



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.396/4
du 27 novembre 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à
l'obligation de service public à charge des gestionnaires de
réseau de distribution favorisant l'utilisation rationnelle de
l'énergie'

Le 30 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre du Développement Durable, de la Fonction publique, de l'Énergie, du Logement et de la Recherche de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'obligation de service public à charge des gestionnaires de réseau de distribution favorisant l'utilisation rationnelle de l'énergie'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 novembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été rédigé par Wanda VOGEL, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 novembre 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DU PROJET

Invitée à exposer brièvement le but poursuivi, le mécanisme mis en place et l'aspect « utilisation rationnelle de l'énergie » du projet, la fonctionnaire déléguée a fourni les explications suivantes :

« L'obligation de service public (OSP) à charge des gestionnaires de réseaux de distribution favorisant l'utilisation rationnelle de l'énergie a pour objectif de tendre, dans le respect de la répartition des compétences, vers une tarification progressive, sociale, et familiale de l'électricité prélevée par les clients résidentiels en Région wallonne.

Cet objectif part du constat tiré de l'analyse de la tarification actuelle. Celle-ci est composée, schématiquement, de deux termes : un terme fixe, indépendant de la consommation, exprimé en euros, compris entre 20 et 100 euros, et un terme proportionnel à la consommation, exprimé en euros/kWh, de l'ordre de 0,22 €/kWh en moyenne. Si le gros consommateur peut « amortir » ce terme fixe sur un grand nombre de kWh, ce n'est pas le cas du petit consommateur. Tout compris, le gros consommateur (20 000 kWh) paiera ainsi un prix moyen proche de 0,17 €/kWh, tandis que le petit consommateur (600 kWh) paiera de l'ordre de 0,33 €/kWh. La tarification est donc actuellement dégressive en fonction du niveau de consommation.

Cette situation n'est pas sociale, parce que des études montrent que la consommation augmente avec le revenu, de sorte qu'en moyenne, plus élevé est le revenu, moins élevé est le prix de l'électricité consommée. En outre, cette situation n'incite pas à l'utilisation rationnelle de l'énergie, parce que le client qui réduit sa consommation voit le prix qu'il paie par kWh augmenter. Elle ne favorise donc pas les comportements URE¹ et la réduction de la consommation.

Pour y mettre fin, le gouvernement envisage, par cette OSP, que les GRD² accordent annuellement aux clients une allocation forfaitaire correspondant à la valeur d'un certain nombre de kWh (entre 400 et 800 kWh) dépendant de leur situation familiale et sociale, lors de l'établissement de leur facture de régularisation ou lors de leur facture de clôture. Cette allocation correspond en quelque sorte à une consommation de base. Un mécanisme similaire existe en Région flamande depuis plus de dix ans.

Les GRD répercuteront les coûts de l'allocation, comme pour toute OSP intégrée au tarif approuvé par la CREG, par une majoration de leur tarif de distribution

¹ Utilisation rationnelle de l'énergie.

² Gestionnaires de réseaux de distribution.

proportionnel à la consommation, exprimé en euros/kWh. Dans le marché de l'électricité, les fournisseurs sont chargés de la facturation, y compris pour les aspects liés à la gestion du réseau. Ce sont donc les fournisseurs qui appliqueront en première ligne ce mécanisme à leurs clients.

Les effets envisagés d'un tel mécanisme sont les suivants.

D'une part, l'octroi de cette allocation aura pour effet de neutraliser le terme fixe précité et de rendre les premiers kWh consommés gratuits, ce qui permettra de lutter contre la précarité énergétique, un objectif social du gouvernement.

D'autre part, la combinaison de l'allocation forfaitaire et de sa répercussion proportionnelle rendra la tarification plus progressive. En effet, le gouvernement estime qu'après application du système, le petit consommateur précité paierait 0,14 €/kWh, tandis que le gros consommateur paierait 0,20 €/kWh. Elle serait ainsi plus sociale, parce que plus élevés seront la consommation et les revenus, plus élevé sera le prix. Cela incitera à l'utilisation rationnelle de l'énergie, parce que le client qui réduira sa consommation verra sa facture diminuer. La corrélation entre le prix et la facture sera donc plus étroite.

Le prix moyen global de l'électricité serait inchangé, hors frais administratifs, de sorte que le mécanisme serait neutre pour les GRD. La mesure aurait néanmoins des effets économiques, puisque le prix marginal de l'électricité, c'est-à-dire le coût de chaque kWh supplémentaire, hors kWh gratuits, augmenterait à cause de la répercussion du coût de l'octroi de ceux-ci. Ce qui constitue un incitant à consommer moins.

Enfin, afin d'éviter un traitement identique de situations différentes, le gouvernement a décidé d'une part, de moduler l'allocation en fonction de la taille du ménage et de son éligibilité au tarif social, et, d'autre part, de ne pas appliquer ce mécanisme aux clients résidentiels qui peuvent avoir des consommations élevées tout en faisant attention à l'utilisation rationnelle de l'énergie, en particulier les clients utilisant le chauffage électrique et les pompes à chaleur ».

Elle a également précisé :

« L'allocation est portée au compte du client de manière analogue aux autres éléments facturés : les fournisseurs en tiennent compte, à titre provisoire, dans leurs factures d'acompte. Après relevé ou clôture du contrat, ils accordent définitivement l'allocation dans la facture de régularisation.

La facture de régularisation ou de clôture des clients répercutera les coûts du GRD liés à cette obligation de service public, de manière analogue aux autres éléments facturés, en fonction de leur consommation sur la base de la période de consommation considérée. Les acomptes facturés préalablement tiendront aussi compte de cette répercussion, sur la base des tarifs connus au moment de leur établissement ».

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Le Code wallon du logement et de l'habitat durable ne procure pas de fondement juridique au projet.

L'alinéa 1^{er} mentionnant ce code sera dès lors omis.

2. Le projet confiant de nouvelles missions à la CWaPE, il y a lieu de viser également, en tant que fondement juridique, l'article 43, § 2, alinéa 2, 15°, du décret du 12 avril 2001 'relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité'³.

Par ailleurs, il convient de mentionner les modifications encore en vigueur que les articles servant de fondement juridique au projet ont subies⁴.

L'alinéa 2 (devenant l'alinéa 1^{er}) sera dès lors rédigé comme suit :

« Vu le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, les articles 34, 5°, b) et 43, § 2, alinéa 2, 15°, remplacés par le décret du 17 juillet 2008 ».

3. Le numéro exact de l'avis de la Commission wallonne pour l'énergie est le « CD-13g11-CWaPE-574 » et sa date est le 15 juillet 2013 et non le 10 juillet 2013 comme indiqué au projet.

L'alinéa 3 (devenant l'alinéa 2) sera rectifié sur ces deux points.

4. Le numéro exact de l'avis visé à l'alinéa 4 (devenant l'alinéa 3) est le « A.1129 ».

La dénomination exacte de l'instance consultative concernée est le « Conseil économique et social de Wallonie » et non le « Conseil économique et social de la Wallonie » comme indiqué au projet.

L'alinéa en cause sera corrigé sur ces deux points.

³ Voir en ce sens l'avis 45.188/4 donné le 8 octobre 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 novembre 2008 'relatif à l'obligation de service public imposée aux gestionnaires de réseaux de distribution en termes d'entretien et d'amélioration de l'efficacité énergétique des installations d'éclairage public' (la première observation relative au préambule).

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27, c).

5. Il y a lieu d'insérer le numéro de l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne du 10 septembre 2013, à savoir le « n° 20/2013 ».

6. L'avis de la section de législation du Conseil d'État sera mentionné comme suit :

« Vu l'avis 54.396/4 du Conseil d'État, donné le 27 novembre 2013, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 »⁵.

DISPOSITIF

Article 2

1. Interrogée sur la question de savoir pourquoi la transmission des données visée à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, deuxième phrase, ne vise que les ménages composés de minimum cinq personnes, la fonctionnaire déléguée a répondu que les mots « correspondant aux ménages composés de minimum cinq personnes » étaient le fruit d'une erreur et devaient être omis.

Dans ce cas, au lieu d'écrire « la base de données des clients », mieux vaut écrire « la base de données relative à la composition de ménage des clients ».

2. À l'article 2, § 1^{er}, alinéa 4, si telle est l'intention de l'auteur du projet, il semblerait qu'il faille remplacer les mots « les délais visés à l'alinéa 2 et à les publier » par les mots « la date du 1^{er} décembre visée à l'alinéa 3 et à la publier ».

3. La dernière phrase de l'article 2, § 2, alinéa 2, est peu compréhensible. Si « aucune donnée de consommation n'est connue au cours des douze derniers mois », la section de législation aperçoit mal comment le gestionnaire de réseau peut notifier une quelconque consommation pour cette période.

La phrase en question sera clarifiée de manière à mieux traduire l'intention de l'auteur du projet.

4. L'article 2, § 3, sera clarifié en insérant les mots « estimant avoir » entre les mots « Un client n'ayant pas ou » et les mots « insuffisamment bénéficié ».

Au même paragraphe, il convient d'insérer les mots « s'il y a lieu » entre les mots « le fournisseur envoie » et les mots « une note de crédit ».

⁵ *Ibid.*, recommandation n° 36.1, formule F 3-5-2.

5. À l'article 2, § 4, il y a lieu d'écrire « au paragraphe 1^{er} » au lieu de « à l'alinéa premier ».

Articles 2 et 3

Afin d'éviter tout risque de rétroactivité, compte tenu de la date du 1^{er} janvier 2015 que mentionnent l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'arrêté en projet doit être publié et entrer en vigueur au plus tard le 31 décembre 2013 afin que ses destinataires soient informés des nouvelles conditions de fourniture d'électricité au moment de la livraison.

Article 3

1. L'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, devrait être adapté de manière à mieux traduire l'idée que le montant de la répercussion n'est établi que déduction faite de l'allocation visée à l'article 2.

Cette disposition sera revue.

2. Ainsi qu'en a convenu la fonctionnaire déléguée, l'article 3, § 2, serait mieux rédigé comme suit :

« La répercussion, à charge des clients, des coûts supportés par les gestionnaires de réseaux de distribution, est réalisée par l'intermédiaire du fournisseur ».

Article 4

Invitée à justifier le champ d'application du projet, tel que défini à l'article 4, au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, la fonctionnaire déléguée a répondu ce qui suit :

« [...], l'aspect non discriminatoire de l'obligation de service public doit aussi s'entendre dans le contexte de la directive [2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE]. En d'autres termes, il s'agit de savoir s'il y a discrimination entre les personnes soumises à l'obligation, i.e. les GRD, entre elles, ou entre les personnes soumises et d'autres personnes non soumises à l'obligation. Cette question appelle clairement une réponse négative : le projet soumet tous les GRD actifs en Wallonie, qui sont dans une situation comparable en tant que détenteurs d'un droit exclusif de distribution d'électricité à la même obligation, et n'y soumet aucune autre personne, dont aucune ne saurait être dans la même situation, ne disposant pas de ce droit exclusif.

Quant au respect des principes constitutionnels, d'égalité et de non-discrimination entre clients, chaque GRD fixe ses tarifs de distribution dans le respect

de la méthodologie tarifaire. Le taux de répercussion variera en fonction du GRD parce que la méthode de calcul unique de ce taux [...] repose sur des paramètres propres à chaque GRD [...]. Il y a donc traitement identique de situations comparables. Il faut souligner qu'actuellement déjà, les tarifs varient d'un GRD à l'autre en fonction de leurs coûts et de leur clientèle.

Les clients professionnels sont dans une situation très différente des clients résidentiels. En effet, leur niveau de consommation n'est pas lié à l'attention portée ou non à l'URE, mais bien à leur activité professionnelle, plus ou moins intensive en électricité. Il faut donc les traiter différemment des ménages dans le cadre du mécanisme envisagé. Vu la diversité de leurs situations, il n'est toutefois pas possible de déterminer le nombre de kWh exonérés qu'il faudrait octroyer à chaque client professionnel afin de respecter le principe de non-discrimination. Dans ces conditions, il est admissible de les laisser en dehors du mécanisme considéré. Les fournisseurs appliquent déjà des conditions et contrats différents entre clients résidentiels et clients professionnels.

En ce qui concerne les ménages disposant de chauffage électrique et pompe à chaleur, je vous renvoie à la réponse à la sous-question 1 b). Cette différence notamment est liée à la grande différence de consommation électrique entre un ménage se chauffant à titre principal et un ménage utilisant l'électricité pour les usages classiques ».

Dans la réponse à la sous-question 1, b), la fonctionnaire déléguée a expliqué :

« Enfin, afin d'éviter un traitement identique de situations différentes, le gouvernement a décidé d'une part, de moduler l'allocation en fonction de la taille du ménage et de son éligibilité au tarif social, et, d'autre part, de ne pas appliquer ce mécanisme aux clients résidentiels qui peuvent avoir des consommations élevées tout en faisant attention à l'utilisation rationnelle de l'énergie, en particulier les clients utilisant le chauffage électrique et les pompes à chaleur ».

S'agissant des clients résidentiels, la réponse de la fonctionnaire déléguée ne concerne toutefois que ceux qui disposent à titre principal d'un chauffage électrique ou d'une pompe à chaleur.

La section de législation n'aperçoit pas si cette exclusion est justifiée par le caractère trop avantageux ou trop défavorable du dispositif en projet et n'est donc pas à même de se prononcer sur le bien-fondé de cette exclusion.

Par ailleurs, l'exclusion de chacune des catégories des clients résidentiels mentionnés au 2° ne fait l'objet d'aucune explication. À cet égard, la section de législation n'aperçoit notamment pas en quoi le seul fait de disposer d'un compteur EHP suffit à lui seul pour être exclu du champ d'application de l'arrêté en projet, quelle que soit par ailleurs la consommation annuelle d'électricité facturée à ce client.

Aucune explication n'est non plus avancée, s'agissant de l'article 4, alinéa 1^{er}, 3°, du projet.

De plus, comme l'a relevé la CWaPE, dans son avis du 15 juillet 2013 ⁶, le système s'expose à des fraudes, par exemple parce qu' « un client, gros consommateur d'électricité, pourrait choisir de s'équiper d'un compteur exclusif nuit ou d'une petite installation photovoltaïque simplement pour ne pas devoir contribuer à la cotisation TPS » ⁷.

Il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure de justifier pour chacune des catégories visées, le bien-fondé de leur exclusion.

Article 5

Il y a lieu d'écrire « ... conformément aux orientations de l'article 3, § 1^{er} (la suite comme au projet).

Article 6

Compte tenu de la date du 1^{er} janvier 2015 retenue aux articles 2 et 3, il n'y a de sens à procéder à l'évaluation des mesures qu'après une année d'application du dispositif.

Article 7

À l'article 7, au lieu d'écrire « est en charge de », il y a lieu d'écrire « est chargé de » ⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁶ Haut de la page 17.

⁷ TPS signifie « tarification progressive et solidaire ».

⁸ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 4-7-1.