

4.12.1 Tout d'abord, d'un point de vue plus général de politique législative, une fois adoptée la législation proposée, les allocations budgétaires devraient être conformes aux dispositions de la communication de la Commission COM(2006) 129 en vue de faciliter le cas échéant la création des infrastructures nécessaires dans les États membres qui n'ont pas de réseau approprié de stations de base. Cela doit toutefois se faire sans préjudice du soin particulier à apporter à la protection de l'environnement, de sorte que ces mesures n'induisent pas un coût lié à l'impact sur l'environnement.

4.12.2 Ensuite, la législation communautaire actuelle sur les marchés publics et les concessions doit être adaptée afin de garantir que toutes les concessions accordées par les États membres pour l'utilisation du spectre radioélectrique remplissent les conditions de transparence, de non-discrimination et de défense de l'intérêt général.

4.12.3 Enfin, les décisions prises dans le cadre de la comitologie qui complètent les aspects juridiques de l'utilisation du spectre radioélectrique paneuropéen doivent comporter des dispositions de nature à garantir l'application générale de la

législation communautaire sur l'accessibilité des contenus électroniques. Plus précisément, ces décisions devraient concerner le plein exercice des droits en la matière des personnes handicapées, âgées et des citoyens peu ou pas formés aux technologies numériques, si l'on veut bien mettre à profit les progrès du numérique, conformément aux dispositions de la communication de la Commission COM(2007) 694

4.12.4 À cette fin, toute une série de mesures d'incitation, à déterminer en temps voulu, pourraient être envisagées afin d'encourager le secteur des télécommunications et les autorités des États membres, en particulier aux niveaux régional et local, à contribuer à un accès généralisé des citoyens à tout progrès technologique. En Europe, 43 pays, dont les États membres, coordonnent l'utilisation du spectre radioélectrique dans le cadre de la Conférence européenne des administrations des postes et télécommunications (CEPT) et de son sous-comité, le Comité européen de radiocommunications (CER)

4.13 Il semblerait que les nouvelles conditions techniques puissent être créées sans surplus de charge financière ou administrative au niveau communautaire, national ou régional.

Bruxelles, le 16 janvier 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

Avis du Comité économique et social européen sur la Communication de la Commission — Vers une Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie

COM(2007) 386 final

(2008/C 151/09)

Le 5 juillet 2007, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Communication de la Commission — Vers une Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie»

Le 25 septembre 2007, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» de préparer les travaux en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé au cours de sa 441^e session plénière des 16 et 17 janvier 2008 (séance du 17 janvier 2008), de nommer M. IOZIA rapporteur général, et a adopté le présent avis par 127 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Synthèse des observations et des recommandations du CESE

1.1 Le Comité économique et social européen porte un jugement positif sur l'initiative de la Commission visant à élaborer une charte européenne des droits des consommateurs d'énergie.

1.2 Le CESE considère que cette charte représente une première étape en vue de développer et rendre effectifs les droits des consommateurs, dont le respect, comme l'observe justement la Commission, ne peut être garanti s'ils sont laissés aux seuls mécanismes du marché.

1.3 Le CESE considère qu'il convient d'éviter autant que possible l'adoption d'actes non contraignants. En accord avec la résolution du Parlement européen, il estime qu'une forme juridique obligatoire est nécessaire pour garantir les droits des citoyens et que les mesures juridiques non contraignantes ne permettent pas de réaliser entièrement les objectifs poursuivis. En ce qui concerne les droits des passagers, la Commission a estimé nécessaire d'adopter un règlement (CE) n°261/2004 du 11 février 2004). Il n'y a donc pas de raison que les droits des consommateurs d'énergie soient traités dans un document sans force contraignante.

1.4 Le CESE recommande à la Commission de mettre sans tarder à l'étude, en plus des modifications proposées aux

directives en cours d'approbation, l'intégration de la charte dans un règlement relatif aux droits des consommateurs européens d'énergie.

1.5 Le CESE considère que les droits garantis par les directives doivent s'appliquer à tous les utilisateurs finals, notamment aux particuliers et aux petites et moyennes entreprises. La directive «Électricité» 2003/54/CE laisse aux États membres le choix de garantir aux petites entreprises (c'est-à-dire celles employant moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 10 millions d'euros) le service universel, c'est-à-dire le droit d'être approvisionnées en électricité d'une qualité bien définie, à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents.

1.6 Le CESE est d'avis que cette inégalité de traitement ne se justifie absolument pas et que le droit au service universel doit être reconnu au moins aux petites et moyennes entreprises sur tout le territoire de l'Union. Dans ce but, compte tenu du fait que le troisième paquet énergie actuellement à l'examen au CESE modifie la directive «Électricité» 2003/54/CE, le Comité recommande vivement à la Commission de modifier l'art. 2 en ce sens, ou d'inclure les clients non résidentiels parmi les destinataires de la charte des droits.

1.7 Le CESE considère indispensable que le terme «consommateur» désigne le consommateur final, c'est-à-dire le client de l'entreprise distributrice. Le changement de terminologie entre la communication intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe», qui mentionne justement la charte des droits du client, et la proposition à l'examen d'une charte des droits des consommateurs d'énergie, engendre de l'incertitude et de l'incompréhension. L'intérêt que peut avoir la petite et moyenne entreprise ou un commerce à bénéficier de la garantie d'une fourniture constante d'énergie suffisante pour les activités de production, mérite que l'on y attache autant d'importance, notamment dans les régions classées «de convergence» et «de cohésion».

1.8 La garantie du service universel, étendue aux petites et moyennes entreprises, le respect des contraintes de service public, la protection des couches sociales économiquement défavorisées et courant un risque de «pauvreté énergétique», la cohésion économique, sociale et territoriale, la liberté contractuelle, le droit à l'information, le droit à un raccordement rapide, à disposer de contrats clairs, de prix raisonnables, comparables et transparents entre les différents fournisseurs, la garantie d'une fourniture en continu, la connaissance des sources énergétiques utilisées, représentent des acquis de très grande importance et la Commission a observé à juste titre que laissé à lui-même, le marché ne peut être l'expression de ce niveau de «conscience» sociale, environnementale et économique. Le CESE soutient avec conviction toutes les initiatives allant dans ce sens avec simplicité et efficacité, et engage la Commission à avoir recours à l'ensemble des instruments les plus adaptés.

1.9 Le CESE recommande de considérer l'opportunité d'insérer dans le cadre du troisième paquet énergie des modifications supplémentaires à l'annexe A de la directive «Électricité», en plus des trois modifications déjà prévues.

1.10 Le CESE avait suggéré dès 2001 la transformation du «Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz» (ERREG) en une Agence. Il se félicite que la Commission ait maintenant mis en œuvre cette proposition dans le cadre du «troisième paquet énergie» et souhaite que les futures tâches de l'Agence comprennent également une mission

de contrôle de la bonne application des droits des consommateurs, et notamment de la protection des consommateurs vulnérables. Le CESE est favorable à l'implication des associations de consommateurs, des petites et moyennes entreprises, de l'industrie de ce secteur et des organisations syndicales, en vue de valoriser la coopération et la responsabilité partagée, comme cela a déjà été fait dans le secteur du transport. Une table ronde européenne, qui confère à l'Agence des pouvoirs d'intervention et de régulation des rapports entre producteurs et utilisateurs finals, peut contribuer de manière significative à atteindre les objectifs fixés. Les régulateurs nationaux auraient pour mission de surveiller les marchés pour ce qui relève de leur compétence.

1.11 Le CESE soutient les propositions de la Commission contenues dans l'annexe de la communication; si elles étaient mises en œuvre de manière efficace, elles pourraient renforcer les droits des consommateurs. Le Comité observe notamment qu'il faut garantir effectivement les droits de service public et de service universel, en identifiant le fournisseur de dernier recours pouvant intervenir en cas de difficultés dans la distribution de l'énergie par le fournisseur de confiance.

1.12 Règles égales pour le marché unique en matière de contrats: transparence, modalités d'exécution, gestion claire et gratuite des litiges et indemnisations devraient s'appliquer de manière homogène afin de favoriser la mobilité transfrontalière des consommateurs et de rendre le marché européen accessible également aux consommateurs finals.

1.13 Prix raisonnables, transparents et comparables. Factures claires et complètes reprenant des informations utiles pour les consommateurs sur les sources d'énergie utilisées pour la production d'électricité, sur les rejets de dioxyde de carbone (CO₂) et d'autres gaz à effet de serre, et sur les conseils en matière d'économie d'énergie, qui doivent être conformes aux politiques communautaires.

1.14 La liberté de choisir son fournisseur, de le remplacer dans de brefs délais et gratuitement, l'application d'une limite à la durée minimale des contrats, constituent des droits liés à la réalisation complète du marché.

1.15 Informations. Elles doivent être fiables, complètes et compréhensibles en ce qui concerne les conditions d'accès, d'utilisation, de tarification, de prix et leurs modifications.

1.16 En matière de plaintes, il y a lieu d'opter fermement pour une résolution extrajudiciaire des litiges, en appliquant les recommandations de la Commission n° 98/257 et n° 2001/310.

1.17 Il convient de développer et de rendre effectif le droit d'être représenté, par l'intermédiaire des associations de consommateurs. Une table ronde, mise en place auprès de l'Agence en voie de création, pourrait constituer le moyen de convier l'ensemble des parties prenantes et de trouver les solutions les plus adaptées pour garantir effectivement les droits des consommateurs.

1.18 La pauvreté énergétique signifie être exclu d'une vie digne. Il y a lieu d'harmoniser la définition de consommateur vulnérable ainsi que les mesures adoptées en sa faveur, en évitant d'interrompre l'approvisionnement grâce à une garantie de fourniture minimum, mais également par la distribution gratuite d'énergie. Le principe de responsabilité devrait toujours être préservé.

1.19 Les pratiques commerciales déloyales doivent être combattues efficacement, en actualisant les dispositions prévues à l'annexe 1 de la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005. D'autres pratiques déloyales pourraient être identifiées par voie réglementaire, plutôt que par une modification de la directive.

1.20 En plus des neuf thèmes rappelés par la Commission, le CESE suggère de prendre en considération ceux que l'on peut dégager de certaines chartes des droits déjà souscrites par des entreprises de fourniture d'énergie et des associations de consommateurs, comme cela s'est fait par exemple dans certains États de l'Union: le droit au respect du temps du consommateur, le droit à la participation et à la représentation, le droit à la qualité et à la sécurité, le droit au meilleur tarif, c'est-à-dire le plus adapté au profil du consommateur, le droit au versement de dommages et intérêts et à une procédure de conciliation rapide permettant de régler le litige.

2. Introduction. Le document de la Commission

2.1 La Commission avait déjà annoncé dans ses communications du 10 janvier 2007 ⁽¹⁾ ⁽²⁾ son intention d'adopter une charte des droits des «clients» des sociétés de fourniture de gaz et d'énergie. Cette idée avait été approuvée par le Conseil de printemps des 8 et 9 mars, qui demandait «une meilleure protection du consommateur, notamment grâce à l'élaboration d'une charte du client dans le domaine de l'énergie».

2.2 En reconnaissant que les mécanismes du marché ne peuvent à eux seuls garantir le respect des intérêts des consommateurs, la Commission souligne que les directives existantes prévoient déjà des obligations de service public et garantissent les droits des consommateurs; des actions se profilent sur le suivi de la mise en œuvre et du respect «réel» des droits des consommateurs au niveau national, et sur le renforcement et l'extension de ces droits.

2.3 L'ouverture totale des marchés européens de l'énergie et du gaz le 1^{er} juillet 2007 représente une occasion favorable pour lancer une campagne d'information adaptée destinée aux citoyens, avec la participation des organisations des consommateurs, sur les avantages pouvant découler de la possibilité de choisir son fournisseur, tout en continuant à bénéficier des mêmes droits.

2.4 **L'énergie est un bien essentiel pour chaque citoyen européen.** L'amélioration de la protection et le renforcement des intérêts des consommateurs, au même titre que les intérêts des entreprises, constituent un prérequis pour un marché intérieur qui fonctionne bien.

2.5 **La législation européenne existante exige déjà le respect d'obligations de service public**, qui constituent une condition incontournable de la législation en matière d'énergie. La priorité accordée au principe du développement durable, la protection de l'environnement, des consommateurs et des secteurs les plus vulnérables de la société, c'est-à-dire les obligations de service public, constituent un complément nécessaire à la concurrence. «Des obligations de service public et de service universel bien ciblées pour les consommateurs d'énergie doivent rester au centre du processus d'ouverture du marché».

⁽¹⁾ Une politique de l'énergie pour l'Europe COM(2007) 12 final.

⁽²⁾ Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité COM(2006) 841 final.

2.6 **L'Union européenne doit aller plus loin dans la lutte contre la «pauvreté énergétique».** Les prix de plus en plus élevés des combustibles sur les marchés internationaux se répercutent sur le coût de l'énergie, créant ainsi des difficultés de plus en plus sérieuses aux couches les plus vulnérables de la société européenne. Les États membres ne se sont pas suffisamment intéressés à ce thème, et seulement cinq d'entre eux disposent d'un tarif social par défaut. La future charte devra fixer des moyens efficaces pour protéger les consommateurs les plus vulnérables.

2.7 **Les principaux objectifs.** Les quatre objectifs préalablement proposés par la Commission sont réaffirmés ⁽³⁾:

- contribuer à l'établissement de régimes d'aide pour permettre aux citoyens les plus vulnérables de faire face à l'augmentation des prix de l'énergie.
- améliorer le niveau minimal d'information dont disposent les citoyens pour les aider à choisir entre les fournisseurs et entre les possibilités d'approvisionnement.
- réduire les formalités à remplir lorsqu'un client souhaite changer de fournisseur.
- protéger les clients des pratiques de vente déloyales.

2.8 La future charte européenne des droits des consommateurs d'énergie ne sera pas un document juridique contraignant, mais elle devrait contenir:

- a) la législation communautaire existante qui confère des droits aux consommateurs et impose des obligations aux fournisseurs d'énergie;
- b) les éléments qui devraient éventuellement être pris en compte par les autorités des États membres (gouvernements ou autorités de régulation) dans la mise en œuvre et l'application de cette législation;
- c) les éléments qui pourraient compléter les droits existants et qui relèvent de la responsabilité des États membres;
- d) les éléments qui pourraient compléter les droits existants et qui pourraient être réalisés au moyen de l'autorégulation par des parties prenantes privées, à savoir l'industrie et les représentants des consommateurs.

2.9 Neuf points essentiels ont été identifiés, qui constitueront l'argumentaire de la charte:

- connexion
- contrats
- prix, tarifs et suivi
- libre choix du fournisseur
- information
- plaintes
- représentation
- mesures sociales
- pratiques commerciales déloyales.

2.10 Selon le principe de la «responsabilité partagée», toutes les parties concernées, à savoir la Communauté, les États membres, l'industrie de l'énergie, représentée par tous les partenaires sociaux, et les représentants des consommateurs, doivent contribuer au succès de la politique de l'énergie pour les citoyens.

⁽³⁾ Une politique de l'énergie pour l'Europe COM(2007) 12 p.10

2.11 Pour chaque point essentiel, l'annexe énumère la législation en vigueur à l'heure actuelle et les initiatives qui pourraient être prises par la Commission, par les États membres ou au moyen d'accords entre les parties concernées ou de codes d'autorégulation.

3. Observations générales

3.1 Le CESE entend aborder les questions suivantes: le cadre juridique, les destinataires de la charte, l'efficacité et la proportionnalité de la proposition de la Commission et l'utilité d'autres instruments possibles, le rôle de l'Agence et des instances nationales de régulation, les autres propositions ou initiatives à caractère général ou spécifique.

Le cadre juridique

3.2 L'article 38 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit, en matière de protection du consommateur, qu'«un niveau élevé de protection des consommateurs est assuré dans les politiques de l'Union». Cet article reprend l'article 153 du traité qui confère à la Communauté la mission d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, ainsi que de promouvoir leur droit à l'information et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts. Par ailleurs, les exigences de la protection des consommateurs doivent être prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques ou actions de la Communauté.

3.2.1 Dans le traité d'Amsterdam, qui reformule l'ancien article 129 A des traités pour parvenir à l'énoncé actuel de l'art. 153, la compétence de la Communauté en matière de protection des consommateurs a été garantie de manière définitive ⁽⁴⁾.

3.2.2 Le CESE évalue de manière positive le choix préconisé par la Commission de renforcer les droits des consommateurs et de réunir tant les mesures prévues actuellement par l'ordre juridique communautaire ⁽⁵⁾, que les propositions de futures initiatives à prendre aux différents échelons pour une charte des droits des consommateurs.

⁽⁴⁾ Le traité d'Amsterdam du 4 octobre 1997 reformule le texte précédent qui, en matière de protection des consommateurs, attribuait à la Commission seulement des fonctions de coordination résiduelles par rapport à la compétence des États membres.

⁽⁵⁾ Annexe A de la directive «Électricité» et de la directive «Gaz». La directive du Conseil 93/13/CEE du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs. L'article 3, paragraphes 3, 5 et 6 de la directive «Électricité». L'article 3, paragraphe 3 de la directive «Gaz». L'article 13, paragraphes 1 et 2 de la directive 2006/32/CE du 4 avril 2006 relative à l'efficacité énergétique. Recommandation de la Commission 98/257/CE concernant les principes applicables aux organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation. Recommandation de la Commission 2001/310/CE relative aux principes applicables aux organes extrajudiciaires chargés de la résolution consensuelle des litiges de consommation. Directive 98/27/CE du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs. Directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs.

3.2.2.1 Le Comité observe cependant que les différentes formes de protection des consommateurs adoptées par les États membres ne permettent pas jusqu'à présent de considérer les dispositions des directives en vigueur comme des droits bien établis et reconnus universellement. La nature non contraignante déclarée de la charte, qui allie un caractère obligatoire dans certaines matières et des possibilités d'autorégulation et de «persuasion morale» des États membres et des fournisseurs, risque d'engendrer une certaine confusion.

3.2.2.2 Dans la résolution du Parlement européen du 4 septembre 2007 «sur les implications juridiques et institutionnelles du recours aux instruments juridiques non contraignants (*soft law*)», il est indiqué dans le considérant X que «lorsque la Communauté détient une compétence législative, mais que la volonté politique semble faire défaut en vue de la présentation d'un texte législatif, le recours à des instruments juridiques non contraignants est susceptible de mettre sous le boisseau les organes législatifs véritablement compétents et risque de bafouer les principes de la démocratie et de l'état de droit, établis à l'article 6 du traité UE, ainsi que les principes de subsidiarité et de proportionnalité, établis à l'article 5 du traité CE, et d'aboutir à ce que la Commission agisse *ultra vires*».

3.2.2.3 Au point 1 de la résolution, qui a été présentée par le membre du Parlement européen Manuel Medina Ortega ⁽⁶⁾, le Parlement «considère que, dans le cadre communautaire, il convient d'utiliser avec précaution les instruments juridiques non contraignants, ceux-ci étant trop souvent équivoques, inefficaces et susceptibles d'exercer un effet négatif sur la législation communautaire et sur l'équilibre institutionnel, même lorsqu'ils sont prévus par le traité» et au point 8, de manière plus spécifique, il «demande à la Commission d'accorder une attention particulière aux effets qu'ont les instruments juridiques non contraignants sur les consommateurs et à leurs éventuelles voies de recours avant de proposer un acte faisant intervenir de tels instruments».

3.2.3 Le CESE suggère de différencier les «droits» opposables et exigibles et d'autres formes de protection, en effectuant une distinction nette dans la charte future entre les droits actuels et les autres propositions d'initiatives qui seront ou pourront être prises à tous les niveaux et considérées souhaitables mais non contraignantes.

3.2.3.1 Le CESE se demande si, sur la base de l'expérience réalisée jusqu'à présent et qualifiée par la Commission elle-même d'insatisfaisante, et en s'appuyant sur les pouvoirs conférés à la Commission par les traités, il ne faudrait pas envisager plutôt l'élaboration de nouvelles règles, peu nombreuses et claires, afin de renforcer la protection des consommateurs, notamment des plus vulnérables. Le principe de subsidiarité tel que défini par l'art.5 du traité, invoqué maintes fois mal à propos pour s'opposer à des initiatives communautaires, devrait dans ce cas avoir toute sa valeur pour adopter des décisions favorables aux consommateurs, en l'absence de lois nationales efficaces.

Qui sont les consommateurs?

3.3 Le CESE souligne l'insécurité du cadre juridique de référence en ce qui concerne l'identification des destinataires de la charte et des droits qui y sont liés dans le contexte des différentes réglementations européennes. Dans la communication intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe» ⁽⁷⁾, il est affirmé que «la Commission va élaborer une charte du client».

⁽⁶⁾ Résolution P6_TA(2007)0366 du 4 septembre 2007.

⁽⁷⁾ Paragraphe 3.1.7. Document déjà cité.

3.3.1 La directive 2003/54/CE du 26 juin 2003, à l'art. 2 par. 7, définit les «clients»: «les clients grossistes et finals d'électricité», «les clients finals»: «les clients achetant de l'électricité pour leur consommation propre», «les clients résidentiels»: «les clients achetant de l'électricité pour leur propre consommation domestique» et «les clients non résidentiels»: ceux «achetant de l'électricité non destinée à leur usage domestique, cette définition» englobant «les producteurs et les clients grossistes».

3.3.2 La directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur, invoquée par la Commission comme source juridique de référence pour les dispositions de la charte relatives au droit du consommateur à avoir des rapports équitables et transparents avec son fournisseur, définit à son art. 2 par. a) le «consommateur» comme «toute personne physique qui, pour les pratiques commerciales relevant de la présente directive, agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale».

3.3.3 Le CESE considère que les droits garantis par les directives doivent s'appliquer à tous les clients finals, notamment aux particuliers et aux petites et moyennes entreprises. La directive «Électricité» laisse aux États membres le choix de garantir aux petites entreprises (c'est-à-dire celles employant moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 10 millions d'euros) le service universel, c'est-à-dire le droit d'être approvisionnées en électricité d'une qualité bien définie, à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables et transparents.

3.3.4 Le CESE est d'avis que cette inégalité de traitement ne se justifie absolument pas et que le droit au service universel doit être reconnu au moins aux petites et moyennes entreprises sur tout le territoire de l'Union. Dans ce but, compte tenu du fait que le troisième paquet énergie actuellement à l'examen au CESE modifie la directive «Électricité» 2003/54/CE, le Comité recommande vivement à la Commission de modifier l'art. 2 en ce sens, ou d'inclure les clients non résidentiels parmi les destinataires de la charte des droits.

3.3.5 Le CESE considère indispensable que le terme «consommateur» désigne le consommateur final, c'est-à-dire le client de l'entreprise distributrice. Le changement de terminologie entre la communication intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe», qui mentionne justement la charte des droits du client, et la proposition à l'examen d'une charte des droits des consommateurs d'énergie, engendre de l'incertitude et de l'incompréhension. L'intérêt que peut avoir la petite et moyenne entreprise ou un commerce à bénéficier de la garantie d'une fourniture constante d'énergie suffisante pour les activités de production, mérite que l'on y attache autant d'importance, notamment dans les régions classées «de convergence» et «de cohésion».

L'efficacité et la proportionnalité de la proposition.

3.4 Le CESE considère que la proposition d'élaborer une charte des droits des consommateurs d'énergie est importante, au vu de l'effet qu'elle peut avoir sur l'opinion publique, dans la mesure où elle lance le débat au lendemain de la libéralisation effective du marché intérieur et renforce la prise de conscience des clients du marché de l'énergie. Cet instrument semble néanmoins insuffisant car, à la différence de ce qui a eu lieu dans le secteur du transport, dans lequel la charte des droits des passagers contient des références claires aux droits et renvoie de

manière tout aussi claire aux dédommagements dus, dans la proposition de la Commission la charte n'aurait pas une valeur contraignante, si ce n'est pour les dispositions déjà prévues par de précédentes directives. Il s'agirait plus d'un document de synthèse que de mesures de renforcement. Les espoirs qu'ont engendrés les déclarations de M. Piebalgs et de M^{me} Kuneva, commissaires européens, à l'occasion de la présentation de la charte à l'examen pourraient être déçus.

3.4.1 «Les consommateurs de l'UE s'attendent à ce que nous trouvions une réponse européenne commune aux défis énergétiques et climatiques», a déclaré Andris Piebalgs, membre de la Commission européenne chargé de l'énergie. «Outre la garantie d'un approvisionnement énergétique durable, sûr et concurrentiel, ils s'attendent à ce que l'UE s'emploie à protéger les droits des consommateurs au moment où les marchés de l'énergie s'ouvrent pour offrir un plus grand choix aux consommateurs. C'est là qu'intervient la charte des consommateurs d'énergie.»

3.4.2 «L'ouverture de ces marchés représente à la fois un défi et une opportunité pour les consommateurs européens», a déclaré M^{me} Meglena Kuneva, membre de la Commission européenne chargée de la protection des consommateurs. «Ce n'est que lorsque nous aurons réussi à créer un marché transparent et efficace où les droits des consommateurs sont entièrement garantis et les consommateurs informés utilisent leurs connaissances pour tirer profit des offres disponibles que nous pourrions affirmer que nous avons atteint notre objectif.»

3.4.3 Le CESE, tout en souscrivant à la résolution du Parlement européen, considère qu'une forme juridique obligatoire est nécessaire pour garantir les droits des citoyens et que les mesures juridiques non contraignantes (*soft law*) ne permettent pas de mettre en œuvre totalement les objectifs. Dans le cas des droits des passagers, la Commission a considéré qu'il était nécessaire d'élaborer un règlement (CE n°261/2004 du 11 février 2004); l'on ne comprend donc pas pourquoi les droits des consommateurs d'énergie doivent être traités dans un document dépourvu de force contraignante. L'on décide d'adopter une charte parce que les droits actuellement garantis ne sont pas respectés dans la pratique. Les législations nationales de transposition, mis à part quelques exceptions méritoires, sont insuffisantes. La Commission a le pouvoir et la responsabilité d'intervenir mais la préférence est accordée à un instrument non contraignant, bien que l'on soit conscient que le marché, à lui seul, n'est pas en mesure d'apporter des réponses adaptées et suffisantes.

3.4.4 Le rapport de la Commission ⁽⁸⁾ sur l'application du règlement relatif aux droits des passagers, invite à la réflexion. Selon celui-ci, il ne fait aucun doute qu'après plus de deux ans d'application du règlement (CE) n°261/2004, des progrès ont été réalisés, mais des améliorations significatives sont nécessaires en vue d'un respect plus uniforme des règles par les compagnies aériennes et d'une application plus cohérente de celles-ci par les États membres. Contrairement à la situation antérieure, les passagers bloqués ont maintenant des droits bien définis mais ils se trouvent trop souvent en position de faiblesse face aux compagnies aériennes. Bien qu'en présence d'obligations ayant un caractère contraignant, il est évident que les compagnies aériennes n'obtempèrent pas aux dispositions de la directive. Pourquoi les entreprises de fourniture de gaz et d'électricité devraient-elles s'y soumettre, en présence d'une charte non contraignante ?

⁽⁸⁾ 4.4.2007 COM(2007) 168 final.

3.4.5 Sur la base des expériences réalisées dans le passé dans ce secteur et dans d'autres secteurs de la vie économique, le CESE considère opportun de recommander l'adoption de mesures législatives qui garantissent pleinement les droits des consommateurs. La proportionnalité d'une proposition se base sur le rapport qu'elle entretient avec les objectifs à atteindre et sur la nécessité d'actes réglementaires. Dans le cas d'espèce, bien qu'elle dispose des pouvoirs nécessaires pour intervenir par voie réglementaire, la Commission préfère adopter une approche différente. Le CESE estime que le choix de l'instrument est objectivement inapproprié pour atteindre les objectifs énoncés. La charte peut constituer seulement une première étape, mais l'engagement du législateur européen doit tendre vers le renforcement effectif des droits.

3.4.6 La garantie du service universel, étendue aux petites et moyennes entreprises, le respect des contraintes de service public, la protection des couches sociales économiquement défavorisées et courant un risque de «pauvreté énergétique», la cohésion économique, sociale et territoriale, la liberté contractuelle, le droit à l'information, le droit à un raccordement rapide, à disposer de contrats clairs, de prix raisonnables, comparables et transparents entre différents fournisseurs, la garantie d'une fourniture en continu, la connaissance des sources énergétiques utilisées, représentent des acquis de très grande importance et la Commission a observé à juste titre que laissé à lui-même, le marché ne peut être l'expression de ce niveau de «conscience» sociale, environnementale et économique. Le CESE soutient avec conviction toutes les initiatives allant dans ce sens avec simplicité et efficacité, et engage la Commission à avoir recours à l'ensemble des instruments les plus adaptés.

Le rôle de l'Agence et des régulateurs nationaux

3.5 Le CESE accueille favorablement la proposition de règlement contenue dans le troisième paquet énergie et qui prévoit la création d'une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie⁽⁹⁾. Dans son avis du 17 octobre 2001 sur le deuxième paquet énergie⁽¹⁰⁾, le Comité avait suggéré d'inviter «... la Commission à envisager, au vu de l'expérience acquise par ledit Conseil» des régulateurs européens de l'énergie (CEER), «la possibilité de transformer cet organe en une Agence européenne ou en un organisme similaire compétent dans les matières relatives au transport international d'électricité et de gaz naturel». Le fait d'avoir proposé avec une telle avance la création de cette Agence constitue un motif de satisfaction pour le Comité.

3.5.1 La communication de la Commission intitulée «Perspectives du marché intérieur du gaz et de l'électricité»⁽¹¹⁾ anticipe le renforcement des directives relatives aux pouvoirs des régulateurs nationaux. Au paragraphe 2.2.1, «la Commission considère que les régulateurs nécessitent d'importants pouvoirs ex ante dans les secteurs suivants...vii) la protection des consommateurs, y compris les contrôles des prix pour l'utilisateur final». Malheureusement les documents relatifs au troisième paquet énergie ne mentionnent aucunement ce «renforcement». Certaines compétences des autorités de régulation sont effectivement renforcées dans le nouveau chapitre VII bis de la nouvelle directive «Énergie» et il est demandé à l'autorité de régulation d'assurer un service universel et public de grande qualité dans le secteur de l'électricité» (et du gaz) «dans un souci de protection des clients vulnérables, en veillant à l'effectivité des mesures de protection des consommateurs énoncées à l'annexe A», mais ces missions étaient déjà confiées à presque toutes les autorités de régulation.

⁽⁹⁾ 19.9.2007 COM(2007) 530 final.

⁽¹⁰⁾ JO C 36/10 du 8.2.2002 (rapporteur. M. Hernández Battaller)

⁽¹¹⁾ 10.1.2007 COM(2006) 841 final.

3.5.2 Dans la nouvelle directive Énergie, la Commission propose également une modification de l'annexe A, à laquelle sont ajoutés trois alinéas, le premier portant sur le droit de disposer des données de consommation, le deuxième sur le droit à être informé de la consommation mensuelle et des coûts s'y rapportant et le troisième sur le droit de changer de fournisseur à tout moment de l'année. Le CESE est favorable à cette proposition, mais étant donné que la Commission avait la possibilité de mettre en place des initiatives plus significatives, il se demande pourquoi elle n'a pas eu recours à l'outil essentiel que représente la révision d'une directive pour renforcer, comme elle le souhaite, les droits des consommateurs.

3.5.2.1 La proposition de la Commission visant à modifier l'art. 3, auquel elle suggère d'ajouter un nouveau paragraphe 10, qui soumet à la procédure de comitologie certains éléments de la réglementation, pourrait constituer l'outil approprié pour renforcer les droits des consommateurs; en effet, les décisions des comités, pour les matières qui leur sont confiées, sont immédiatement opérationnelles. Le CESE recommande aux institutions européennes d'approuver ce point de la proposition de la Commission.

3.5.2.2 L'annexe à la communication intitulée «Vers une Charte européenne des droits des consommateurs d'énergie» identifie également, en plus des droits existants (difficilement exigibles), quelques possibilités futures de nouveaux droits. L'inclusion de ces propositions dans l'annexe A serait une première avancée vers leur caractère obligatoire et préparerait le terrain en vue de l'adoption d'un règlement spécifique de protection des droits des consommateurs finals.

3.5.3 Le CESE considère que l'Agence européenne devrait avoir également parmi ses futures tâches une mission de surveillance du respect des droits des consommateurs. Il conviendrait de prévoir sur cette question une implication des associations de consommateurs, des petites et moyennes entreprises, de l'industrie de ce secteur et des organisations syndicales, en vue de valoriser la coopération et la responsabilité partagée, comme cela s'est déjà produit dans le secteur du transport. Il s'agirait d'une table ronde européenne, confiant à l'Agence des pouvoirs d'intervention et de régulation des rapports entre producteurs et utilisateurs finaux.

3.5.3.1 Dans le schéma institutionnel, l'Agence devra disposer de pouvoirs contraignants dans le cadre de ses compétences. Elle sera composée de représentants des autorités de régulation nationale et sera dotée de comités techniques, avec la participation de tous les régulateurs nationaux. Le CESE souhaite que la protection des consommateurs soit également incluse dans ses compétences et qu'elle puisse tirer profit des services de conseil de la table ronde. Cela permettrait d'intervenir avec une plus grande efficacité en vue de réaliser les objectifs proposés par la Commission grâce à la charte des droits. Dès 2001, le CESE soulignait la nécessité «que ces autorités fonctionnent de manière plus transparente et démocratique, en faisant participer les différents acteurs concernés des marchés de l'électricité et du gaz naturel (consommateurs, travailleurs et entreprises) au processus de prise de décision»⁽¹²⁾.

3.5.3.2 Par ailleurs, le régulateur national pourra collaborer activement à la définition d'une stratégie de protection généralisée et aura plus de poids pour faire appliquer les mesures prévues par la législation.

⁽¹²⁾ Paragraphe 6.7.4.document déjà cité.

4. Observations particulières

4.1 Dans son avis sur la directive Énergie de 2001 ⁽¹³⁾, le Comité évaluait positivement le fait que la Commission considère la réalisation des objectifs de service public comme un préalable essentiel en la matière et que cela doit s'accompagner de l'adoption de dispositions garantissant un niveau élevé de protection des consommateurs, incluant des dispositions particulières en faveur des plus vulnérables, telles que des mesures sociales assurant à certaines catégories la fourniture d'énergie à un prix équitable. Malheureusement, l'expérience en la matière n'a pas été concluante.

4.2 «Les flux transfrontaliers d'électricité en Europe ont augmenté de manière modeste chaque année depuis l'ouverture du marché. Cependant, en moyenne, seulement 10 % de l'électricité consommée dans l'Union Européenne traverse les frontières des Etats Membres» ⁽¹⁴⁾.

4.3 «Les coupures d'électricité de 2003 en Italie et de 2006 dans l'UCTE ⁽¹⁵⁾ ont montré combien peut être coûteux un incident dans le réseau de transport à l'échelle européenne. Il est donc important que l'accroissement des échanges s'accompagne d'une coordination accrue de la gestion des réseaux et de la construction de nouvelles infrastructures, notamment l'amélioration des lignes existantes, la construction de lignes nouvelles et l'investissement dans d'autres composantes de réseau, le cas échéant. (...) Le marché européen repose de plus en plus sur une notion régionale. Celle-ci a commencé par se développer naturellement, d'après les réalités physiques du réseau. L'approche régionale a ensuite reçu un statut officiel avec l'établissement des régions dans les orientations modifiées relatives à la gestion de la congestion et avec le développement par l'EREGG des initiatives régionales dans le domaine de l'électricité ⁽¹⁶⁾».

4.4 Les consommateurs finals sont particulièrement intéressés par la garantie de la fourniture d'énergie. Le rôle croissant des régions dans le domaine de l'énergie devrait être profitable à la distribution et à l'établissement de relations plus étroites, en particulier entre les régions transfrontalières, avec pour conséquence un accroissement significatif des échanges et des flux, ce qui devrait diminuer le risque de congestion.

4.5 Les mesures de protection du consommateur final devraient prévoir le droit à être informé périodiquement sur la quantité d'énergie échangée, la provenance géographique et la source, les émissions de gaz à effet de serre par Kwh, les accords de coopération communautaires et extraeuropéens. Tout le monde sait par exemple que les pays ayant décidé de ne pas utiliser l'énergie nucléaire achètent de l'énergie produite par des centrales nucléaires. Ces informations devraient être communiquées au consommateur, lequel pourrait décider de changer de fournisseur lorsqu'il n'approuve pas la combinaison énergétique de la société qui lui fournit son énergie, tandis qu'aujourd'hui il est sans aucun doute dans l'ignorance des choix de production.

4.6 **Connexion.** La garantie du service universel, de la continuité de l'approvisionnement, de délais fiables de raccordement des utilisateurs sont autant de droit actuellement en vigueur, mais dont l'application se heurte à certaines difficultés. Il faudrait définir un «fournisseur de dernier recours» qui garantisse la fourniture du service en cas d'empêchement du fournisseur.

⁽¹³⁾ Paragraphes 6.4.2, 6.4.3, cit.

⁽¹⁴⁾ Communication de la Commission du 15.5.2007, COM(2007) 250 final — Rapport sur l'expérience acquise dans l'application du règlement (CE) n° 1228/2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité

⁽¹⁵⁾ "Union pour la coordination du transport de l'électricité" (UCTE). Association regroupant les opérateurs des systèmes de transmission.

⁽¹⁶⁾ 15.5.2007, COM(2007) 250 final. Cit.

4.7 **Contrat.** La transparence, les modalités d'exécution, les obligations, les indemnités, l'équité, l'absence de clauses vexatoires ou abusives, une gestion claire et gratuite des litiges, tels sont les droits théoriquement déjà reconnus que tous les États membres devraient avoir inscrits dans les législations nationales de transposition des directives. La réalité est tout autre. La Commission a introduit dans le troisième paquet des modifications à l'annexe A, qui étendent les obligations des entreprises mais qui risquent de rester lettre morte, en l'absence d'un système efficace de sanctions, tant au niveau européen qu'au niveau national, à quelques rares exceptions près. Or des règles uniformes dans l'ensemble de l'Union, garanties par le seul instrument du règlement, comme dans le cas des droits des passagers, seraient particulièrement nécessaires dans ce domaine.

4.8 **Prix, tarifs et surveillance.** Transparence, prix raisonnables, comparabilité, pluralité des modes de paiement, généralisation des compteurs intelligents, factures claires et compréhensibles, basées sur la consommation réelle. Pour le CESE, il est extrêmement important que les factures énergétiques indiquent clairement les composantes du coût de la production d'énergie (achat de carburant, distribution, entretien, amortissements, taxes et accises, main-d'œuvre, frais généraux), les sources (énergies fossiles, hydroélectrique, renouvelables, nucléaire, cogénération), les émissions de CO₂, les économies d'énergie réalisées, une comparaison avec les consommations antérieures et avec la moyenne de consommation d'autres utilisateurs présentant le même profil. Un tel instrument d'information devrait inciter le consommateur à envisager la nécessité d'adopter un comportement orienté vers la réalisation d'économies d'énergie. La facture (qui devrait être mensuelle selon une proposition récente de la Commission) représente l'instrument de communication entre le fournisseur et le consommateur et peut servir à véhiculer un ensemble de messages «positifs» qui valorisent les politiques européennes.

4.9 **Libre choix du fournisseur.** Possibilité de changer de fournisseur à tout moment de l'année et gratuitement, tout en conservant l'intégralité de ses droits. Il faudrait prévoir une garantie d'exécution du changement dans des délais définis. Les dispositions contractuelles prévoient parfois une durée de contrat minimum. Le CESE est d'avis qu'en présence d'une telle clause, il faudrait prévoir de plafonner la durée minimum des contrats, afin de ne pas contourner le droit au libre choix du fournisseur par des durées minimales exagérément longues et des pénalités importantes.

4.10 **Information.** Le consommateur doit recevoir des informations véridiques, complètes et compréhensibles concernant les conditions d'accès, d'utilisation, les tarifs et les prix et leurs modifications. Les droits des consommateurs doivent être communiqués en ce qui concerne les obligations de service public et les modalités de garantie du service universel, notamment la qualité et la continuité de la fourniture d'électricité ou de gaz, les indemnités en cas de non-respect de ces droits, les modalités d'accès à des mécanismes de règlement des litiges gratuits ou à coûts très modiques, afin que tous puissent bénéficier des mêmes droits. Chaque fournisseur devrait communiquer tous les ans ou dès l'implantation d'un nouveau fournisseur la liste des opérateurs actifs dans la région. Les fournisseurs devraient également transmettre à leurs clients les mesures financières, fiscales et réglementaires prises à l'appui des initiatives d'amélioration de l'efficacité énergétique et faire des propositions concrètes pour la réalisation d'économies dans la consommation d'électricité et de gaz.

4.11 Plaintes. En 1998, la Commissaire Bonino s'est beaucoup engagée en faveur de la défense des droits des consommateurs et la Commission a adopté une recommandation ⁽¹⁷⁾ concernant les organes responsables pour la résolution extrajudiciaire des litiges de consommation. En 2001 ⁽¹⁸⁾, cette recommandation a été complétée par une autre recommandation visant à en étendre le champ d'application. S'agissant des droits des consommateurs d'énergie, les plaintes devraient d'abord s'orienter vers une résolution extrajudiciaire, à même de protéger le consommateur efficacement, à coûts très bas et à brève échéance, pour autant que soient garanties l'impartialité de l'organisme, l'efficacité de la procédure, la publicité et la transparence. La portée du contentieux en matière de fourniture d'énergie est telle qu'il serait disproportionné de devoir supporter les délais et les coûts d'une procédure judiciaire.

4.12 Représentation. Bien qu'il soit reconnu par la législation européenne, le droit de représentation des organisations de consommateurs rencontre des difficultés dans son application effective. L'absence d'un dispositif juridique communautaire encadrant les actions collectives, y compris en ce qui concerne les services ou les activités économiques transfrontalières, restreint encore ce droit à mener des actions en cessation auprès des tribunaux. La création de l'Agence européenne devrait permettre de concrétiser ce droit ainsi que la possibilité d'instituer une table ronde permanente entre toutes les parties prenantes, comme c'est le cas par exemple avec l'application de la directive relative aux «Machines» dans le secteur des transports. Celle-ci prévoit l'intervention de représentants des partenaires sociaux et des consommateurs, appelés à assister les organes communautaires dans l'analyse des propositions. De manière analogue, dans les États membres, une table ronde permanente devrait être mise en place et consultée par le régulateur national.

4.13 Mesures sociales. Le Comité est très sensible aux problèmes de la pauvreté énergétique et estime qu'il conviendrait d'exclure l'interruption de la fourniture en cas de précarité. Le CESE a déclaré dans un avis récent ⁽¹⁹⁾: «Une politique énergétique européenne doit être supportable par toutes les couches sociales, sans engendrer des disparités de traitement pour l'accès aux services offerts par les entreprises distributrices d'énergie.» Le CESE n'est pas favorable à la fourniture gratuite d'énergie, car elle n'incite pas adopter un comportement vertueux en matière d'économies d'énergie, mais il considère que c'est à la fiscalité générale de se charger de ce problème. Le contrat de service public devrait prévoir la fourniture d'un certain volume d'électricité et de gaz à prix coûtant, afin de répondre aux besoins des consommateurs les plus vulnérables, auxquels cette énergie doit être fournie en quantité suffisante et à des prix qu'ils peuvent assumer. Le principe de responsabilité devrait être préservé en toutes circonstances. Il convient en tout état de cause que la définition du consommateur vulnérable et les mesures adoptées

en sa faveur soient uniformes dans toute l'Union, afin de ne discriminer personne et d'éviter les distorsions de concurrence.

4.14 Pratiques commerciales déloyales. Le consommateur est protégé des pratiques commerciales trompeuses qui incluent des informations fausses, qui omettent des informations importantes nécessaires à une décision éclairée, qui créent des obstacles et appliquent des charges injustifiées en cas de changement de fournisseur, afin de décourager le consommateur. Le CESE estime qu'il y a lieu de renforcer les droits des consommateurs face à de telles pratiques. L'article 5, paragraphe 5, de la directive 2005/29/CE du 11 mai 2005 se réfère à l'annexe I de ladite directive, qui énumère les pratiques réputées déloyales en toutes circonstances, mais ajoute que cette liste ne peut être modifiée qu'au travers d'une révision de la directive. Étant donné que les délais fixés pour la mise à jour de cette liste apparaissent excessivement longs, le règlement qui devrait définir les mesures de protection des consommateurs d'énergie pourrait représenter l'instrument approprié dans lequel inscrire les droits spécifiques des consommateurs d'énergie les protégeant contre les pratiques commerciales déloyales.

5. Échange de bonnes pratiques

5.1 Le CESE invite la Commission à examiner certaines chartes des droits des consommateurs adoptées au niveau national entre les organisations de consommateurs et les fournisseurs d'énergie et dans lesquelles les droits reconnus aux clients sont supérieurs à ceux envisagés dans la charte proposée. En Italie par exemple, une charte des droits du consommateur allant plus loin que les propositions de la Commission a été souscrite entre l'ADOC, une organisation de consommateurs, et «La 220 s.p.a.», un grossiste du marché de l'électricité engagé depuis des années sur le front de la responsabilité sociale. Sont par exemple prévus le droit au respect du temps du consommateur, le droit à la participation et à la représentation, le droit à la qualité et à la sécurité, le droit au meilleur tarif, le droit à l'indemnisation des dommages et une procédure de conciliation rapide permettant de régler le litige. Une vérification semestrielle de l'application de la charte, qui est obligatoire pour l'entreprise puisqu'elle est inscrite dans le contrat conclu avec ses clients, assure un contrôle continu.

5.2 Certains régulateurs nationaux sont intervenus dans la gestion des litiges en établissant un système d'obligations, de contrôles et de pénalités visant à réguler la continuité du service de distribution de l'énergie ⁽²⁰⁾. En cas de phénomène de sauts de tension, de coupures ou de micro-coupures de la fourniture d'électricité, il y a indubitablement un non-respect des obligations découlant du contrat de fourniture et dans ce cas, le fournisseur, faute de pouvoir prouver que l'interruption ne lui est pas imputable, est tenu de rembourser des dommages causés ⁽²¹⁾.

Bruxelles, le 17 janvier 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ 98/257/CE du 30 mars 1998.

⁽¹⁸⁾ 2001/310/CE du 4 avril 2001.

⁽¹⁹⁾ CESE 1243/2007. Plan d'action pour l'efficacité énergétique (rap. Ioazia), non publié.

⁽²⁰⁾ «Autorità per l'energia e il gas» (Autorité italienne en charge de l'électricité et du gaz), délibération 202/99.

⁽²¹⁾ Revue Summa 188/ avril 2003, av. Giulio Disegni, p. 22.