

Décision

(B)2741

25 janvier 2024

Décision sur la plainte en réexamen introduite par TotalEnergies contre la décision du 9 novembre 2023 concernant le remboursement des coûts pour le paiement de la prime forfaitaire chauffage définie par la loi du 28 février 2022 portant dispositions diverses en matière d'énergie

Article 28 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité

Non-confidentiel

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
INTRODUCTION	3
1. CADRE LÉGAL	3
2. ANTÉCÉDENTS	4
3. CONSULTATION	5
4. ANALYSE DE LA PLAINTE EN RÉEXAMEN	5
4.1. Quant à la recevabilité	5
4.2. Quant au fond	6
4.2.1. Sur la contrariété au cadre juridique.....	6
4.2.2. Sur le déni de décision injustifié.....	6
4.2.3. Sur le défaut de motivation adéquate	7
5. CONCLUSION	8

INTRODUCTION

Le 9 novembre 2023, le Comité de direction de la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG) a adopté une décision par laquelle il acceptait la déclaration de créance de la S.A. TotalEnergies Power & Gas Belgium (ci-après « TotalEnergies ») uniquement en ce qui concerne le remboursement du montant des primes chauffage payées aux clients résidentiels (ci-après « P100 »), tout en reportant la décision sur les autres frais occasionnés jusqu'à la fixation par le Roi des règles de détermination de ces coûts.

Le 23 novembre 2023, TotalEnergies a introduit une plainte en réexamen contre cette décision, en application de l'article 28 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après, la « loi électricité »).

Cette plainte est traitée dans la présente décision.

Outre l'introduction, cette décision comprend cinq parties : la première partie en expose le cadre légal ; la deuxième partie rappelle les antécédents ; la troisième partie expose les raisons de l'absence de consultation ; la quatrième partie contient l'analyse de la CREG relative aux arguments développés par TotalEnergies dans sa plainte en réexamen ; la cinquième et dernière partie contient la décision proprement dite.

La présente décision a été adoptée par le Comité de direction de la CREG le 25 janvier 2024.

1. CADRE LÉGAL

1. L'article 28 de la loi électricité dispose comme suit :

« Toute partie intéressée s'estimant lésée à la suite d'une décision prise par la commission peut, dans un délai de quinze jours suivant la publication ou la notification de cette décision, déposer une plainte en réexamen auprès de la commission.

Cette plainte n'a pas d'effet suspensif et n'exclut pas l'introduction d'un recours ni ne constitue un préalable nécessaire à l'introduction d'un recours devant la Cour des marchés en application de l'article 29bis.

La plainte en réexamen est adressée par lettre recommandée ou par dépôt avec accusé de réception au siège de la commission. Elle comporte une copie de la décision critiquée ainsi que les motifs justifiant une révision.

La commission prend sa décision relative à la plainte dans un délai de deux mois à dater du dépôt de la plainte en réexamen. »

2. L'article 24 de la loi du 28 février 2022 portant dispositions diverses en matière d'énergie dispose notamment :

« § 2. Les fournisseurs et les gestionnaires de réseaux de distribution ont droit au remboursement des frais occasionnés par l'application du présent chapitre.

[...]

§ 4. Après avis de la commission et après délibération en Conseil des ministres, le Roi peut fixer les règles de détermination du coût pour les entreprises d'électricité de l'activité décrite dans ce chapitre, et de leur intervention pour sa prise en charge ainsi que, le cas échéant, la procédure à prendre en compte pour obtenir une indemnité, en ce compris les délais et les conséquences en cas d'infraction et les éléments à fournir à la commission pour prouver qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier du paiement, visé au paragraphe 2. »

3. En outre, il est prévu à l'article 2, §1, de l'arrêté royal du 11 septembre 2022 fixant les modalités de détermination du coût, pour les entreprises d'électricité, de l'activité relative à la prime chauffage :

« Au plus tard le quatorzième jour après la publication de l'arrêté royal du 4 juin 2023 modifiant l'arrêté royal du 11 septembre 2022 fixant les modalités de détermination du coût, pour les entreprises d'électricité, de l'activité relative à la prime chauffage et de leur intervention pour sa prise en charge ainsi que, le cas échéant, la procédure à prendre en compte pour obtenir une indemnité, en ce compris les délais et les conséquences en cas d'infraction et les éléments à fournir à la commission pour prouver qu'elles remplissent les conditions pour bénéficier du paiement visé à l'article 24, § 2, de la loi du 28 février 2022 portant des dispositions diverses en matière d'énergie, les fournisseurs introduisent auprès de la commission, par lettre recommandée avec accusé de réception, une déclaration de créance, relative au solde des coûts du paiement de la prime forfaitaire chauffage. »

2. ANTÉCÉDENTS

4. Le 28 juin 2023, TotalEnergies a introduit auprès de la CREG une déclaration de créance relative aux coûts exposés pour le paiement de la prime forfaitaire chauffage de 100 euros, conformément à la loi du 28 février 2022 portant dispositions diverses en matière d'énergie et à la procédure prévue par l'arrêté royal du 11 septembre 2022 fixant les modalités de détermination du coût, pour les entreprises d'électricité, de l'activité relative à la prime chauffage.

5. Par décision du 9 novembre 2023, la CREG a accepté la déclaration de créance en ce qui concerne le remboursement du montant des primes payées par TotalEnergies aux clients résidentiels, tout en ajoutant :

« En ce qui concerne votre déclaration de créance relative aux frais administratifs dans le cadre de la gestion de ces primes chauffage, qui s'élève à un montant de 440.335,20 €, le Roi n'a pas encore fixé de règles de détermination du coût y afférent, comme le prévoit l'article 24, §2, de la loi du 28 février 2022.

Par conséquent, la CREG n'est pas en mesure, à l'heure actuelle, de prendre une décision quant à un éventuel remboursement de ces frais administratifs. Cette décision pourra être rendue dès que la CREG disposera d'une base légale fixant la détermination de ces frais. »

6. Le 23 novembre 2023, la CREG a transmis aux Ministres de l'Energie et de l'Economie son avis (A)2706 relatif à la possibilité, pour les fournisseurs d'obtenir le remboursement des frais occasionnés par l'octroi de certaines primes énergétiques fédérales. Dans cet avis, la CREG a proposé une formule pour estimer le montant maximum de la créance frais administratifs P100.

7. Le 12 décembre 2023, la CREG a reçu du Cabinet Energie un projet d'arrêté royal fixant les modalités de détermination du coût de l'intervention des fournisseurs lors de l'octroi des primes fédérales d'électricité et de gaz. Ce projet reprend la méthodologie de calcul de la CREG.

8. Le 21 décembre 2023, la CREG a rendu son avis (A)2719 aux Ministres de l'Energie et de l'Economie, accueillant favorablement le projet d'arrêté royal moyennant des modifications mineures (qui ne concernent pas les formules).

3. CONSULTATION

9. L'article 39 du Règlement d'ordre intérieur de la CREG dispose que :

« Le comité de direction n'organisera pas de consultation, qu'elle soit publique ou non :

[...]

4° lorsque la décision d'approbation envisagée n'implique aucune modification de fond, comme la rectification d'erreurs matérielles et/ou les simples améliorations rédactionnelles ; »

10. Sur la base de cette disposition, la CREG estime qu'elle n'est pas tenue d'organiser une consultation sur la présente décision. En effet, selon l'analyse figurant ci-après, il s'avère que les éléments invoqués par TotalEnergies ne sont pas susceptibles d'entraîner une modification de la décision dont le réexamen est demandée. Certes, il ne s'agit pas en l'espèce d'une « décision d'approbation » comme évoqué dans l'article 39, 4°, du Règlement d'ordre intérieur. Selon la CREG toutefois, cette disposition doit être interprétée comme visant toute décision de la CREG qui, comme en l'espèce, n'entraîne aucune modification de l'ordonnancement juridique et est donc purement confirmative.

4. ANALYSE DE LA PLAINTÉ EN RÉEXAMEN

4.1. QUANT À LA RECEVABILITÉ

11. Conformément à l'article 28 de la loi électricité, pour être recevable, une plainte en réexamen doit satisfaire aux conditions suivantes :

- être déposée dans un délai de 15 jours suivant la publication ou la notification de la décision en cause ;
- être adressée par lettre recommandée ou dépôt avec accusé de réception ;
- comporter une copie de la décision critiquée ainsi que les motifs justifiant une révision.

12. La CREG constate que la décision querellée a été notifiée à TotalEnergies le 9 novembre 2023, et que la plainte a été introduite le 23 novembre 2023, soit l'avant-dernier jour du délai légal. La plainte contient par ailleurs les motifs justifiant la révision de la décision critiquée ainsi que, entre autres annexes, la copie de cette décision.

Par ailleurs, l'envoi de la plainte par courrier électronique avec accusé de réception peut être considéré comme équivalant aux modes d'introduction de la plainte énoncés à l'article 28 de la loi électricité.

13. La plainte en réexamen est donc recevable.

4.2. QUANT AU FOND

14. La plainte de TotalEnergies s'appuie sur trois arguments: (1) contrariété au cadre juridique, (2) déni de décision injustifié et (3) défaut de motivation adéquate.

4.2.1. Sur la contrariété au cadre juridique

4.2.1.1. Résumé de l'argumentation du plaignant

15. Tant la loi du 28 février 2022 que l'arrêté royal du 11 septembre 2022 prévoient le remboursement intégral des frais des fournisseurs: non seulement les montants des primes déboursés, mais également les autres coûts liés à leur paiement (ressources humaines mobilisées, communications annexées aux factures, contacts avec les clients, ...).

4.2.1.2. Réponse de la CREG

16. La loi inscrit le *principe* du remboursement des frais, mais non leur *étendue*. Le Roi est explicitement chargé de la détermination du coût, pour les entreprises d'électricité, de l'activité relative à la prime chauffage et de leur intervention pour sa prise en charge. L'hypothèse d'une intervention par les fournisseurs dans les frais suppose nécessairement que le remboursement puisse être partiel (marge d'appréciation laissée au Roi). La CREG reconnaît que le Roi aurait pu être plus clair dans la rédaction des dispositions y afférentes, mais le contexte suggère bien une limitation implicite aux seuls montants des primes. En effet, les phrases employées sont identiques à celles qui figurent dans les arrêtés relatifs aux tarifs sociaux, qui excluent également tout remboursement de frais administratifs. En outre, un manque de clarté dans la réglementation ne valide pas pour autant l'interprétation selon laquelle seul un remboursement intégral serait légal. Le Roi est et demeure chargé d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les coûts occasionnés et l'intervention des fournisseurs; rien ne suggère une compétence liée.

4.2.2. Sur le déni de décision injustifié

4.2.2.1. Résumé de l'argumentation du plaignant

17. La CREG ne pouvait pas refuser de statuer dans l'attente d'un hypothétique nouvel arrêté royal déterminant les règles de détermination du coût afférent aux frais administratifs à rembourser. Un refus de statuer s'assimile à un refus de remboursement d'une partie des coûts. L'arrêté royal du 11 septembre 2022 habilite la CREG à contrôler la réalité de tous les coûts, en ce compris les coûts « annexes », et de prendre une décision à ce sujet.

4.2.2.2. Réponse de la CREG

18. La CREG n'a pas refusé de statuer et n'a certainement pas refusé, même implicitement, une partie des coûts. Seule une partie de la décision finale a été reportée dans l'attente d'un arrêté royal, certes encore hypothétique, mais que le cabinet de la ministre de l'Énergie avait tout de même annoncé par écrit et dont les contours ont davantage pris forme depuis lors (voir la section 'Antécédents' ci-dessus). La raison de ce report est de nouveau la compétence confiée au Roi en matière de détermination du coût et de l'éventuelle prise en charge par les fournisseurs (article 24, § 4, de la loi du 28 février 2022). Ne pouvant se substituer au Roi sans commettre un excès de pouvoir, la CREG s'est vue contrainte de dépasser le délai d'ordre de l'article 3, §3, de l'arrêté royal. Il va sans dire que cette situation ne pourrait s'éterniser et qu'elle devrait être reconsidérée si l'arrêté royal en voie d'élaboration ne devait pas aboutir dans un délai raisonnable. À cet égard, la CREG tient à souligner que le report n'a nullement épuisé son pouvoir de décision.

4.2.3. **Sur le défaut de motivation adéquate**

4.2.3.1. Résumé de l'argumentation du plaignant

19. L'argument de la CREG selon lequel celle-ci devait attendre que le Roi fixe les modalités de détermination des coûts relatifs au paiement de la prime chauffage était déjà contenu dans ses instructions relatives à la déclaration de créance. Il a été réfuté par TotalEnergies dans son courrier du 28 juin 2023 accompagnant sa déclaration de créance. En se limitant à réitérer ce même point de vue, sans tenir compte des éléments apportés par TotalEnergies, la CREG n'a pas motivé adéquatement sa décision.

4.2.3.2. Réponse de la CREG

20. Dans sa déclaration de créance, TotalEnergies a contesté les instructions de la CREG dans la mesure où celles-ci énonçaient qu'« *aucun frais administratif n'est remboursé dans le cadre actuel* ». ¹ Pour ce faire, TotalEnergies a, en substance, invoqué les arguments traités au point 4.2.1 ci-dessus. La CREG se réfère dès lors à sa réponse formulée sous le point 4.2.1.2, qui confirme, de manière plus circonstanciée, la position prise dans les instructions. La CREG est d'avis que l'essentiel avait été dit et que le devoir de motivation ne requiert pas une réponse à chaque détail individualisé. Il était suffisamment clair que la CREG maintenait son point de vue sur l'habilitation au Roi, ce qui suffisait à étayer la décision querellée. Pour autant que de besoin, la réponse sous le point 4.2.1.2 fournit la motivation manquante, si carence il y avait. En effet, une procédure de plainte en réexamen n'est pas un recours juridictionnel, mais permet de reconsidérer le fond de l'affaire et, si besoin, de suppléer aux motifs qui fondaient la décision.

¹ https://www.creg.be/sites/default/files/assets/Forms/Social/Instructions_primechauffage_100e.pdf

5. CONCLUSION

Vu l'article 28 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité ;

Vu la décision du 9 novembre 2023 de la CREG portant sur le remboursement à TotalEnergies des coûts relatifs à la prime chauffage ;

Vu la plainte en réexamen contre cette décision déposée par TotalEnergies le 23 novembre 2023 ;

Considérant que cette plainte est recevable ;

Considérant les motifs énoncés aux paragraphes 11 à 20 de la présente décision ;

La CREG décide de rejeter la plainte en réexamen.

///

Pour la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz :

Ilse TANT
Directrice

Sigrid JOURDAIN
Directrice

Koen LOCQUET
Président du Comité de direction