. D'une part, la présence d'un terme fixe (redevance annuelle, location du compteur) pénalise les petits consommateurs. En effet, quand on paie un forfait de près de 100 € (selon les types de contrats), celles et ceux qui consomment peu se voient répercuter ces frais sur un petit nombre de kWh, alors l'impact de ces 100 € sur le prix du kWh de celles et ceux qui consomment beaucoup devient négligeable. D'autre part, certains fournisseurs (dont les fournisseurs désignés) proposent clairement un prix au kWh plus avantageux pour leurs clients qui consomment plus de 3.500 kWh. Il convient de noter que la libéralisation a augmenté la dégressivité des prix, principalement du fait de l'augmentation (de près de 100 €) des redevances annuelles demandées par les fournisseurs.

La tarification progressive consiste pour les pouvoirs publics à intervenir sur les tarifs de l'énergie en vue de les rendre progressifs : une première tranche de consommation, dite consommation vitale, est rendue plus accessible ou gratuite et les tranches de consommation élevées deviennent progressivement de plus en plus chère.

Cette mesure se justifie afin de renforcer le droit d'accès à l'énergie. Pour ce faire, il est en effet nécessaire que chaque ménage puisse disposer d'un approvisionnement de base lui donnant accès au chauffage, à l'éclairage, à la possibilité de cuisiner... Sur un plan environnemental, il convient d'inciter les gros consommateurs à réduire leur consommation.

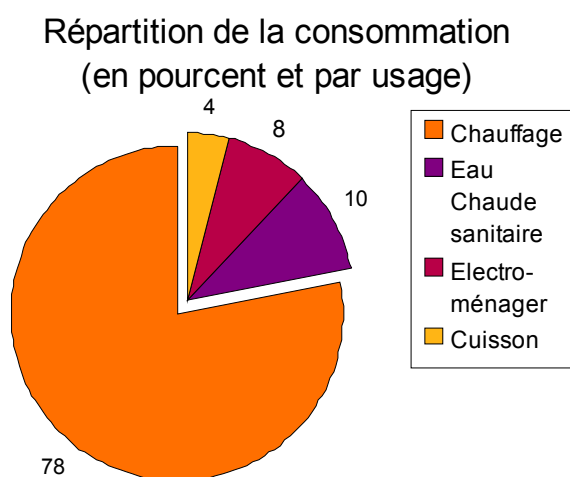
Une politique de tarification progressive et solidaire de l'énergie doit cependant être distinguée selon les vecteurs énergétiques. La tarification progressive de l'électricité serait en effet à même de favoriser un accès à l'énergie pour les ménages à faibles revenus car la consommation d'électricité dépend principalement des revenus. Autrement dit, plus on est riche, plus on consomme d'électricité⁵³. Cela est également vrai, mais dans une moindre mesure, pour les autres vecteurs énergétiques (gaz, mazout).



53 Voir CWAPE, proposition de juin 2010.

Nous pouvons observer sur ce graphique que les ménages les moins fortunés ont une facture deux fois inférieure à celle des plus fortunés. Cette différence passe à un facteur trois si on prend en compte les déciles plutôt que les quartiles. De plus, vu la dégressivité des tarifs (fort présente en 2000, diminuée au milieu des années 2000 suite à une décision de réduire le terme fixe des tarifs régulés et augmentée par la libéralisation de 2007) ces différences exprimées en termes de facture masquent des différences en termes de consommation. Ainsi, en 2001, une facture de 300 € (moyenne du premier décile) correspondait à une consommation de 1.700 kWh tandis qu'une facture de 900 € (moyenne du dernier décile) correspondait à une consommation de 9.000 kWh. D'un facteur 1 à 3 pour les factures, on passe à un facteur de 1 à 5 pour les consommations. A Bruxelles, Sibelga a mis en évidence que la moitié du premier décile de revenu consommait moins de 600 kWh, ce qui suppose des usages excessivement limités de l'électricité.

Cependant, d'autres facteurs que le revenu sont à prendre en compte, en particulier en Région wallonne, où le réseau de gaz est moins développé qu'à Bruxelles, ce qui implique un recours plus important à l'électricité, tant pour le chauffage des logements que pour le chauffage de l'eau sanitaire. Or, comme le montre le graphique suivant⁵⁴, le fait d'utiliser l'électricité pour ces applications a une influence plus déterminante encore que le niveau de revenu sur le niveau des consommations.



En ce qui concerne le gaz et le mazout, une tarification progressive pénaliserait les ménages précaires et modestes car ils occupent davantage que les autres catégories de revenus des logements de piètre qualité énergétique. Si ces logements sont en général de taille plus petite, les ménages à faibles revenus ne disposent pas des moyens financiers pour effectuer les travaux ou dépendent d'un bailleur qui ne voit pas d'intérêt à rénover le logement qu'il met en location. Avant toute tarification progressive du gaz et du mazout, il convient de mettre en place les mécanismes publics qui leur permettent de rénover leurs logements.

La Flandre a mis en place une mesure de tarification progressive de l'électricité en 2007. Le système repose sur l'allocation de 100 kWh gratuits par ménage additionnés de 100 kWh gratuits par personne composant le ménage. Ces kWh « gratuits » sont en réalité financés par l'ensemble des consommateurs (les ménages, les entreprises, commerces et pouvoirs publics raccordés au réseau de distribution) via une augmentation du tarif de distribution (augmentation du prix du kWh pour tout le monde). Ainsi, en fonction de sa consommation et du nombre de personnes qui le compose, un ménage bénéficiera de cette mesure (cas d'un ménage « petit consommateur » et/ou

⁵⁴ Il s'agit d'un ménage wallon moyen de 2001, composé de 2,26 personnes. Il est évident que le poste « eau chaude sanitaire » est celui qui dépend le plus du nombre de personnes composant le ménage. En effet, le chauffage dépend plus de la taille et des performances énergétiques du logement, tandis que la consommation électrique est également liée à la taille du logement, et au nombre d'appareils qu'il peut inclure, ainsi qu'à leurs performances.

famille nombreuse) ou en pâтира (cas d'une personne seule et/ou d'un « grand consommateur » dont les bénéfices de la mesure sont inférieurs à ses contributions au financement de la mesure).

Cela dit, il convient de préciser que l'influence de la taille du ménage est souvent largement surestimée, les premiers facteurs pour expliquer le niveau de la consommation électrique étant le type de vecteur utilisé pour le chauffage du logement et de l'eau chaude sanitaire, le niveau de revenu, le nombre et la qualité des équipements consommateurs.

La mesure flamande induit donc bien un effet redistributif. Elle favorise les familles nombreuses ainsi que dans une moindre mesure les isolés qui consomment peu d'électricité. En Région bruxelloise, la Déclaration de politique régionale prévoit d'instaurer une tarification progressive de l'électricité et du gaz en tenant compte de la composition du ménage, en cas de régionalisation de cette matière. L'accord institutionnel pour la sixième réforme de l'Etat va permettre de donner très prochainement toutes les cartes en main à la Région bruxelloise pour avancer sur ce dossier. En Région wallonne, la Déclaration de politique régionale prévoit de rechercher un mécanisme de tarification progressive de l'énergie à usage résidentiel en tenant compte des revenus, du mode de chauffage et de la composition des ménages. A la demande du gouvernement, la CWAPE a proposé un modèle de tarification progressive de l'électricité. Ce dernier propose d'octroyer à tous les ménages une allocation d'environ 100 € par an et de répartir le coût de la mesure sur l'ensemble des kWh consommés. La mesure bénéficiera aux petits et moyens consommateurs (en dessous d'un « point neutre » d'environ 5.000 kWh) et fera contribuer les consommateurs situés au-delà⁵⁵.

Il s'agit d'une mesure globalement positive qui induit un effet redistributif des gros consommateurs vers les petits et moyens consommateurs (la consommation d'un ménage moyen atteint 3.500 kWh par an).

De plus, quelle que soit la formule retenue, il faudra veiller aux effets pervers de ce mécanisme. Ainsi, une attention particulière devra être portée aux ménages à revenus faibles et modestes qui chauffent leur logement à l'électricité, ainsi qu'aux familles nombreuses qui chauffent leur eau sanitaire à l'électricité, et qui ne disposent pas, en particulier lorsqu'ils sont locataires, des moyens concrets de remplacer leur système de chauffage ou de production d'eau chaude sanitaire.

Anaïs Trigalet, conseillère politique du MOC
Thibaud De Menten, secrétaire régional des EP de Bruxelles et membre du RWADE

55 Voir proposition de la CWAPE, 16 juin 2010.

Comparaison des procédures de défaut de paiement gaz/électricité entre les trois Régions pour les particuliers

4.1. Introduction

La Belgique étant un pays fédéral, de nombreuses compétences ont été régionalisées entre les trois régions du pays. Si le fédéral reste maître de certaines problématiques énergétiques, tels que le secteur nucléaire ou le réseau de transport haute tension (électricité) et haute pression (gaz) ou encore la définition du tarif social, l'essentiel des décisions en matière sociale ou environnementale se prennent au niveau régional (par exemple : réseaux de distribution, obligations de services publics, accès aux réseaux de distribution et éligibilité des clients, certificats verts, etc.).

En ce qui concerne le lien entre le citoyen et les marchés de l'énergie, essentiellement gaz et électricité, chacune des trois Régions a donc logiquement développé sa procédure de gestion des défauts de paiement, mettant l'accent soit sur la protection du consommateur en règle générale, soit sur la garantie de l'accès à l'énergie, soit sur l'enrayement de l'endettement.

La comparaison des procédures entre les trois Régions est une source intéressante pour comprendre notamment la manière dont chacune envisage la précarité énergétique. Elle est également source d'inspiration pour les acteurs-clés régionaux en la matière, qui bien souvent ne connaissent pas en détail les procédures en cours chez leurs voisins.

Le chapitre suivant se focalise sur la description des points essentiels des trois types de procédures, afin surtout de pouvoir mettre en lumière les différences de traitement des clients concernés et les comparer du point de vue d'un ménage potentiellement en précarité énergétique. Il s'attache tout d'abord à la mise au point de certains prérequis nécessaires à la bonne compréhension des procédures, avant de s'attaquer à la description détaillée et à la comparaison des éléments-clés des trois procédures.

4.2. Définitions

Ce point aborde des éléments en général communs aux différentes procédures afin de ne pas alourdir outre mesure les descriptions détaillées. Il permet également de mettre directement en lumière les différences d'interprétation entre les trois Régions autour de termes identiques mais aux significations ou implications différentes, et d'éviter ainsi les confusions.

Le premier point porte sur la notion de « client résidentiel » car elle délimite le champ d'application des procédures en défaut de paiement.

Ensuite, nous aborderons les définitions de « client protégé » au sens fédéral et aux sens régionaux du terme. Il importe de clarifier les définitions sous-jacentes car elles conditionnent en partie les protections, le coût à charge du client ou même certaines étapes de la procédure.

Nous consacrerons enfin deux points spécifiques à la description et une brève analyse de deux outils auxquels les procédures en défaut de paiement font généralement appel : le limiteur de puissance électrique et le compteur à budget gaz ou électricité.

4.2.1. Client résidentiel/particulier

Les procédures de défaut de paiement ont pour but de protéger le client résidentiel/le particulier de coupures arbitraires ou intempestives de la part des fournisseurs de gaz et d'électricité.

Globalement, la notion de « client résidentiel » se définit comme toute personne physique qui consomme de l'électricité/du gaz afin de répondre à ses besoins ou à ceux de son ménage mais des petites subtilités régionales font que le champ d'application n'est pas tout à fait identique dans les trois Régions.

En Région flamande (Décrets du Gouvernement flamand du 13 mars 2009 concernant les obligations de service public dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz), le client résidentiel est défini sur base de son contrat (son contrat doit être conclu à titre privé) et du logement concerné par ce contrat (le signataire du contrat doit être domicilié au logement concerné par la fourniture).

La Région de Bruxelles-Capitale définit le client résidentiel comme « *client raccordé au réseau qui achète l'électricité pour l'usage principal de son ménage et dont la facture est établie à son nom propre* » (art.2 point 29 de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en RBC).

Pour la Région wallonne, le client résidentiel se réfère au « *client dont la consommation d'électricité est essentiellement destinée à l'usage domestique* » (cf. art2. de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de services publics dans le marché de l'électricité).

Les définitions restent ambiguës sur la manière dont la consommation doit être répartie entre activité professionnelle et usage domestique dans le cas d'un compteur unique (par exemple : professions libérales au domicile, agriculteurs, immeubles à appartements dont une partie est affectée à des bureaux/professions libérales, etc.). Dans le cas d'un contrat type « client résidentiel », le client a droit à une série de protections contre les coupures ou les impayés, ce qui n'est pas le cas d'un contrat à titre professionnel.

L'obligation de domiciliation au niveau de la Région flamande a par ailleurs des implications sur le type de contrat accessible pour les secondes résidences, locations de « kots étudiants », etc.

4.2.2. Clients protégés au sens fédéral ou régional

L'accès aux aides sociales et à certains avantages/protections en cas de défaut de paiement en matière de gaz et d'électricité est généralement conditionné à l'obtention du statut de « client protégé ».

Cette notion varie cependant d'une région à l'autre, la Région flamande ayant repris textuellement la définition fédérale de « client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire » (art. 15/10, §2, de la *loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations*), tandis que les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale, jugeant la définition fédérale trop restrictive, l'ont élargie à d'autres catégories d'ayants droit.

Tableau : Catégories des ayants droit au statut de « client protégé résidentiel à revenus modestes ou à situation précaire » au niveau fédéral belge

Catégories d'ayants-droit au statut de « client protégé » fédéral	
A)	tout abonné client final qui peut prouver que lui-même ou que toute personne vivant sous le même toit bénéficie d'une décision d'octroi : <ol style="list-style-type: none">1. du revenu d'intégration2. du revenu garanti aux personnes âgées3. d'une allocation aux handicapés suite à une incapacité permanente de travail ou une invalidité d'au moins 65%4. d'une allocation de remplacement de revenus aux handicapés5. d'une allocation d'intégration aux handicapés (catégories II, III, IV)6. d'une allocation d'aide aux personnes âgées7. d'une allocation pour l'aide d'une tierce personne8. d'une aide sociale financière dispensée par un CPAS à une personne inscrite au registre des étrangers avec une autorisation de séjour illimité et qui, en raison de sa nationalité, ne peut être considéré comme ayant droit à l'intégration sociale
B)	par assimilation aux catégories 2, 3, 4, 5, 6 et 7, mentionnés au point A., le bénéficiaire d'une allocation d'attente, soit du revenu garanti aux personnes âgées, soit d'une allocation aux handicapés, soit d'une allocation d'aide aux personnes âgées, qui lui est accordée par le CPAS.
C)	les locataires occupant un logement dans un immeuble à appartements chauffé au gaz naturel à l'aide d'une installation collective, pour autant que les logements soient offerts en location à des fins sociales par une société de logement social
<u>Remarque:</u> Le tarif social ne s'applique pas aux résidences secondaires, aux communs des immeubles résidentiels, aux clients professionnels, aux clients occasionnels et raccordements provisoires.	

Source : Arrêté ministériel du 30 mars 2007 portant fixation de prix maximaux sociaux pour la fourniture de gaz aux clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire.

Il est intéressant de remarquer que, pour ce qui concerne le mazout de chauffage, la notion de « client protégé », qui ouvre le droit à différentes aides sociales en cas de difficultés de paiement, ne s'applique pas puisqu'elle est réservée à l'utilisation de l'électricité et du gaz comme vecteur énergétique. Néanmoins, les ménages recourant au mazout de chauffage bénéficient aussi d'une certaine protection sociale au travers du Fonds Social Chauffage. Ce dernier octroie via les CPAS des aides aux ménages en difficulté sur base principalement d'un niveau maximal de revenu global du ménage (voir quatrième colonne du tableau...).

Tableau : Comparaison des conditions d'accès aux statuts de « clients protégés » régionaux gaz/électricité et aux allocations du Fonds Social Chauffage (mazout)

Statut de « client protégé » gaz/électricité au niveau régional			Allocations Fonds Social Chauffage (mazout)
Région flamande	Région de Bruxelles-Capitale	Région wallonne	
Idem fédéral	<p>Idem fédéral + tout client résidentiel qui peut prouver au moment de la mise en demeure par le fournisseur que lui-même ou que toute personne vivant sous le même toit :</p> <ul style="list-style-type: none"> est engagé dans un processus de médiation de dettes ; a été déclaré(e) client protégé par le CPAS (sur base d'une enquête sociale) ou par BRUGEL (sur base de conditions de revenus et de composition du ménage). bénéficie du statut OMNIO 	<p>Idem fédéral + tout client résidentiel qui peut prouver que lui-même ou que toute personne vivant sous le même toit bénéficie :</p> <ul style="list-style-type: none"> d'une avance sur prestation visée aux 7 premiers points du statut fédéral d'un secours partiellement ou totalement pris en charge par l'Etat fédéral, réfugiés régularisés et candidats réfugiés recevant une aide financière du CPAS.⁹ d'une décision de guidance éducative de nature financière prise par le CPAS, d'un suivi assuré par un centre de médiation de dettes agréé ou qui sont sous règlement collectif de dettes. 	<p>Les aides du Fonds s'adressent :</p> <ul style="list-style-type: none"> aux personnes ayant droit à une intervention majorée d'assurance maladie invalidité (montant annuel des revenus bruts du ménage ≤ 15.782,42€, majoré de 2.921,74€ par personne à charge¹⁰). aux personnes aux revenus limités (montant annuel revenus imposables bruts ≤ 15.782,42€, majoré de 2.921,74€ par personne à charge. Le revenu cadastral non indexé (x3) des biens immobiliers autres que l'habitation du ménage est pris en compte). aux personnes endettées (bénéficiaires d'une médiation de dettes ou d'un règlement collectif de dettes¹¹), et qui sont dans l'incapacité de payer leur facture de chauffage.

Sources : Service Public de Programmation Intégration sociale 2007 ; <http://energie.wallonie.be/fr/suis-je-un-client-protège.html?IDC=6273> (accédé le 25/08/2011) ; Ordonnance bruxelloise du 20/07/2011 ; Fonds Social Chauffage (mazout) <http://www.fondschauffage.be> (accédé le 20/09/2011)

Les trois Régions du pays ont adopté des approches très différentes au niveau de l'application de la notion de « client protégé ». La Flandre est revenue en 2007 à la stricte définition fédérale, tandis que les Régions bruxelloise et wallonne, voulant faire plus correspondre la notion aux réalités constatées sur le terrain, ont décidé d'inclure au niveau régional des catégories plus larges d'ayants droit. Si certains critères bruxellois font appel aux revenus du ménage (via BRUGEL, statut Omnio), l'essentiel des critères tant fédéraux que régionaux se basent plutôt sur l'appartenance à un statut social ou sur le fait que le ménage rencontre des difficultés de paiement de ses factures d'énergie.

La notion de revenus du ménage est, par contre, centrale et identique pour tout le territoire national en ce qui concerne les aides accordées par le Fonds Social Chauffage (mazout).

4.2.3. Limiteur de puissance électrique

Le limiteur de puissance est un dispositif placé sur le compteur électrique existant qui limite le wattage disponible simultanément chez le client. Ce dispositif était déjà utilisé par les intercommunales avant la libéralisation et avant l'introduction des compteurs à budget, tout d'abord avec une limite de 4 ampères (ou 900 watts) qui n'autorisait qu'un nombre limité d'usages électriques (frigo, éclairage...). Au début des années 2000, la limite a progressivement et successivement été relevée à 6 ampères (1.380 watts) dans chacune des Régions puis à 10

ampères (2200 watts)⁵⁶. En Région bruxelloise, le CPAS a la possibilité de faire relever la puissance minimale jusqu'à 20 ampères, lorsque des raisons techniques le justifient (présence d'un boiler électrique...).

En pratique, cela signifie que le client n'est plus à même de faire fonctionner plusieurs appareils en même temps sous peine de « faire sauter les plombs » de son installation. La consommation ne peut dépasser le seuil fixé à chaque instant (ce qui exclut l'utilisation de certains appareils énergivores ou certains usages comme la lessive à la machine à haute température). Ainsi, avec 6 ampères, il n'est possible de faire tourner sa machine à laver qu'à froid. Tandis qu'avec 10 ampères, certaines machines à laver peuvent fonctionner, tout comme certaines (petites) taques électriques, mais pas la plupart des « boilers » produisant l'eau chaude sanitaire.

Le recours au placement d'un limiteur de puissance est totalement à remettre en cause en cas, notamment, de chauffage principal à l'électricité⁵⁷ ou d'utilisation de certains équipements électriques vitaux comme en cas de maladie ou de handicap (par exemple : respirateur artificiel, fauteuil roulant électrique, etc.).

Le but initial de ce dispositif, réservé à l'électricité car trop risqué techniquement pour un compteur de gaz naturel, est d'autoriser un accès limité aux seuls services jugés essentiels de l'électricité, comme alternative à la coupure et comme droit minimal à l'énergie, afin de pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine (voir décisions de justice d'avant la libéralisation) tout en limitant les risques de non-paiement pour les fournisseurs. Cependant, dans la pratique, et surtout depuis que la limite a été relevée à 10 ampères, on observe plutôt un étalement des consommations dans le temps, les ménages concernés étant principalement contraints d'éviter un usage simultané de leurs appareils. Dans de nombreux cas, la pose d'un limiteur de puissance n'a qu'un impact très limité sur les consommations annuelles.

Notons enfin que le placement d'un limiteur n'est pas toujours possible dans la pratique (problèmes techniques notamment, inaccessibilité du compteur).

En outre, même si le code du logement prévoit que chaque logement doit avoir son propre compteur d'électricité, cela n'est pas systématiquement respecté sur le terrain. Le placement d'un limiteur de puissance peut alors se répercuter sur plusieurs logements suite à la défaillance financière du seul responsable du compteur.

4.2.4. Compteur à budget

Le compteur à budget est un compteur particulier qui remplace le compteur existant. Il peut le cas échéant être couplé à un limiteur de puissance en ce qui concerne l'électricité.

Ce nouveau compteur conditionne la fourniture de gaz ou d'électricité au prépaiement d'un certain montant. Le client doit approvisionner sa carte de recharge personnelle (type carte à puce de banque) et l'introduire ensuite dans le compteur pour débloquer la livraison d'une quantité correspondante d'énergie. Le compteur fonctionne donc sur le même principe que les cartes de prépaiement du type « pay as you go » utilisées dans le marché de la téléphonie mobile, à la différence près que le prix des rechargements ne correspond pas au prix contractuel mais à un prix moyen supérieur. Les ménages équipés de compteurs à budget continuent donc à devoir transmettre leur relevé d'index et à recevoir une facture annuelle de régularisation, qui ristournera

56 La Flandre a été la première à le faire (dès 2003), suivie de la Wallonie (décret wallon du 17 juillet 2008) et de Bruxelles (ordonnance du 20 juillet 2011).

57 A Bruxelles, l'ordonnance du 20 juillet 2011 prévoit qu'en cas de chauffage électrique, la procédure de défaut de paiement à appliquer par le fournisseur est celle qui existe pour le gaz, qui ne prévoit pas de limiteur de puissance. En Wallonie comme en Flandre, le limiteur de puissance n'est pas posé sur le compteur « exclusif nuit » souvent (mais pas toujours) installé aux côtés du compteur simple ou bihoraire en cas d'installation de chauffage à l'électricité.

(ou facturera, dans le cas de contrat de fourniture peu avantageux) la différence entre le prix auquel les rechargements ont été effectués et le prix contractuel.

Dans le cas des compteurs à budget « nus » - c'est-à-dire non couplés à un limiteur de puissance ou non pourvus d'un crédit de secours⁵⁸ -, si la consommation dépasse cette quantité prépayée, une coupure d'alimentation se produit⁵⁹ automatiquement. Le client doit alors recharger sa carte pour continuer à avoir accès à l'énergie. L'accès aux services de l'énergie est ainsi conditionné aux capacités financières des clients. Le droit à l'énergie est ainsi renvoyé à la sphère privée et non plus une décision publique, faisant l'objet d'un débat qui puisse prendre en compte la singularité de chaque situation.

Le couplage d'un limiteur de puissance électrique au compteur à budget permet d'éviter ces « auto-coupures » : une livraison minimale et payante d'électricité est tout de même garantie. Ce couplage permet d'éviter les risques d'auto-coupures d'électricité mais continue de générer des risques de non-paiement pour le fournisseur.

Sur le plan statistique, le suivi du nombre, de la fréquence ou des périodes de survenance de ces auto-coupures n'est actuellement pas réalisé, occultant dès lors un pan complet des données relatives aux coupures d'alimentation en électricité et gaz. En Wallonie, la CWAPE affirmait même l'impossibilité technique d'un tel suivi statistique jusqu'à ce que l'ALG (actuellement absorbée par TECTEO devenu RESA) produise partiellement de telles statistiques, dont la validité a cependant été mise en cause⁶⁰. Depuis, les gestionnaires de réseau et la CWAPE sont en train de mettre au point des modalités d'un « monitoring » des situations d'auto-coupures, appelant notamment des adaptations technologiques des compteurs à budget. Même si l'accès à l'énergie peut être rétabli plus rapidement dans le cas d'une « auto-coupure » que dans une coupure franche d'alimentation avec désactivation du compteur, il n'en reste pas moins que les données associées revêtent une importance capitale si on souhaite disposer de données publiques sur l'ampleur du phénomène de précarité énergétique et, en particulier, sur l'effectivité du droit à l'énergie pouvant découler du droit constitutionnel à un logement décent (cf. Contribution de Nicolas Bernard).

Comme dans le cas du limiteur de puissance, il existe plusieurs exemples pratiques où le placement d'un tel compteur n'est pas possible ou difficile à réaliser (problèmes techniques, installation non conforme, manque de place, inaccessibilité du compteur suite notamment à l'absence du client lorsque le GRD vient le remplacer ou activer le compteur à budget déjà en place). En outre, le système est totalement incompatible avec les chaudières collectives et réseaux de chaleur suite à l'absence de compteur individuel. Des clients soumis à une même procédure ne seront donc pas spécifiquement traités de la même manière.

Contrairement au limiteur de puissance, le compteur à budget installé n'est pas ôté quand son utilisation n'est plus nécessaire : il est « simplement » désactivé. Une désactivation plutôt qu'un retrait des compteurs à budget se justifierait par le fait que les coûts de placement et de retrait seraient équivalents ou supérieurs au prix des dits compteurs. Cet élément de coût n'est pas négligeable puisque seule une bonne moitié des compteurs à budget placés sont effectivement utilisés⁶¹.

En ce qui concerne le rechargement des cartes, il est actuellement possible via les bureaux d'accueil des GRD, via les bornes de rechargements parfois installées par les CPAS dans leur

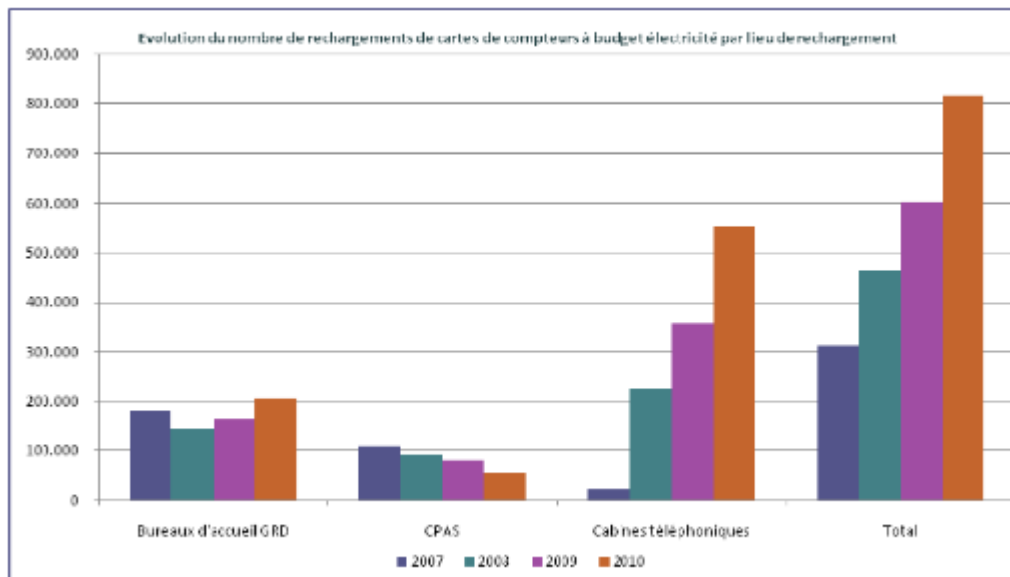
58 Un crédit de secours est un montant préenregistré dans le compteur (payant) auquel le client peut faire appel si sa consommation dépasse le montant provisionné par sa carte de rechargement. Il permet d'éviter temporairement les coupures d'alimentation (« auto-coupures ») entre deux recharges.

59 On parle d'« auto-coupure » car la coupure intervient « du chef du client », responsable du rechargement de sa carte, et non du fournisseur, du GRD ou d'une instance de type Commission Locale pour l'Énergie / Lokale AdviesCommissie ou juge de paix.

60 Table ronde RWADE – TECTEO du 27/01/2011.

61 Voir les rapports annuels de la CWAPE spécifiques au respect des obligations de service public à caractère social qui mentionnent une proportion de compteurs électriques actifs situées entre 50 et 60%, et ce de façon très constante d'une année à l'autre.

bureau d'accueil, et, en Wallonie seulement via les cabines téléphoniques. Néanmoins, le coût des infrastructures de recharge limite leur disponibilité et leur accessibilité, ce qui représente autant d'obstacles supplémentaires à la recharge pour des ménages généralement déjà confrontés à un manque de moyens financiers. En outre, avec la disparition programmée des cabines téléphoniques, la CWAPE examine les potentialités pour d'autres infrastructures de recharges, ce qui va inmanquablement générer de nouveaux coûts.



Source : CWAPE, rapport OSP 2010, page 30

4.3. Tronc commun : démarrage de la procédure

Les trois procédures de défaut de paiement démarrent avec un schéma commun. En cas de facture impayée dans le délai contractuellement défini par le fournisseur (souvent 15 jours), ce dernier envoie au client une lettre de rappel où il mentionne également la possibilité de négocier un plan de paiement avec son service, avec l'éventuel soutien du CPAS ou de tout autre organisme de médiation de dettes agréé. Les frais de rappel sont à charge du client sauf dans certains cas pour les « clients protégés ».⁶²

Si dans le délai fixé par le courrier de rappel⁶³, le client ne s'acquitte toujours pas de sa dette, n'a pas conclu de plan de paiement ou ne respecte pas ce plan, une lettre de mise en demeure⁶⁴ est envoyée reprenant à nouveau les informations concernant la possibilité de négocier un plan de paiement⁶⁵. A nouveau, les frais liés à cet envoi sont mis à charge du client sauf s'il est « client protégé ».

En l'absence de solution dans les 15 jours suivant la mise en demeure, le client pourra être déclaré « en défaut de paiement » par le fournisseur et, sauf si le client s'y oppose, le fournisseur transmet ses coordonnées au CPAS. Celui-ci contacte le client pour lui proposer son aide et son

62 En RW, le courrier mentionne également la possibilité de demander la pose d'un compteur à budget, l'entièreté des coûts de placement étant alors à charge du client.

63 Au moins 10 jours à date du rappel en Région wallonne (Arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006) ; 15 jours en Région flamande (VREG 2010, Sociale maatregelen voor wie elektriciteit en aardgas koopt).

64 Le terme de mise en demeure est à prendre dans un sens très large. Il s'agit en fait d'une simple lettre à considérer comme un second rappel.

65 En Région wallonne, ce courrier doit également mentionner, si le client n'est pas protégé, que si aucun accord n'est intervenu dans les 15 jours, un compteur à budget sera placé d'office par le GRD sur demande du fournisseur.

encadrement. Il peut s'agir d'une aide à la négociation d'un plan de paiement mais également d'une aide financière via le Fonds Social énergie, si l'enquête sociale la juge nécessaire.

En troisième étape, si les précédentes ont échoué et que la dette n'est toujours pas remboursée ou le plan de paiement négocié, le client est alors déclaré en défaut de paiement et la suite de la procédure change selon la région considérée.

4.4. Description et comparaison des étapes suivantes

4.4.1. Région flamande

Suite à la déclaration « en défaut de paiement » du client et sans solution négociée, le fournisseur peut lui envoyer une lettre recommandée de rupture de contrat. Il oblige ainsi son client à trouver un nouveau fournisseur pendant la période de préavis (60 jours), période au cours de laquelle il continue à alimenter le client. La dette reste due et le fournisseur peut faire appel notamment à un huissier pour la recouvrer. Le montant final de la dette envers le fournisseur est arrêté par le relevé d'index qui doit avoir lieu au maximum dans les 30 jours après la fin du préavis.

Le nouveau fournisseur doit se manifester auprès du GRD 8 jours avant la fin du préavis, sinon le GRD reprend en attendant la fourniture de gaz et/ou d'électricité à son compte en tant que fournisseur social. Si aucun nouveau contrat n'est conclu par le client, le GRD reprend également la fourniture au titre de fournisseur « social ». Attention, ceci ne signifie pas que le client bénéficie du tarif social, bien au contraire. En effet, plus de 85% des ménages alimentés par les GRD flamands n'ont pas le statut de « client protégé » et paient un tarif dissuasif⁶⁶ souvent bien plus cher que les tarifs commerciaux disponibles sur le marché⁶⁷. Le client pourra retourner sur le marché commercial après une certaine période et pour peu qu'il n'ait pas de dette à l'égard du GRD.

En cas de défaut de paiement chez le GRD, après rappel et mise en demeure (cf. tronc commun), celui-ci vient placer (gratuitement) un compteur à budget chez le client, qu'il soit « client protégé » ou non⁶⁸. Un crédit d'urgence (payant) est prévu (équivalent à 200 kWh électriques ou 1.000 kWh de gaz). En ce qui concerne l'électricité, une livraison minimale (payante également) est garantie via le placement en parallèle d'un limiteur de puissance. Ce limiteur est activé si le crédit de secours a été utilisé et si la carte de prépaiement n'a toujours pas été rechargée. Pour le gaz, cette fourniture minimale est assurée en hiver par l'octroi, via le CPAS et sur demande du client, de cartes de rechargement basées sur une estimation de la consommation du ménage.

En Flandre, les seuls points de rechargement possibles des cartes de prépaiement se trouvent dans les bureaux des CPAS ainsi que dans les bureaux des GRD. L'accessibilité au niveau localisation et horaire est donc loin d'être optimale.

Pour éviter l'emballement de l'endettement (ou limiter les risques de non-paiement encourus par les GRD), si le client ne recharge pas sa carte de prépaiement d'électricité pendant une période de

66 La décision ministérielle du 1^{er} juin 2004 détermine les règles de calcul de ce tarif. Chaque GRD calcule tous les six mois le tarif moyen des fournisseurs les plus importants sur son territoire. Si les fournisseurs ont plusieurs offres tarifaires, le GRD doit reprendre la moyenne des prix de la formule tarifaire la moins favorable. Le tarif a été revu à la hausse dans le courant du mois d'octobre (art. 3 de l'arrêté ministériel du 1^{er} juin 2004 fixant les prix maximaux pour la fourniture d'électricité par les gestionnaires des réseaux de distribution aux clients finals dont le contrat de fourniture a été résilié par leur fournisseur et qui ne peuvent pas être considérés comme des clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire ; art. 3 de l'arrêté ministériel du 15 février 2005 fixant les prix maximaux pour la fourniture de gaz naturel par les entreprises de distribution aux clients finals dont le contrat de fourniture a été résilié par leur fournisseur et qui ne peuvent pas être considérés comme des clients protégés résidentiels à revenus modestes ou à situation précaire).

67 VREG 2011.

68 VREG (2010), Sociale maatregelen voor wie elektriciteit en aardgas koopt.

six mois, le GRD peut introduire une demande de retrait du limiteur de puissance, et donc de coupure, auprès d'une « Lokale Advies Commissie » (LAC). Cette commission est présidée par un membre du Conseil de l'action sociale et composée également d'un représentant du GRD et d'un autre collaborateur du CPAS.

Le GRD pourra se faire progressivement rembourser les consommations sous limiteur de puissance, ainsi que la dette contractée avant la pose du compteur à budget, via un prélèvement des montants rechargés par la carte de prépaiement. Ainsi, en fonction du montant provisionné, une certaine somme sera prélevée pour le remboursement de la dette vis-à-vis du GRD plutôt que pour l'achat d'énergie⁶⁹.

Il est important de noter qu'en Flandre, aucune coupure de gaz ou d'électricité - autre que pour des raisons de sécurité, logement vide, déménagement problématique ou fraude - ne peut avoir lieu sans avis de la LAC. De plus, seuls les ménages à qui la LAC a décidé de retirer le limiteur de puissance, subissent des risques d'auto-coupures en matière d'électricité⁷⁰. Notons enfin que le parlement flamand a défini des critères que les LAC doivent respecter pour définir les circonstances dans lesquelles le retrait du limiteur peut avoir lieu (Energiebesluit du 19 novembre 2010). Aucune coupure n'est autorisée par les LAC entre le premier décembre et le premier mars (trêve hivernale).

Fin 2010, la Région flamande comptait plus de 40.000 compteurs à budget actifs pour l'électricité et plus de 17.000 pour le gaz naturel. Le nombre exact de compteurs placés mais non actifs n'est pas disponible mais en 2010, 11.360 compteurs à budget électricité ont été placés (dont suite au déménagement du client), 1.337 réactivés et 8.818 désactivés (suite au déménagement du client pour 5.887 des cas et suite à un nouveau contrat commercial pour 2.931 des cas)⁷¹. Environ 85% des ménages alimentés en gaz et/ou électricité par le GRD ne bénéficiaient pas du statut de « client protégé » et payaient donc leur énergie au prix fort (tarif qui a encore été augmenté récemment en Flandre). Plusieurs obstacles semblent s'opposer au retour sur le marché des ménages ayant apuré leur dette (défiance des fournisseurs face à des clients alimentés par le GRD et donc ayant probablement connus des problèmes de paiement, exigence d'une caution de garantie exagérée, etc.) car, malgré le tarif dissuasif pratiqué par le GRD à leur encontre, peu d'entre eux retrouvent un fournisseur⁷².

Une différence fondamentale existe entre client protégé ou non lorsque le GRD endosse le rôle de fournisseur : le « client protégé » - qui, rappelons-le, se limite aux catégories d'ayants droit au tarif social fédéral - bénéficiera du tarif social alors que le non protégé se verra appliquer le tarif dissuasif, calculé selon une formule bien précise⁷³. Ce tarif peut être nettement plus élevé qu'un tarif commercial classique et servirait d'incitant au client pour conclure un nouveau contrat avec un

69 Remboursement du crédit d'urgence et consommation via limiteur de puissance : 35% du montant rechargé si la recharge est inférieure à €50 et 35% de €50 + tout le montant au-delà de €50 si la recharge dépasse €50) - VREG (2010), Sociale maatregelen voor wie elektriciteit en aardgas koopt.

Remboursement dette vis-à-vis du GRD : maximum €5 par semaine pour les dettes < €750 et selon décision LAC pour dettes > €750 pour une énergie ou > €1.000 pour les deux énergies – VREG (2011).

Rapport van de Vlaamse Reguleringsinstantie voor de Elektriciteits- en Gasmarkt van 31 mei 2011 - Statistieken 2010 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van artikel 5.7.1. van het Energiebesluit van 19 november 2010.

70 Fin 2010, 76.575 ménages étaient alimentés en électricité par le GRD en Flandre (soit près de 3% des clients résidentiels) dont environ la moitié sans compteur à budget (pas de dette vis-à-vis du GRD ou compteur à budget pas encore placé), contre 54.680 pour le gaz (soit près de 3,5% des clients résidentiels) dont 36.432 sans compteur à budget. Le nombre de compteurs à budget d'électricité actifs atteignait 41.200 fin 2010 dont 2.085 dont le limiteur de puissance a été désactivé, et 18.190 pour le gaz. (VREG, 2011).

71 VREG, 2011.

72 Entretiens avec des représentants de Samelevingsopbouw et de VVSG lors du projet Energiearmoede (Huybrechs F, Meyer S. & Vranken J. (2011), Energiearmoede in België).

73 CREG 2010 : Décision [\(B\)100429-CDC-965](#) relative aux règles complémentaires pour le calcul de la marge à calculer afin de définir les prix maximaux du gaz naturel à appliquer aux clients non protégés dont le contrat de fourniture a été résilié et Décision [\(B\)100429-CDC-964](#) relative aux règles complémentaires pour le calcul de la marge à calculer afin de définir les prix maximaux d'électricité à appliquer aux clients non protégés dont le contrat de fourniture a été résilié.

fournisseur, et donc à retourner au plus vite, mais certainement après apurement de ses éventuelles dettes auprès du GRD, sur le marché commercial. Le client non protégé devra également supporter les coûts relatifs aux lettres de rappel et de mise en demeure alors que c'est gratuit pour les clients protégés.

La caractéristique principale du système flamand est le « droppage » chez le GRD de tout client déclaré en défaut de paiement par son fournisseur. La Région flamande reporte donc entièrement la prise en charge des ménages en difficulté de paiement sur les GRD, monopoles publics, dont les coûts sont répercutés sur la facture de l'ensemble des consommateurs connectés. Par ailleurs, c'est la seule des trois régions à ne pas avoir élargi la notion de « client protégé » fédérale. On peut enfin, à l'instar de Samenlevingsopbouw, s'interroger sur le sens du prix élevé facturé par les GRD aux clients non protégés alors qu'ils viennent d'éprouver des difficultés de paiement.

4.4.2. Région wallonne

Au niveau de la Région wallonne, la procédure diffère de manière nettement plus tranchée entre les « clients protégés » et les autres. Il faut noter toutefois que cette notion a été élargie au niveau régional et comporte plus de catégories d'ayants droit que ce qui est reconnu au niveau fédéral.

Après la déclaration « de défaut de paiement » du client non protégé par le fournisseur et en l'absence d'une solution négociée, le fournisseur demande au GRD de venir dans les 40 jours⁷⁴ placer un compteur à budget « nu »⁷⁵ chez son client qu'il continuera à approvisionner. Le GRD facturera au client le placement du compteur à budget à concurrence de 100 € (indexés) pour l'électricité et 150 € (indexés) pour le gaz, le reste des coûts du placement étant à charge du GRD, et donc répercuté sur l'ensemble des consommateurs, à travers les tarifs de distribution. Si le client refuse⁷⁶, entrave le placement du compteur à budget, ou est simplement absent lors de la visite du GRD, le fournisseur peut résilier son contrat par simple procédure administrative, engendrant une coupure d'alimentation du client sans aucun recours possible devant une instance de type Commission Locale pour l'Energie (CLE)⁷⁷, ou un juge de paix comme à Bruxelles.

C'est ainsi que durant l'année 2010, les GRD ont reçu 10.900 demandes de coupures pour refus (parfois présumé) de placement de compteurs à budget en électricité et 4.400 en gaz. Ils ont ainsi procédé à 6.300 coupures en électricité (dont 40% pendant la période hivernale) et 3.400 coupures en gaz (dont 27% pendant la période hivernale)⁷⁸.

Le client non protégé sous compteur à budget ne bénéficie d'aucune fourniture minimale garantie et chaque fois que sa consommation dépassera le montant provisionné sur sa carte de prépaiement, il subira une « auto-coupure » d'alimentation, après épuisement d'un crédit de secours.

74 Le GRD a une obligation de résultat quant au placement du compteur à budget. Si ce n'est pas fait dans les 40 jours de la demande, le GRD reprend l'approvisionnement du client à son compte jusqu'au placement du compteur à budget, ce qui implique un tarif désavantageux pour le client non protégé (cf. tarification dissuasive appliquée aux clients non protégés). Il convient de noter que ces retards de placement sont très fréquents. Ainsi, au 31 décembre 2010, les GRD alimentaient temporairement 13.600 clients en électricité et 5 600 en gaz. De plus, la moyenne du retard de placement tourne autour des 5 mois. L'incompréhension des ménages quant à ce changement temporaire engendre évidemment une série de difficultés, dont un nombre d'impayés important. Ainsi depuis l'introduction du système, et en date du 31/12/2010, 70.900 clients en électricité ont laissé une dette moyenne de 401 € et 19.800 clients en gaz une dette moyenne de 605 € chez les différents GRD, ce qui fait un manque à gagner de 40 millions d'euros. (CWAPE 2011, L'exécution des OSP à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux).

75 Cela signifie que le compteur à budget pour l'électricité n'est pas couplé à un limiteur de puissance. La fourniture minimale, même payante, n'est donc pas garantie.

76 Parfois pour une simple question de contestation de facture.

77 Equivalent wallon de la LAC mais avec un fonctionnement assez différent. La CLE est une commission composée de membres du CPAS et d'un représentant du GRD.

78 CWAPE, rapport annuel spécifique 2010 sur l'exécution des obligations de service public à caractère social, page 33.

Un « client protégé » au sens fédéral comme régional⁷⁹ « en défaut de paiement » sera par contre automatiquement « droppé » chez le GRD au moment de la pose du compteur à budget. Dans ce cas, le placement du compteur à budget est entièrement à charge des GRD pour un « client protégé », et automatiquement couplé à un limiteur de puissance s'il concerne l'électricité. Ce dernier permet une livraison minimale garantie d'électricité (payante) mais, pour éviter un endettement trop important, le GRD peut déclarer le client en « défaut récurrent de paiement » et demander la désactivation du limiteur si la carte de prépaiement n'est pas rechargée après un certain délai (6 mois). Cette désactivation, ou toute demande de coupure d'alimentation d'un client protégé, n'intervient toutefois que sur avis de la CLE et en dehors de la période hivernale. En ce qui concerne le gaz, cette livraison minimale pour les clients protégés se fait via l'octroi, par le CPAS, de cartes de prépaiement en période hivernale.

Durant l'année 2010, près de 14.000 compteurs à budget électriques ont été placés (dont la toute grande majorité sans limiteur de puissance et donc placés chez des clients non protégés) et 9.000 compteurs à budget pour le gaz (plus de 90% chez des clients non protégés) (CWAPE 2011). Le nombre de compteurs à budget placés est ainsi en nette augmentation. En 2005, soit une année « normale » d'avant la libéralisation, 6.500 compteurs étaient en effet placés (CWAPE 2006). Fin 2010, 46.000 ménages utilisaient un compteur à budget électrique et 16.000 ménages (souvent les mêmes⁸⁰) un compteur à budget gaz.

La dette du client vis-à-vis du GRD ne peut généralement être apurée par prélèvement sur la carte de prépaiement, à l'exception de la fourniture minimale garantie aux clients protégés : 20% du rechargement de la carte peut être consacré au remboursement de la dette liée aux consommations sous limiteur de puissance tant que cette dette n'est pas annulée par la CLE.

Les coûts (données de 2009) des mesures wallonnes s'élèvent à 21 millions d'euros pour les compteurs à budget (amortissement, placement et rechargement), à 10 millions d'euros pour la mise en place d'un service clientèle et à 9 millions d'euros d'impayés (essentiellement la fourniture temporaire suite au retard de placement de compteurs à budget) et pour le financement du tarif social.

La Région wallonne est la seule des trois Régions à autoriser des coupures d'alimentation en gaz ou en électricité sur base d'une simple décision du fournisseur et sans recours possible ou préalable à une tierce instance (LAC comme en Flandre ou juge de paix comme à Bruxelles). Le système wallon maintient la relation contractuelle entre les clients non protégés en défaut de paiement et leur fournisseur. Ceci leur évite de subir l'inconvénient flamand d'un tarif plus élevé, mais les expose à des risques d'auto-coupures.

4.4.3. Région de Bruxelles-Capitale

Contrairement aux deux autres Régions, la Région bruxelloise n'a pas recours au compteur à budget dans ses procédures de défaut de paiement tant pour le gaz que pour l'électricité. Il faut noter également que le contrat conclu entre le fournisseur de gaz et/ou d'électricité et son client porte, par obligation légale, sur minimum trois ans en Région de Bruxelles-Capitale. Lorsque le client est fourni par le GRD, son contrat commercial avec son fournisseur n'est donc pas rompu mais simplement suspendu. Par ailleurs, la notion de « client protégé » a fait l'objet, comme en Wallonie, d'un élargissement au niveau régional à d'autres catégories d'ayants droit.

79 Le tarif social pour les « clients protégés » au sens fédéral est octroyé de manière automatique et le client reste chez son fournisseur. En ce qui concerne l'élargissement du statut au niveau régional, la reconnaissance n'est pas automatique et lorsque le client obtient ce statut au sens régional (au moyen d'une attestation de la part de son médiateur de dettes), il ne peut bénéficier du tarif social que s'il est fourni par le GRD. C'est au client à introduire la demande auprès du GRD pour qu'il devienne son fournisseur. Il conviendra également de prévenir l'ancien fournisseur et lui demander s'il accepte de « laisser tomber » les indemnités de rupture de contrat qu'il est en droit d'exiger en cas de contrat à durée déterminée.

80 Etude d'évaluation portant sur les mesures sociales, novembre 2010.

Après la « déclaration en défaut de paiement » du client, le fournisseur demande au GRD bruxellois (SIBELGA) de placer, s'il s'agit d'une fourniture d'électricité, un limiteur de puissance. Le GRD n'a pas d'obligation de résultat au niveau du placement du limiteur et le fournisseur est donc tenu de continuer à alimenter le client même si le limiteur n'a pu être placé, par exemple pour cause d'absence ou de refus du client. Dans ce cas, le limiteur est « réputé placé », et le fournisseur peut demander une résiliation du contrat auprès du juge de paix. Fin 2010, environ 15.000 limiteurs de puissance électrique étaient actifs sur le territoire bruxellois, dont 3.400 alimentés par le GRD (BRUGEL 2011).

Après le placement du limiteur de puissance en électricité ou la déclaration en défaut de paiement pour le gaz, le fournisseur est tenu d'alimenter le client non protégé encore 60 jours pendant lesquels il tente de négocier un plan de paiement « raisonnable » (le caractère « raisonnable » ne fait pas l'objet d'une définition précise, mais le juge de paix peut l'évaluer s'il est saisi de l'affaire). Si l'accord intervient et que le client rembourse la moitié de sa dette, il peut demander la désactivation du limiteur de puissance. Si, par contre, aucun accord n'intervient ou si le plan de paiement n'est pas respecté, le fournisseur transmet le dossier au CPAS qui contacte le client. Si ce dernier ne répond pas ou refuse la médiation offerte par le CPAS, le fournisseur peut introduire une demande de résiliation du contrat auprès de la justice de paix. La Région bruxelloise est la seule des trois Régions à soumettre les demandes de coupures d'alimentation de gaz ou d'électricité faisant suite à un défaut de paiement d'un client résidentiel à une décision de justice.

En outre, la Région bruxelloise est également la seule à introduire un critère de revenu pour qualifier un « client protégé » suite à un retard de paiement. Ainsi, dès la mise en demeure, les bénéficiaires du tarif social fédéral, les personnes en médiation ou règlement collectif de dettes et les bénéficiaires du statut Omnio peuvent demander à être alimentés par leur GRD au tarif social, le temps de rembourser leur dette à l'égard de leur fournisseur. Cette demande de transfert temporaire peut également être réalisée suite au non-respect du plan de paiement « négocié » avec le fournisseur, soit sur base d'une décision du CPAS (qui prend l'entière responsabilité de la décision), soit sur base d'une attestation obtenue auprès de BRUGEL sur base d'un revenu. Le contrat initial avec le fournisseur n'est pas rompu mais simplement suspendu, ce qui signifie que ces clients retourneront automatiquement chez leur fournisseur une fois la dette apurée. Si de (nouvelles) dettes apparaissent auprès du GRD, celui-ci peut, après avoir proposé un plan de paiement raisonnable, introduire une demande de coupure d'alimentation auprès du juge de paix.

4.5. Comparaison des approches globales adoptées par les trois Régions

De manière assez synthétique et globale, on peut envisager les approches retenues par les trois Régions du pays en matière de procédure de défaut de paiement concernant le gaz et l'électricité comme suit.

La Région flamande semble avoir opté pour une protection globale des consommateurs contre les coupures au moyen d'un « droppage » systématique des clients en défaut de paiement vers le gestionnaire de réseau de distribution, d'un passage systématique auprès d'une Lokale AdviesCommissie pour toute décision de coupure d'alimentation, d'un couplage systématique d'un limiteur de puissance au compteur à budget électrique et d'une entière prise en charge des coûts de placement d'un compteur à budget. Le système mis en place permet au fournisseur de se débarrasser facilement d'un client qui éprouverait des difficultés de paiement, et reporte donc sur les seuls GRD la responsabilité et la charge de « gérer » ces difficultés de paiement. Enfin, la Région flamande est la seule à ne pas avoir affiné les critères retenus par le fédéral pour octroyer le tarif social. Les ménages qui ne bénéficient pas du tarif social fédéral se voient attribuer alors chez le GRD un prix plus élevé que les tarifs contractuels (cf. tarif calculé sur base des tarifs les

plus élevés pour chaque fournisseur actif dans la zone du GRD) et sont donc de facto incités à retourner sur le marché concurrentiel.

Au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, les mesures adoptées semblent mieux correspondre à la prise en considération de l'énergie comme droit, avec une attention particulière portée aux clients fragilisés. Ainsi, la notion de client protégé a été élargie au niveau régional par la prise en compte de plusieurs catégories non couvertes par la définition au sens fédéral (personnes en médiation de dettes, ménages à faibles revenus) ; il n'y a pas de recours au compteur à budget en cas de défaut de paiement ; et la résiliation du contrat de fourniture - que ce soit du fournisseur ou du GRD - ne peut être proclamée que par décision du juge de paix.

En ce qui concerne la Région wallonne, l'accent semble être placé sur la lutte contre l'endettement, tout en protégeant les ménages plus fragiles sur le plan financier. Outre l'extension de la notion de client protégé à des catégories régionales spécifiques (principalement les ménages en médiation ou règlement collectif de dettes mais pas sur base du revenu), la région a opté pour la possibilité de placer un compteur à budget en cas de défaut de paiement. Ce compteur, présenté par les autorités comme un outil de gestion budgétaire, n'est couplé au limiteur de puissance seulement s'il s'agit d'un client protégé. Le refus (préssumé) de placement de ce compteur fait l'objet d'une procédure administrative implacable menant à la coupure d'alimentation en énergie sans recours possible, que le client soit protégé ou non. Dans des proportions plus importantes encore que pour la Région flamande, le recours au compteur à budget occulte une part importante de la précarité énergétique par manque de visibilité sur les phénomènes d'auto-coupure ou d'auto-restriction.

On voit donc à la lumière de cette brève comparaison que si aucun des systèmes adoptés n'est la panacée, les différences sont cependant marquées et reflètent des choix et visions politiques sur la priorité donnée à l'une ou l'autre préoccupation : la protection des consommateurs dans un marché libéralisé, la garantie de l'accès à l'énergie pour tous, ou la lutte contre l'endettement.

Sandrine Meyer, chargée de recherche à l'ULB, CESE

Le droit au logement, son histoire et ses acteurs : une source d'inspiration pour construire un droit à l'énergie ?

Pour cardinal soit-il, le droit à l'énergie n'émerge nullement au rang constitutionnel. En revanche, cela fait bientôt vingt ans que le Constituant belge⁸¹, suivi (ou précédé) en cela par d'autres pays européens⁸², a inséré dans notre charte fondamentale un article - *24bis*, devenu 23 après renumérotation⁸³ - promulguant le droit au logement (en compagnie d'autres droits dits économiques, sociaux et culturels tels que le droit au travail, le droit à la santé, le droit à l'épanouissement culturel ou encore le droit à un environnement sain). Y aurait-il du sens dès lors, en 2012, à plaider pour l'insertion du droit à l'énergie dans la Constitution ? A titre de comparaison, la consécration constitutionnelle du droit au logement a-t-elle apporté une plus-value dans ce combat de longue haleine pour une amélioration des conditions d'habitat et un renforcement de l'accès au logement ? Y a-t-il, là, matière à s'inspirer ? Une modification de texte, dit autrement, a-t-elle le pouvoir de changer le réel ? Telles sont quelques-unes des interrogations que se propose d'instruire la présente contribution.

En premier lieu, on dégagera les points communs qui, en nombre, relie ces deux matières, justifiant ainsi une étude croisée de celles-ci. Ensuite, le droit au logement fera l'objet d'un éclairage propre et approfondi, avant qu'on tire de cette analyse, dans un troisième temps, une série d'enseignements particuliers pour le droit à l'énergie.

81 Loi du 31 janvier 1994 portant modification à la Constitution, *M.B.*, 12 février 1994.

82 Art. 65.1 de la Constitution portugaise du 2 avril 1976, art. 47, al. 1er, de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978, art. 21.4 de la Constitution grecque du 9 juin 1975, art. 19, al. 4, de la Constitution finlandaise du 1er mars 2000, art. 22.2 de la Constitution des Pays-Bas du 17 février 1983, art. 2, al. 2, de la Constitution suédoise du 28 février 1974, art. 75 de la Constitution polonaise du 2 avril 1997, art. 78 de la Constitution slovène du 23 décembre 1991, etc. Voy. sur ce thème P. KENNA, « Globalization and Housing Rights », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2008, vol. 15, n°2, p. 397 et s., M. UHRY, « Le droit au logement en Europe », *Echos log.*, 2006, n°3, p. 1 et s., ainsi que J.-Cl. ODERZO, « Le droit au logement dans les Constitutions des Etats-membres », *R.I.D.C.*, 2001, p. 913 et s.

83 *M.B.*, 17 février 1994.

5.1. Des matières qui présentent de nombreuses similitudes

En préambule de la question de l'intérêt d'une constitutionnalisation du droit à l'énergie, force est de constater que cette matière présente de nombreux points communs avec la thématique du logement.

D'abord, logement et énergie sont tous deux au cœur de l'intime, participant étroitement de cette fonction fondatrice de l'être humain qu'est l'acte d'*habiter*. Pour aller à la rencontre du monde et l'investir, il faut partir d'un véritable chez soi, plutôt que d'un simple abri. Son lieu de vie, en d'autres termes, il convient de l'habiter au plein sens du terme, de le façonner à son image et d'y projeter ses propres déterminations, afin d'en faire un moteur d'épanouissement individuel et familial autant qu'un vecteur d'une identité digne⁸⁴. Ou plutôt, c'est le logement qui, par sa configuration, doit être susceptible d'appropriation par son occupant. Partant, un logement dégradé ou dépourvu de moyens de chauffage représente un accélérateur de pauvreté bien davantage que l'adjuvant de la réalisation des projets d'existence.

Ensuite, les matières du logement et de l'énergie ont connu des évolutions pécuniaires assez semblables ces dernières années, avec des hausses de prix qui obèrent lourdement le budget des ménages. Et ces augmentations ont ceci de particulier qu'elles produisent un impact social différencié en ce sens que, en termes relatifs, elles affectent bien davantage les ménages défavorisés que les autres. La proportion des revenus affectée aux frais de logement et d'énergie s'élève donc à mesure que les ressources diminuent. De même, les familles paupérisées habitent souvent dans des « logements-passoires », véritables gouffres énergétiques que, comme locataires, elles n'ont ni les moyens ni l'habilitation de rénover. En un mot, les problématiques du mal-logement et des habitations énergivores ne touchent pas tout le monde de la même manière.

Autre point commun : les aides publiques peinent parfois à toucher ceux qui en ont le plus besoin. Qu'il s'agisse des primes énergie ou, dans la matière de l'habitat, des primes à la rénovation ou encore des déductions des intérêts hypothécaires pour l'accès à la propriété (entre autres exemples), on déplore parmi les bénéficiaires une très nette sous-représentation des ménages les plus précarisés. Avec, comme conséquence collatérale, que se forme alors un effet d'aubaine : jouissent de ces deniers publics des familles qui n'en avaient pas véritablement besoin et, probablement, auraient tout de même procédé à cet investissement sans le soutien financier des autorités.

Par ailleurs, ces deux matières voisines que sont le logement et l'énergie appellent chacune un accompagnement social plus ou moins poussé, afin justement de forger chez l'occupant ce sentiment d'appropriation de son lieu de vie. Ainsi, les agences immobilières sociales par exemple ont pour caractéristique fondatrice (et mission officielle) de prodiguer un tel accompagnement, centré sur la « pédagogie de l'habiter »⁸⁵. Il en va de même depuis peu avec les régies de quartier, dans leur entreprise d'amélioration des conditions de vie à l'intérieur d'un ou de plusieurs quartiers d'habitations⁸⁶. Parallèlement, les habitations construites aujourd'hui à l'enseigne d'une meilleure performance énergétique requièrent, elles aussi, une certaine éducation au logement, en vue de familiariser les occupants à ces types inédits de bâtiments (passifs par exemple) et leur instiller de nouveaux comportements (en termes de ventilation notamment). Il ne sert à rien, dit autrement, de construire des logements zéro énergie si les économies escomptées sont ruinées par des habitudes de vie inadaptées.

Il est encore une convergence à épinglez, celle qui voit les champs du logement et de l'énergie

84 Cf. N. BERNARD, *J'habite donc je suis. Pour un nouveau rapport au logement*, Bruxelles, Labor, collection Quartier libre, 2005.

85 Art. 10, §1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2004 relatif aux organismes de logement à finalité sociale, *M.B.*, 10 novembre 2004.

86 Art. 13, §2, al. 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2004 relatif aux organismes de logement à finalité sociale, modifié par l'art. 4, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008, *M.B.*, 13 mars 2008.

investis par des acteurs relevant certes du droit privé mais qui n'en endossent pas moins une incontestable mission de service public. Le marché de l'énergie est, on le sait, libéralisé, mais les opérateurs privés sont assujettis à une série d'obligations de service public dûment coulées dans des réglementations⁸⁷. De même, les sociétés de logement social ne sont pas, contrairement à une idée reçue, des personnes de droit public *stricto sensu* puisqu'elles sont tenues réglementairement d'adopter la forme d'une société commerciale⁸⁸. Ce statut ne les empêche cependant pas d'être étroitement chevillées à une mission de service public⁸⁹, laquelle n'est pas sans influence sur leur gestion de la relation locative⁹⁰.

Sur un autre point aussi, les matières du logement et de l'énergie se rejoignent : la difficulté à épouser la logique du collectif. C'est que ces deux droits se sont essentiellement construits à partir de matrices individuelles. De fait, la vie en habitat groupé modifie le taux des allocations sociales (glissant ainsi d'isolé à cohabitant), ce qui a pour effet de décourager la solidarité entre personnes défavorisées. Pareillement, le chauffage collectif, par exemple, est susceptible de causer certains problèmes et bouleverser au passage des mentalités.

Pourtant, et telle sera la dernière ressemblance, droit au logement et droit à l'énergie ne sauraient être conçus comme des prérogatives purement égoïstes; ils contiennent une incontestable dimension d'interrelation avec nos semblables également. Ainsi, le droit au logement ne permet pas à chacun d'habiter n'importe où, ni n'importe comment ; il y a lieu ainsi de concilier cet attribut juridique avec d'autres, comme le droit de l'environnement, le droit de l'urbanisme, etc. De la même manière, le droit à l'énergie s'inscrit dans un contexte particulier : le partage de ressources énergétiques (en déclin pour certaines), couplé à la préservation de la nature au bénéfice des générations futures. Autrui, en définitive, n'est pas absent de ces prérogatives.

5.2. Le droit au logement

5.2.1. La penèse

Le droit au logement n'a pas été inscrit seul dans l'article 23 de la Constitution, puisqu'une série d'autres prérogatives l'accompagnent : droit au travail, droit à la sécurité sociale, droit à la santé, droit à l'aide sociale, droit à un environnement sain et droit à l'épanouissement culturel. On trouve là les traditionnels droits dits économiques, sociaux et culturels, qui constituent une véritable rupture avec les droits de l'homme de la première génération, lesquels (appelés également « libertés franchises ») impliquent une abstention de l'Etat, sommé de laisser l'individu libre de voter, de penser librement, de se réunir, etc. Pour leur part, les droits de la deuxième génération sont des « droits créances » qui, tout à l'inverse, requièrent une intervention forte de l'Etat afin

87 Voy. notamment l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité, *M.B.*, 27 avril 2006, ainsi que l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz, *M.B.*, 27 avril 2006.

88 La coopérative à responsabilité limitée en Région wallonne par exemple (art. 130, §1er, al. 2, du Code wallon du logement), la coopérative ou la société anonyme en Région de Bruxelles-Capitale (art. 44, §1er, al. 1er, du Code bruxellois du logement) et en Flandre (art. 40, §2, al. 1er, du Code flamand du logement).

89 Les sociétés de logement « poursuivent des missions de service public et notamment : [...] favoriser la prise en compte des difficultés sociales rencontrées par les locataires », prescrit le Code bruxellois du logement (art. 57, 3°)". « La mission confiée à ces sociétés [de logement social] est un service public », appuie pour sa part la Cour de cassation. « Ces sociétés ont entre autres pour but de donner en location aux groupes défavorisés de la population, des habitations modestes dont les prix de location ne dépassent pas ce que les personnes bénéficiaires peuvent payer » (Cass., 10 février 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 661 et *J.J.P.*, 1983, p. 230, note B. Jadot).

90 Ainsi, le bailleur social "ne peut user de ses pouvoirs que dans le but en vue duquel ils lui ont été conférés, une compétence de droit public étant toujours attribuée en fonction de l'intérêt général" (J.P. Charleroi, 12 janvier 2004, *J.J.P.*, 2006, p. 310). Les sociétés de logement sont tenues de "travailler en vue de la sauvegarde de l'intérêt général ou social" (J.P. Louvain, 30 mai 2000, *R.W.*, 2002-2003, p. 271). "En conséquence, les sociétés de logement social ne peuvent agir, même en leur qualité de bailleuses, qu'en vertu de ce principe de finalité et de spécialité. Elles ne poursuivent pas la réalisation d'intérêts privés mais la réalisation d'un service public" (Ph. VERSAILLES, "Le logement social et le droit au logement", *Logement social : un état des lieux pour demain*, Bruxelles, La Chartre, 1999, p. 221).

d'accéder à une certaine effectivité. Avec ce paradoxe que l'introduction de ces droits dans la Constitution a coïncidé avec le moment où l'Etat a commencé à se dégager matériellement de certains de ces secteurs, à travers notamment des mécanismes tels que la contractualisation dans le cadre de l'Etat social actif.

5.2.2. Le contenu

Ce droit au logement qu'il consacre, le Constituant le flanque de l'adjectif « décent ». Loin d'être anodine, cette décision a eu pour effet de lester d'un poids massif les exigences de salubrité dans cette matière de l'habitat. On aurait très bien pu, pourtant, mettre plutôt l'accent sur le caractère accessible financièrement du bien, sur son adaptation au handicap, sur son insertion dans un environnement de qualité, sur la sécurité d'occupation dans le temps qu'il doit procurer ou encore sur ses performances énergétiques, entre autres⁹¹. C'est l'occasion de rappeler ici que l'adjectif « adéquat » était initialement prévu aux côtés du droit au logement constitutionnellement reconnu, mais qu'on lui a préféré *in fine* le vocable « décent », au motif que « le terme adéquat indique une relation entre le logement et le niveau de vie atteint par l'intéressé [tandis que] l'adjectif décent vise la qualité du logement par rapport à une norme sociale plus générale »⁹².

Par ailleurs, l'article 23 de la Constitution confie au législateur expressément le soin de garantir le droit au logement. De nouveau, cette décision est lourde de conséquences. Dès lors en effet que cette mission échoit à la puissance normative (plutôt qu'au juge par exemple, voire aux particuliers), cette disposition *n'accédera à l'effectivité juridique que lorsque le législateur aura pris des mesures formelles en vue de matérialiser cette prérogative*. C'est sur cette particularité que se fondent certains pour dénier toute effectivité juridique au droit au logement décent.

Si le législateur est donc chargé de garantir le droit au logement, il doit dans le même temps prendre en compte les « obligations correspondantes » mises par le Constituant à charge du bénéficiaire de cette prérogative. On décèle, là, la « marque » de l'Etat social actif : chacun doit mettre du sien pour s'en sortir et mériter ainsi son droit. Si l'on ne contribue pas, par son office propre, à l'amélioration de sa situation, on n'est plus éligible au droit en question. Citons un exemple touchant à ces obligations correspondantes : il y a quelques années, le Code flamand du logement a imposé aux locataires sociaux l'apprentissage du néerlandais⁹³. Cette mesure a conduit le Code flamand devant la Cour constitutionnelle et celle-ci a validé le mécanisme, au nom justement de ces obligations correspondantes⁹⁴.

Dans son alinéa 1^{er}, l'article 23 invoque le droit à la dignité humaine, lequel sous-tend dès lors l'ensemble des droits économiques sociaux et culturels inscrits dans la Constitution. Il existe donc un rapport de finalité étroit entre ces deux catégories juridiques puisque c'est dans le but final de garantir une vie conforme à la dignité humaine que le législateur est censé alors concrétiser le droit au logement. Cette articulation induit, d'une part, que le droit à la dignité humaine est pourvu d'une valeur explicative transversale et, de l'autre, que ce droit est doté d'une puissance normative autonome, voire d'effets directs : on peut donc l'invoquer indépendamment des droits économiques et sociaux dont il assure la toile de fond. C'est ainsi que plusieurs juges se sont appuyés sur cette notion de dignité humaine pour intervenir tant en matière de droit au logement⁹⁵ que de droit à l'énergie⁹⁶.

91 Voy. sur la question Ph. VERSAILLES, « Le droit au logement, essai d'une définition en droit belge », *Droit au logement et perte de logement*, sous la direction de I. Brandon *et al.*, Bruxelles, Loi et société, 1994, p. 239 et s.

92 Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24*bis* relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1991-1992, n°100-2/9, p. 11.

93 Art. 93, §1er, al. 2, 2° et 3°, du Code flamand du logement, tels qu'introduits par l'art. 7 du décret du Parlement flamand du 15 décembre 2006. Voy. également l'art. 95, §1er, al. 1er, 2° et 3°, du Code flamand du logement, tels qu'introduits par l'art. 8 du décret du Parlement flamand du 15 décembre 2006.

94 C.C., 10 juillet 2008, n°101/2008.

95 Cf. entre autres J.P. Bruxelles (IV), 26 mai 2009, *R.G.D.C.*, 2009, p. 508, obs. N. Bernard.

96 Voy. notamment J.P. Uccle, 21 avril 2010, inéd., *R.G.* n°10A396.

5.2.3. L'effectivité

L'article 23 de la Constitution suscitait, au jour de son adoption, un consensus très large, pour ne pas doter cette disposition d'effets directs. Il s'agissait avant tout d'un article purement programmatique censé inspirer le législateur. Par la suite, toutefois, on a prêté à l'article 23 un triple effet (indirect) d'impulsion, de stabilisation et d'interprétation.

- *L'effet d'impulsion législative* : l'article a servi de muse au législateur en quelque sorte. En effet une série de lois, de décrets et d'ordonnances ont été pris dans la foulée, avec pour vocation expresse de concrétiser le droit au logement ; les codes régionaux du logement constituent d'éloquents exemples à cet égard. La Cour constitutionnelle a adopté un raisonnement intéressant en la matière, relativement entre autres aux mesures prises par les Régions dans la lutte contre les logements vides. Ces dispositifs ont été attaqués devant la Cour, pour atteinte au droit de propriété privée (de rang constitutionnel lui aussi), mais la haute juridiction a estimé que, puisque le législateur est tenu de garantir le droit au logement, elle se trouvait contrainte de respecter l'appréciation dudit législateur quant à l'intérêt général ; elle ne s'autorise dès lors à annuler une mesure de ce type qu'en cas d'appréciation « manifestement déraisonnable »⁹⁷. La Cour constitutionnelle, en définitive, consent au nom du droit au logement à se dépouiller d'une partie de son propre pouvoir d'appréciation.
- *L'effet de stabilisation (ou effet « standstill »)* : le droit au logement ayant fait l'objet d'une proclamation constitutionnelle, le législateur n'est plus fondé à revenir sur des acquis, au risque de raboter le niveau de protection existant. C'est pourquoi on parle aussi d'effet « cliquet » : la roue ne peut tourner que dans un sens, celui du progrès⁹⁸.
- *L'effet d'Interprétation conforme* : en cas de conflit entre interprétations concurrentes relatives à un même texte de loi, il faut privilégier celle qui se concilie le mieux avec l'objectif visé par l'article 23. Cet effet a particulièrement prospéré dans une matière comme la prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles (qui voit le juge, compte tenu de la situation du locataire, décider de proroger un bail qui pourtant venait à échéance)⁹⁹.

En ce qui concerne maintenant la dignité humaine, sa valeur juridique autonome s'est vérifiée à travers la jurisprudence car, dans un grand nombre de décisions de justice, le magistrat s'est adossé explicitement à l'alinéa premier de l'article 23 de la Constitution pour asseoir ses motivations¹⁰⁰. Beaucoup de juges en sont mêmes venus à doter cet alinéa d'un effet direct¹⁰¹. En effet, derrière les différents droits particuliers énumérés par l'alinéa 3 de l'article 23, c'est la dignité humaine, placée en fronton de cette disposition fondatrice, que le législateur doit veiller à garantir. Et cet horizon régulateur n'est nullement susceptible d'être modalisée ; sa formulation, du reste, n'est-elle point univoque ? Il n'y a donc pas lieu de faire dépendre ce véritable impératif catégorique d'une mesure de concrétisation législative. De la même manière, le bénéficiaire du droit à la dignité humaine ne saurait se voir astreindre au respect d'une quelconque « obligation correspondante » (mentionnée à l'alinéa 2).

97 Cf. entre autres C.C., 26 juin 2008, n°93/2008.

98 C.C., 16 décembre 2010, n°139/2010, notamment.

99 Voy., entre autres décisions, J.P. Audenarde-Kruishoutem, 18 décembre 2008, *J.J.P.*, 2010, p. 348.

100 J.P. Zomergem, 24 décembre 2004, *Huur*, 2006, p. 35, Civ. Turnhout (III), 31 janvier 2005, *Huur*, 2008, p. 197, Civ. Turnhout (III), 22 mai 2006, *J.J.P.*, 2007, p. 156.

101 Trib. trav. Bruxelles (req. unil.), 30 avril 2009, inéd., RG n°09/9382.

5.2.4. L'activisme judiciaire

On pouvait se demander si, après sa promulgation, l'article 23 de la Constitution allait faire l'objet d'une exploitation rapide par les plaideurs et les juridictions ou, à l'inverse, s'il lui faudrait du temps pour se frayer un chemin jusqu'aux prétoires. Radicalement novatrice, cette disposition portant les droits économiques, sociaux et culturels a-t-elle nécessité un plus ou moins long temps d'acclimatation pour imprégner les mentalités (ce qui se serait conçu parfaitement) ? La question revêt un intérêt supplémentaire dans la mesure où, prérogative programmatique par excellence, le droit au logement n'était pas censé, *a priori*, trouver une application devant les cours et tribunaux, obligeant en effet les *législateurs* au premier chef.

La réponse à cette question est claire : les plaideurs n'ont pas tardé à s'emparer de cet attribut inédit et, en retour, les magistrats n'ont pas davantage hésité à intégrer, dès le début, le droit au logement dans leurs motivations. La célérité de cette appropriation par les magistrats ne laisse pas de surprendre. Vu l'insistance mise par les travaux préparatoires sur l'absence d'effet direct attaché à l'article 23 de la Constitution¹⁰², on ne s'attendait assurément pas à voir celui-ci mobilisé aussi prestement par les cours et tribunaux (par exemple, pas avant un certain délai, le temps que se décante la question de la juridicité de cette disposition programmatique, ou encore que soient adoptées les premières mesures législatives visant à concrétiser le droit au logement)¹⁰³. La phase « d'infusion » n'a donc pas duré outre mesure. Manifestement, ces magistrats ont fait leur le précepte suivant lequel il ne faut pas attendre qu'un droit économique et social soit effectif pour l'appliquer; c'est son invocation, précisément, qui contribuera à lui donner consistance. Un texte de loi, autrement dit, ne saurait rester indéfiniment enfermé dans l'intention de son auteur, fût-il constituant ; il appartient en définitive à ceux qui l'utilisent et se l'approprient. La dimension « subjective » des normes, on le voit, s'estompe (fatalement) avec le temps.

Au global, une centaine de décisions de justice ont été prises sur pied de l'article 23 de la Constitution¹⁰⁴. Ce, dans tous les domaines : en matière civile, pénale, administrative, ... Et aussi bien dans les juridictions de fond que les juridictions suprêmes. Etc.

A la réflexion, toutefois, cet activisme judiciaire s'indiquait indubitablement, eu égard au flou qui nimbe l'article 23. Les vocables « décent », « obligations correspondantes » ou encore le concept de « dignité humaine » requièrent, pour être opérationnels, une appropriation par un magistrat qui, alors, peut leur donner sens et contenu. Mais le magistrat n'est pas que l'interprète du prescrit constitutionnel ; il est aussi le garant de sa bonne exécution. Son office contribue, directement ou indirectement, à mettre en lumière l'état d'avancement des autorités normatives dans leur tâche de concrétisation de l'article 23. Les juridictions veillent, en somme, au respect des engagements pris par l'Etat et inscrits au sein même de sa charte fondamentale.

Très succinctement, il est permis de tirer de cette vaste jurisprudence en matière de droit au logement les quelques enseignements suivants. Tout d'abord, les particuliers (les bailleurs privés, donc, et pas seulement les pouvoirs publics) ont été, eux aussi, commis à la concrétisation du droit au logement. Si, ensuite, les juges ont imposé des obligations d'abstention (ne pas expulser, par exemple), ils ont également requis des prestations *positives*, de la part des autorités essentiellement (procurer un relogement par exemple). Par ailleurs, certains magistrats ont prescrit des obligations non seulement de moyens mais aussi de *résultat*. Enfin, la norme de dignité humaine a fourni aux juges un support argumentatif précieux.

102 Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24*bis* relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1991-1992, n°100-2/1, p. 4 et n°100-2/3, p. 4, 9 et 11.

103 Voy. à et égard C.E. (V), 14 janvier 1999, Communauté française, Région wallonne et De Wagter, n°78.153, cons. B.3.2.4.1 : « les droits économiques et sociaux de l'article 23 sont en principe sans effet direct [et] dès lors, ils ne peuvent être invoqués devant le juge sur la seule base de leur inscription dans la Constitution ». Cf. également C.E. (X), 3 juillet 1995, Beerts, n°54.196.

¹⁰⁴ Voy., pour une recension exhaustive, N. BERNARD, *La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps à l'article 23 de la Constitution*, Bruxelles, Larcier, 2011.

5.3. Le droit constitutionnel au logement, une source d'inspiration pour le droit à l'énergie ?

Les particularités du droit au logement ainsi exposées, en même temps que la genèse et les implications de son élévation au rang constitutionnel, il convient maintenant de voir la mesure dans laquelle ce type de raisonnement peut prospérer dans une matière telle que le droit à l'énergie ; cette démarche de constitutionnalisation, autrement dit, est-elle transposable à ce domaine-là ?

5.3.1. Le caractère « décent » du logement dont le droit est proclamé par la Constitution

Quelle consécration juridique, tout d'abord, pour le droit à l'énergie¹⁰⁵ ? Ce dernier peut-il, plus spécifiquement, se targuer d'un statut constitutionnel ? Certes, cette prérogative (aux contours assurément diffus) ne figure pas parmi les droits économiques, sociaux et culturels répertoriés par l'article 23 de la Constitution¹⁰⁶. Il est permis toutefois de le faire découler du droit au logement *décent* (promulgué, lui, par notre charte fondamentale). Qui oserait en effet soutenir que l'on vit décentement si l'on ne peut se chauffer ou s'éclairer, par exemple ? Un raisonnement similaire peut être tenu à propos du droit à la santé (inclus lui aussi dans l'article 23), les aliments non cuits - ou non gardés au frigo - représentant une source majeure d'intoxication alimentaire. Il en va de même avec le droit à la dignité humaine (inscrit à l'alinéa premier de l'article 23) : qui pourrait soutenir à cet égard qu'un limiteur de puissance à six ampères permette de vivre dignement ? Il suffit en effet d'allumer deux taques simultanément (ou un frigo et une machine à laver) pour faire sauter les plombs...

Inversement, l'on peut prétendre que le droit à l'énergie appelle lui-même un droit au logement, puisque ce droit à l'énergie nécessite un lieu pour s'exercer. On a donc entre ces deux prérogatives une intime interconnexion, un soutènement réciproque.

En tout état de cause, l'énumération des droits à l'œuvre dans l'alinéa 3 de l'article 23 revêt un caractère *non limitatif*, ainsi que l'atteste l'utilisation du vocable « notamment ». A l'aune dès lors des exigences environnementales nouvelles, couplées à l'alourdissement très sensible des charges énergétiques, il semble logique de progressivement étoffer en ce sens le portefeuille des droits économiques, sociaux et culturels reconnus par la Constitution, de manière à rester en phase étroite avec les évolutions de la société¹⁰⁷.

5.3.2. Le débiteur du droit à l'énergie

Qui est débiteur du droit à l'énergie ? Le bailleur peut-il l'être, comme il l'est pour le droit au logement dans certaines circonstances ? Actuellement, l'obligation qui lui incombe se limite à assurer la présence des équipements adéquats pour permettre la fourniture d'énergie ; il n'en devient pas pour autant un débiteur du droit à l'énergie. L'obligation de fourniture minimale pèse en fait sur les épaules des fournisseurs d'énergie, avec la difficulté qu'ils ne sont plus publics nécessairement. Cependant l'Etat conserve la responsabilité de veiller à ce que les fournisseurs privés respectent bien les missions de service public qui leur sont affectées, malgré leur caractère privé¹⁰⁸.

105 Voy., sur le plan international, S. TULLY, « Access to electricity as a human right », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 24, 2006, p. 557 et s.

106 Voy. sur ce thème J. FIERENS, « Le droit à l'énergie et la Constitution », *Vers un droit fondamental à l'énergie ?*, sous la direction de Bernard Hubeau et Pierre Jadoul, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 37 et s.

107 Voy. en ce sens la proposition de révision de la Constitution déposée le 25 juin 2008 par Mme Camille Dieu et consorts visant à inscrire dans la Constitution belge le droit d'accès à l'énergie, Ch. repr., *Doc. parl.*, sess. ord. 2007-2008, n°1279/001.

108 Voy. notamment l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité, *M.B.*, 27 avril 2006, ainsi que l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz, *M.B.*, 27 avril 2006.

Un rôle similaire s'observe, on l'a dit, dans le domaine du logement social, où ces sociétés commerciales de droit privé que sont les sociétés de logement remplissent en fait de véritables missions de service public, placées sous le contrôle de la Société wallonne du logement comme des juridictions de fond. Et cette finalité d'intérêt général oriente étroitement l'action des S.L.S.P. et autres S.I.S.P., jusqu'à restreindre dans une proportion significative la marge d'appréciation contractuelle de ces bailleurs pas comme les autres. Dans cette même mesure, on voit des fournisseurs (privés) d'électricité ou de gaz tenus pareillement par un droit à l'énergie, lequel produit dès lors des effets horizontaux.

Au demeurant, les jugements en matière de droit à l'énergie¹⁰⁹ ou de droit à l'eau¹¹⁰ ont tendance à mettre en cause le fournisseur. Et même, dans une décision au moins (détaillée ci-après)¹¹¹, c'est le *propriétaire* de l'immeuble qui a été condamné. Preuve est ainsi faite que, à l'instar du droit au logement, le droit à l'énergie (qui n'existe donc pas comme tel dans la Constitution) implique bien une certaine horizontalisation.

5.3.3. De l'utilité d'une consécration constitutionnelle

Il existe déjà certains instruments internationaux en matière de droit à l'énergie, dont la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (art. 14.2, h)¹¹². Et, on l'a dit, les droits énumérés par l'article 23 de la Constitution sont non limitatifs (le législateur doit garantir « notamment » le droit au logement). Sans compter qu'on peut faire dériver le droit à l'énergie du droit au logement décent. A cette aune, l'insertion du droit à l'énergie dans notre charte fondamentale se justifie-t-elle encore ?

A notre sens, oui ; et ce, sur la base précisément de l'expérience du droit au logement. Et pourtant, là, la consécration du droit au logement dans la sphère supranationale était autrement étendue¹¹³. Redondante, alors, notre charte fondamentale (puisque le droit supranational est censé primer le droit interne) ? Nullement. C'est que lesdits instruments internationaux sont loin d'être tous pourvus d'applicabilité immédiate, tandis que les différentes législations internes ne consacrent le droit au logement que de manière indirecte (via une protection accrue du locataire, par exemple¹¹⁴). En toute hypothèse, l'inscription même du droit au logement dans la Constitution se justifie sans peine par la portée éducative et symbolique certaine que recèle notre loi fondamentale. Au demeurant, le droit international ne renferme souvent que des normes minimales. Enfin, une formulation unique, insérée dans l'ordre juridique interne, est davantage accessible aux praticiens du droit qu'une multitude d'instruments internationaux (que le juge a parfois tendance à "oublier"), de même qu'elle relativise l'importance de la discussion quant à la force juridique de ces derniers¹¹⁵. En tous cas, depuis que le droit au logement est inscrit dans la Constitution, il fait l'objet d'une appropriation beaucoup plus intense de la part des magistrats qu'auparavant.

109 Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000, p. 593, note J. Fierens.

110 J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, p. 272, note A. Vandeburie, J.P. Florennes-Walcourt, 16 septembre 2008, inéd. R.G. n°08A126 et J.P. Florennes-Walcourt, 17 juin 2008, inéd. R.G. n°08A126.

111 J.P. Uccle, 21 avril 2010, inéd., R.G. n°10A396.

112 Résolution 34/180 adoptée le 18 décembre 1979 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

113 Art. 25.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 27.3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, art. 9.1 du règlement C.E.E. n°1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, recommandation n°115 de l'Organisation internationale du travail sur le logement des travailleurs, entre autres. Voy. également, pour des instruments *postérieurs* à l'adoption de l'article 23 de la Constitution, l'art. 31 de la Charte sociale européenne révisée et l'art. 34.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Voy. également les résolutions 2004/21, 2003/27 et 2001/28 de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que la résolution 6/27 du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur le même objet. Cf. aussi les résolutions 2000/13, 2001/34, 2002/49, 2003/22, 2004/21 et 2005/25 de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies sur l'égalité des femmes en matière de propriété, d'accès et de contrôle fonciers et égalité du droit à la propriété et à un logement convenable.

114 De la même manière que la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail protège le travailleur en le mettant à l'abri des ruptures abusives de contrat (*M.B.*, 22 août 1978).

115 Voy. à cet égard J. FIERENS, "Le droit à un logement décent", *Les droits économiques sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 231 et P. JADOUL, "Consécration juridique du droit au logement", *J.D.J.*, 1997, p. 51 et s.

Les symboles (constitutionnels ou autres) sont loin, en définitive, de n'avoir qu'une vertu... symbolique. Ils fixent en effet des jalons essentiels, révèlent les valeurs qui fondent notre vivre-ensemble et assignent des horizons régulateurs à la collectivité. A preuve ou à témoin, l'Equateur a inscrit le droit à l'énergie dans sa Constitution (adoptée par référendum le 28 septembre 2007), comme partie du « droit au bien vivre ». Et, en Belgique, on compte déjà plusieurs propositions en ce sens¹¹⁶.

5.3.4. La jurisprudence

En matière de droit à l'énergie, force est de constater que la jurisprudence est nettement moins abondante que dans le domaine du droit au logement. Sans doute parce que, précisément, le droit à l'énergie n'est *pas* inscrit dans la Constitution, lui. Quelques décisions, toutefois, méritent incontestablement l'attention¹¹⁷.

Le schéma est souvent le même : il s'agit d'un fournisseur qui fait usage de son exception d'inexécution. Dit autrement, si un contractant n'exécute pas ses engagements, l'autre a le droit de s'abstenir de remplir les siens. En cas de non-paiement, concrètement, le fournisseur interrompt la fourniture. Il arrive cependant que le juge, au nom de la dignité humaine, fasse échec à ce principe.

Mais alors, si des magistrats parviennent déjà à rendre ce type de décisions, pourquoi faudrait-il encore inscrire le droit à l'énergie dans la Constitution ? Parce que, justement, ces jugements assez audacieux sont, pour tout dire, plutôt isolés. Si le juge pouvait, dès lors, s'adosser à un principe supérieur (et la Constitution occupe le premier rang en matière de hiérarchie des normes en Belgique), sa tâche s'en trouverait notablement facilitée.

Certes, il n'est pas permis de tirer des enseignements généraux à partir d'une seule décision de justice ; il n'empêche, en matière de droit à l'énergie, un jugement au moins (rendu par la juge de paix d'Uccle en date du 21 avril 2010)¹¹⁸ mérite un éclairage particulier, tant il a valeur d'exemple. Les faits sont les suivants. Une dame, propriétaire d'un appartement, met celui-ci gratuitement à la disposition de son fils et de son amie, lesquels se marient, ont des enfants, puis divorcent, Monsieur laissant le domicile conjugal à Madame. Par la suite, la propriétaire désire se défaire du bien, trouve acquéreur et passe avec lui un compromis de vente stipulant la libération des lieux dans les 75 jours. Ce délai expiré, l'ex-épouse occupe toujours l'appartement, ce qui conduit la propriétaire à interrompre la fourniture d'électricité ; saisi en extrême urgence, le président du tribunal de première instance ordonne le rétablissement de la livraison d'électricité pour une quinzaine de jours. Par ailleurs, le processus de signature de l'acte authentique de vente est suspendu. La propriétaire trouve alors le juge de paix et sollicite l'expulsion immédiate de son ancienne belle-fille, assortie d'une indemnité pour occupation sans titre ni droit.

Les parties au litige, observe le juge, sont bel et bien liées par un rapport contractuel, consistant en un « droit d'habitation » issu d'une « convention tacite mais certaine », qui a été accordé « pour une durée indéterminée ». Or, par son comportement, la demanderesse a « méconnu le principe général d'exécution de bonne foi des conventions » consacré par l'article 1134, al. 3, du Code civil. Et, même, la propriétaire se serait livrée à un abus de droit, lequel « existe chaque fois que l'une des parties manque à son devoir de collaboration, de solidarité qui oblige chacune d'elles à faciliter l'accomplissement des engagements nés du contrat, chaque fois qu'elle épuise âprement la prérogative que le contrat lui confère, sans le moindre souci des intérêts de son partenaire », analyse le juge¹¹⁹. Quelle ressource cet argument offre-t-il au magistrat ? « Le principe de

116 Voy. notamment la proposition de révision de la Constitution déposée le 25 juin 2008 par Mme Camille Dieu et conjoints visant à inscrire dans la Constitution belge le droit d'accès à l'énergie, Ch. repr., *Doc. parl.*, sess. ord. 2007-2008, n°1279/001.

117 Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000, p. 593, note J. Fierens. Voy. également J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, p. 272, note A. Vandeburie, J.P. Florennes-Walcourt, 16 septembre 2008, inéd. R.G. n°08A126 et J.P. Florennes-Walcourt, 17 juin 2008, inéd. R.G. n°08A126.

118 J.P. Uccle, 21 avril 2010, inéd., R.G. n°10A396.

119 Voy. également Civ. Bruxelles, 16 septembre 1987, inéd., R.G. n°159754, confirmé par Cass., 19 février 1990, inéd., R.G. n°8664.

l'exécution de bonne foi permet au juge d'exercer un contrôle approfondi sur le comportement des parties », explique le juge de paix d'Uccle. « La bonne foi peut avoir une fonction dérogoire et offre au juge la possibilité de limiter l'exercice par une partie d'un droit »¹²⁰. Ensuite de quoi, le grief d'occupation sans titre ni droit ne tient pas, ce qui réduit à néant la prétention d'indemnisation de la propriétaire (dont le montant, en tout état de cause, s'avérait trop lourd pour la défenderesse, « financièrement incapable » de l'acquitter car émergeant au chômage).

Au contraire, l'interruption unilatérale de la fourniture d'électricité par la propriétaire, décidée « par grand froid », a eu pour effet de « priver sa belle-fille et ses petits-enfants de chauffage, d'éclairage, d'eau chaude et de toute possibilité de préparer des repas, mettant le surgélateur en panne et occasionnant ainsi la perte de son contenu ». A ce titre, le comportement est constitutif d'une « voie de fait » ou d'un « acte de violence » qui appelle réparation pécuniaire par le biais de dommages et intérêts, évalués à 2.500 euros. « Les demandeurs », observe le juge, « ont fait fi de la dignité humaine, sans le moindre respect pour leur belle-fille et leurs petits-enfants ». Signalons, par là, que le magistrat assoit sa condamnation à des dommages et intérêts sur le précepte de dignité humaine, sans toutefois relier ce dernier à l'article 23 de la Constitution. Démonstration (supplémentaire) est ici apportée que ce principe matriciel est pourvu d'une valeur normative autonome, qui irradie même *au-delà* des droits énumérés par l'article 23 de la Constitution puisque le droit à l'énergie n'apparaît nullement au sein de ceux-ci. En ce domaine, du reste, la présente décision n'est pas isolée ; dans d'autres espèces, effet direct a bien été reconnu au premier alinéa de l'article 23 de la Constitution, alors même que ledit droit à l'énergie n'apparaît nulle part nommément au sein de cette disposition (*cf.* cependant le terme « notamment » qui ouvre l'énumération de l'alinéa 3)¹²¹. Concernant, enfin, le déguerpissement postulé, le juge accorde à l'occupante le droit de demeurer dans les lieux quarante jours encore.

5.3.5. Le recours au juge pour la résolution du contrat

Un aspect particulièrement interpellant - sinon choquant - de la matière de l'énergie tient, à mon sens, à la possibilité d'interrompre unilatéralement (en Région wallonne) la fourniture d'énergie, sans contrôle judiciaire. Dans la sphère du droit au logement et du droit du bail, ce type de pratique est totalement prohibé. Règne en ce domaine le principe - coulé dans le bronze du Code civil (art. 1762*bis*) - de l'interdiction de la clause résolutoire expresse. En d'autres termes, la résolution du bail doit impérativement être soumise à l'appréciation d'un magistrat, ce que la Cour constitutionnelle a d'ailleurs rappelé à propos du *Wooncode* flamand (pour l'occasion, annulé - partiellement)¹²².

A quoi sert l'office du magistrat ? D'abord, à vérifier la véracité des allégations du créancier insatisfait. Ensuite, à mettre la faute du preneur en rapport avec, le cas échéant, le propre manquement du bailleur (c'est peut-être parce que le propriétaire s'est abstenu de réaliser les travaux promis, par exemple, que le locataire a interrompu le paiement du loyer). Enfin, seul un juge peut accorder au débiteur défaillant un délai de grâce pour s'exécuter (1244 du Code civil) ; sans intervention judiciaire, ce genre de démarche d'humanisation est impossible.

En sens inverse, les expulsions de logement sauvages sont, au nom de l'inviolabilité du domicile, réprimées par le Code pénal et passibles de peines d'amende et d'emprisonnement (art. 439). Contrairement à ce que prétendent dès lors certaines autorités de police saisies en urgence par des locataires ainsi éconduits, il ne s'agit pas d'une simple affaire de droit privé ou d'un litige interpersonnel ; le droit pénal est ici en jeu de même que l'ordre public, ce qui doit les conduire à intervenir. Il faut faire cesser cette véritable « voie de fait »¹²³.

120 Cf. à cet égard Civ. Bruxelles, 8 mai 1991, inéd.

121 Cf. J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, p. 272, note A. Vandeburie, ainsi que, dans une mesure moindre, Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000, p. 593, note J. Fierens. Voy. également J.P. Florennes-Walcourt, 16 septembre 2008, inéd. R.G. n°08A126 et J.P. Florennes-Walcourt, 17 juin 2008, inéd. R.G. n°08A126. *Contra* : Civ. Nivelles (XIV) 8 mai 2001, *Cah. dr. immo*, 2001, n°6, 16.

122 C.C., 10 juillet 2008, n°101/2008.

123 J.P. Grâce-Hollogne, 20 septembre 2005, *Échos log.*, 2007, n° 1, p. 30.

5.3.6. Le caractère graduel de l'application de la sanction

Il est un autre aspect qui pose question en matière d'énergie : le caractère automatique du placement du compteur à budget ou du limiteur de puissance. Ce caractère automatique et immédiat de la sanction surprend incontestablement, dans une perspective comparativiste avec le droit au logement à nouveau. Ainsi, un arriéré de loyer n'entraîne pas forcément une résolution du bail. On tient compte de l'ampleur de l'arriéré, des efforts faits par le débiteur pour apurer sa dette, etc.

Et non seulement l'application de la sanction est-elle plus souple et proportionnée dans l'orbite du droit au logement, mais elle est aussi plus graduelle. Car si décision de résolution du bail il y a, celle-ci n'interviendra pas *ex abrupto*. Rien que le fait d'aller en justice nécessite un certain temps (malgré que la phase de conciliation obligatoire devant le juge ait vécu¹²⁴). En tout état de cause, la loi sur l'humanisation des expulsions impose, sauf exceptions, un délai d'un mois entre la signification du jugement et l'expulsion proprement dite¹²⁵.

5.3.7. La question hivernale

La période hivernale exacerbe encore, on le sait, les difficultés liées à l'expulsion de logement ou à la coupure de gaz et d'électricité. Le droit au logement constitue-t-il, à cet égard, une source d'inspiration pour le droit à l'énergie ? Pour le coup, la chose n'est pas sûre. C'est que, contrairement à une idée répandue, il n'existe point de moratoire sur les expulsions pendant les mois d'hiver.

Cependant, en ce qui concerne le logement social à Bruxelles, pointons l'existence de la circulaire du 16 novembre 2000. L'expulsion physique n'est pas interdite *stricto sensu* entre le 1^{er} décembre et le 28 février, mais elle ne pourra être effectuée « que pour des cas exceptionnels » et sera « particulièrement motivée ». Il faut, concrètement, que l'éviction « ne puisse être différée », pour des raisons ayant trait soit à des « problèmes comportementaux graves » vis-à-vis du personnel de la société ou d'autres locataires, soit à « l'absence de réaction aux mesures initiées par la société à la suite d'un accroissement d'arriérés locatifs particulièrement importants ».

Dans le logement privé, relevons toutefois que la loi d'humanisation des expulsions autorise le juge à allonger le délai (d'un mois entre la signification du jugement d'expulsion et l'exécution de celui-ci) lorsque le locataire « justifie de circonstances d'une gravité particulière, notamment les possibilités de reloger le preneur dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, *en particulier pendant l'hiver* »¹²⁶.

Nicolas Bernard, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

124 Loi du 18 juin 2008 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la procédure relative aux litiges en matière de louage, *M.B.*, 14 juillet 2008, *err.* 11 août 2008.

125 Art. 1344^{quater}, al. 1^{er}, du Code judiciaire.

126 Art. 1344^{quater}, al. 1^{er}, du Code judiciaire.

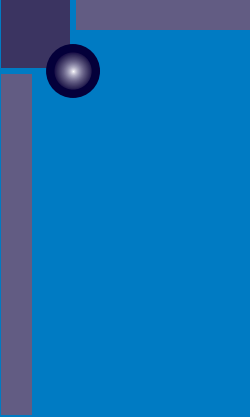
Table des matières

1. L'organisation du secteur du gaz et de l'électricité et la place de la concertation sociale : parcours historique et perspectives	1
1.1. Limite du propos	1
1.2. Cadre historique et technique	1
1.3. Situation à la veille de l'ouverture à la concurrence	3
1.4. La dérépulation	4
1.5. La question de la formation du prix et des flux financiers de solidarité	6
1.6. La question de l'organisation générale du secteur	8
2. La protection des consommateurs dans les marchés du gaz et de l'électricité	11
2.1. Une obligation de faire offre	12
2.2. Faciliter le changement de fournisseur	12
2.3. Offres non discriminatoires et garanties bancaires	13
2.4. Obligation de raccordement	14
2.5. Services de plainte et de médiation	15
2.6. Pratiques de marché, démarchage abusif et SPF Economie	16
2.7. Le médiateur fédéral	19
2.8. A qui adresser sa plainte ?	20
3. Les politiques tarifaires au service de la lutte contre la précarité énergétique	21
3.1. La précarité énergétique, une réalité vécue par de plus en plus de ménages	21
3.2. Les facteurs de précarité énergétique	23
3.3. L'impact de la libéralisation	24
3.4. Le tarif social	31
3.5. La tarification progressive et solidaire de l'énergie	34
4. Comparaison des procédures de défaut de paiement gaz/électricité entre les trois Régions pour les particuliers	37
4.1. Introduction	37
4.2. Définitions	38
4.3. Tronc commun : démarrage de la procédure	43
4.4. Description et comparaison des étapes suivantes	44
4.5. Comparaison des approches globales adoptées par les trois Régions	48
5. Le droit au logement, son histoire et ses acteurs : une source d'inspiration pour construire un droit à l'énergie ?	51
5.1. Des matières qui présentent de nombreuses similitudes	52
5.2. Le droit au logement	53
5.3. Le droit constitutionnel au logement, une source d'inspiration pour le droit à l'énergie ?	57

Ed. resp. : Christine Steinbach, rue de Gembloux, 48 à 5002 Namur
Achévé d'imprimer en décembre 2011 – Dépôt légal D/2005/5622/2

Avec le soutien de





L'augmentation continue et attendue des prix de l'énergie n'est pas compensée par une augmentation des revenus. Les factures d'énergie mangent une part croissante du budget des ménages, de plus en plus souvent contraints à renoncer à des dépenses pourtant essentielles. Ce n'est rien moins que nos droits à la santé et à un logement décent (c'est-à-dire chauffé, éclairé, dans lequel on puisse cuisiner, se laver, s'informer...) qui sont en jeu.

La libéralisation (ou la dérégulation) des marchés du gaz et de l'électricité a imposé de nouvelles modalités de protection des consommateurs dans leurs relations désormais contractuelles avec des fournisseurs en concurrence. Comment ces marchés sont-ils organisés ? Quels en sont les acteurs, leurs rôles et leurs obligations ? Comment les consommateurs sont-ils associés à la définition de ces obligations ? Quelles sont les instances qui peuvent être saisies pour les faire respecter ?

Face aux difficultés de paiement, quelles sont les mesures de protection sociale qui ont été mises en place ? Comment est-on parvenu à maintenir des mécanismes de solidarité dans ces marchés en mutation ? Quel sort les différentes Régions de notre pays réservent-elles aux ménages qui ne parviennent plus à payer leurs factures ? Quelle place font-elles au droit à l'énergie dans les procédures qui encadrent les situations de défaut de paiement ? En quoi les modalités de ces procédures s'appuient-elles sur le droit à un logement décent ?

Telles sont les questions auxquelles le lecteur pourra trouver réponse dans ce dossier qui rassemble les analyses de plusieurs acteurs impliqués dans les débats publics ou dans les luttes sociales engendrées par la dérégulation des marchés et par l'augmentation des prix de l'énergie.

