

DÉLIBÉRATION N°2024-135

Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 10 juillet 2024 portant publication de ses lignes directrices pour le renforcement de la protection des consommateurs de gaz naturel et d'électricité

Participaient à la séance : Emmanuelle WARGON, présidente, Anthony CELLIER, Ivan FAUCHEUX, Valérie PLAGNOL et Lova RINEL, commissaires.

En application des dispositions des articles L. 131-1 et L. 131-2 du code de l'énergie, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) « *concourt au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel au bénéfice des consommateurs finals* » et peut notamment « *formuler des avis et proposer toute mesure favorisant le bon fonctionnement et la transparence, notamment en matière de prix, du marché de détail* ».

La crise des prix de l'électricité et du gaz naturel des années 2022 et 2023 a mis en lumière le besoin de renforcer les dispositions actuelles encadrant la fourniture d'énergie, notamment dans l'information et la protection des consommateurs, notamment résidentiels, en leur permettant d'accéder à une information claire, compréhensible, sur l'offre actuelle comme à celle à laquelle il cherche à souscrire. La crise a également révélé, suscité ou amplifié des pratiques de la part de certains fournisseurs, ainsi que certains intermédiaires de vente, qui sont incompatibles avec ces exigences.

Le 5 septembre 2023, la ministre de la Transition énergétique a exprimé, lors d'un échange entre les fournisseurs, le Médiateur national de l'énergie (MNE), les associations de consommateurs et la CRE, son souhait de recevoir rapidement des propositions concrètes d'amélioration du fonctionnement des marchés de détail. En réponse, la CRE et le MNE ont publié un communiqué de presse conjoint le 21 novembre 2023 formulant une série de propositions de renforcement de la protection des consommateurs¹.

La CRE a par la suite explicité les mesures qu'elle jugeait pertinentes pour renforcer la protection du consommateur² et a considéré que « *le renforcement des informations transmises aux petits consommateurs sont des éléments essentiels pour le bon fonctionnement du marché de détail* ».

Face à l'incertitude pesant sur le calendrier des travaux législatifs, la CRE a mis en œuvre un chantier afin de voir déployer sans tarder les principes portés par l'avant-projet de loi. Ainsi, la CRE a présenté le 5 avril 2024 aux fournisseurs, aux associations de consommateurs, aux syndicats de fournisseurs et d'entreprises locales de distribution (ELD), au MNE et aux pouvoirs publics un projet de lignes directrices sur lequel ces entités ont été invitées à formuler leurs remarques.

La présente délibération vise à adopter les lignes directrices, composées de treize mesures.

¹ [Les propositions de la CRE pour renforcer la protection des consommateurs d'énergie et améliorer le fonctionnement du marché de détail.](#)

² https://www.cre.fr/fileadmin/Documents/Deliberations/import/240118_2024-10_Projet_Loi_Souverainete_energetique.pdf

Sommaire

| | |
|-------------------------------------------------------------------|----------|
| 1. Modalités de mise en œuvre des lignes directrices | 3 |
| 1.1. Présentation des lignes directrices | 3 |
| 1.2. Périmètre d'application..... | 3 |
| 1.3. Modalités de mise en œuvre | 3 |
| 1.4. Modalités de contrôle du respect des engagements | 4 |
| 2. Contenu des lignes directrices | 4 |
| 2.1. Phase précontractuelle..... | 5 |
| 2.2. Phase d'exécution du contrat | 5 |
| 2.3. Fin de contrat | 6 |
| Décision de la CRE | 7 |

1. Modalités de mise en œuvre des lignes directrices

1.1. Présentation des lignes directrices

Les lignes directrices sont un ensemble de treize mesures visant à renforcer la protection des consommateurs, et leur adoption procède d'un engagement volontaire de la part des fournisseurs. Elles portent sur la phase préalable à la souscription à une offre de gaz naturel et d'électricité, l'exécution d'un contrat de fourniture de gaz naturel et d'électricité, et la fin de ce contrat.

La CRE soutient l'intégration, dès que possible, au cadre législatif de ces mesures améliorant la protection des consommateurs et leur bonne information. En effet, seules des dispositions légales seront à même d'imposer ces mesures à l'ensemble des acteurs concernés.

La CRE rappelle que les dispositions légales existantes ou à venir prévalent sur ces lignes directrices.

1.2. Périmètre d'application

La crise des prix de l'énergie des années 2022 et 2023 a montré que certains segments de consommateurs ont été particulièrement exposés, malgré les dispositifs de soutien adoptés en urgence.

Dans le cadre de ses missions de surveillance, la CRE a identifié en ce sens non seulement le segment résidentiel, mais également des segments non résidentiels tels que les associations à but non lucratif et les syndicats de copropriétaires d'un immeuble unique à usage d'habitation (ci-après les « syndicats de copropriétés »), ainsi que tous les consommateurs professionnels employant moins de dix employés et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 2 M€ (ci-après les « TPE ») et les communes employant moins de dix employés et dont le budget annuel est inférieur à 2 M€ (ci-après les « petites communes »). Ces catégories de consommateurs présentent des caractéristiques similaires au vu du fonctionnement des marchés de détail. En particulier, la CRE observe que les consommateurs de ces segments se voient majoritairement proposer des offres standardisées issues du catalogue des fournisseurs.

La CRE retient donc le périmètre d'application évoqué ci-dessus. Celui-ci est cohérent avec l'extension de l'éligibilité au tarif réglementé de vente d'électricité (TRVE) aux TPE, aux petites communes, aux associations à but non lucratif et aux syndicats de copropriété à compter du 1^{er} février 2025, en application de la loi n°2024-330 du 11 avril 2024³.

Afin de tenir compte des évolutions nécessaires dans les systèmes d'information et les processus internes des fournisseurs, la CRE prévoit néanmoins l'application des mesures des lignes directrices aux segments non résidentiels à l'été 2025.

Ces lignes directrices s'appliquent à toutes les offres proposées aux clients de cette catégorie, dès lors qu'elles sont référencées dans le catalogue du fournisseur. Chaque mesure se verra par ailleurs préciser si elle concerne uniquement les offres de marché, ou bien également les TRVE. Les offres de derniers recours sont concernées par les présentes lignes directrices, ainsi que les offres de fourniture de secours, à l'exception des mesures 2, 3, 4, 5 et 6.

Dans un souci de transparence de l'information aux consommateurs et de garantie des conditions de concurrence entre fournisseurs faisant appel aux services des comparateurs d'offres, la CRE invite les comparateurs à appliquer les mesures dédiées à la phase précontractuelle, notamment les mesures 1 et 3.

Afin d'aider les fournisseurs à appliquer les lignes directrices, la CRE propose d'engager un groupe de travail « technique » dont le premier thème pourrait être l'identification des clients non résidentiels concernés par ces mesures.

1.3. Modalités de mise en œuvre

Les fournisseurs souhaitant souscrire aux mesures définies par la CRE disposent d'un délai courant jusqu'au 30 septembre 2024 pour signifier à la CRE leur engagement ferme via le modèle joint en annexe de la délibération.

Toute entreprise qui se verra délivrer, à compter la publication des lignes directrices, une autorisation de fourniture de gaz naturel ou d'exercer l'activité d'achat d'électricité pour revente aux consommateurs

³ [Loi n° 2024-330 du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement.](#)

Délibération n° 2024-135

10 juillet 2024

finals ou aux gestionnaires de réseaux pour leurs pertes par le ministre de l'Énergie et qui souhaite souscrire aux mesures définies par la CRE devra signifier à la CRE son adhésion à ces lignes directrices, dans un délai d'un mois à compter de la publication de l'arrêté délivrant autorisation au journal officiel. Les délais d'application courront à compter de la date de son engagement.

Passé le 30 septembre 2024, la CRE publiera sur son site le nom des fournisseurs qui se seront engagés pour le renforcement de la protection du consommateur, ainsi que de ceux qui ne se seront pas engagés, dès lors qu'ils fournissent au moins un consommateur parmi les segments concernés.

Chaque mesure sera assortie d'un délai d'application qui court à compter du 30 septembre 2024. En cas d'impossibilité matérielle pour un fournisseur de mettre en œuvre la mesure dans le délai imparti, il pourra solliciter auprès de la CRE l'examen de son cas et se voir accorder, si c'est justifié, un délai supplémentaire.

1.4. Modalités de contrôle du respect des engagements

La CRE contrôle la mise en œuvre des lignes directrices et le respect de leurs engagements par les fournisseurs.

Le fournisseur est garant du respect des lignes directrices, quel que soit le mode de contractualisation.

Ce contrôle pourra prendre la forme de vérifications sur les sites internet des fournisseurs, ou d'analyse de pièces et de documents transmis par ces derniers, ponctuellement ou régulièrement.–La CRE délibèrera avant le 30 septembre 2024 sur le type et la fréquence de transmission des éléments nécessaires à ce contrôle.

En application de l'article L.134-18 du code de l'énergie et dans le cadre de ses missions de surveillance du marché de détail, la CRE se réserve le droit de procéder à des demandes d'informations complémentaires si la situation le requiert.

La CRE publiera sur son site le nom de tout fournisseur qui ne respectera pas au moins une des mesures des lignes directrices ainsi que les mesures qui font l'objet d'un écart.

La CRE se réserve le droit de saisir la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) de toute pratique relevant de ses compétences. La CRE alertera également l'Autorité de la concurrence des abus de position dominante et des pratiques entravant le libre exercice de la concurrence dont elle aura connaissance, conformément à l'article L. 134-16 du code de l'énergie.

2. Contenu des lignes directrices

Les mesures suivantes sont issues des travaux et des réflexions que la CRE a menés en lien avec le MNE, la DGCCRF, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ainsi que l'ensemble des fournisseurs, leurs représentants, et les associations représentant les consommateurs. Elles tiennent par ailleurs compte des positions exprimées par les différentes parties prenantes, dont la CRE s'est assurée de recueillir l'avis en vue de la présente délibération.

Ces mesures concourent au renforcement de la protection des consommateurs de gaz naturel et d'électricité. Elles ne contiennent néanmoins pas l'ensemble des mesures qui apparaissent aujourd'hui nécessaires à une relation commerciale équilibrée entre les consommateurs et les fournisseurs. A ce sujet, le guide des bonnes pratiques du MNE constitue un document de référence pour l'établissement d'une relation commerciale équilibrée entre consommateurs et fournisseurs. Parmi les thèmes nécessitant un travail complémentaire, le démarchage de clients devra être analysé et mieux encadré, voire prohibé pour certaines catégories de consommateurs. La CRE invite donc fournisseurs et consommateurs à travailler en concertation avec toutes les parties prenantes institutionnelles, afin de déterminer les évolutions nécessaires et le cadre opportun à traduire en dispositions législatives.

Ces lignes directrices s'articulent en trois sections : la première concerne la phase précontractuelle et comporte six mesures ; la seconde vise l'exécution du contrat et contient cinq mesures, et la troisième constitue un cas particulier de la précédente, puisqu'elle aborde l'expiration d'un contrat ; elle est constituée de deux mesures.

2.1. Phase précontractuelle

La mise en place d'une typologie des offres au travers de la mesure 1 permettra de clarifier les conditions d'évolution du prix des offres d'électricité et de gaz naturel, et de dissiper d'éventuelles ambiguïtés présentes sur les supports commerciaux des fournisseurs. La CRE invite les comparateurs d'offres, dans un souci de cohérence et de continuité de l'information commerciale, à adopter cette typologie des offres.

Les fournisseurs ont par ailleurs mis en place, à la demande des associations de consommateurs, une fiche descriptive des offres harmonisée sur un modèle défini par la délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 juillet 2008 sur les travaux des instances de concertation GTC, GTE, GTG relatifs au fonctionnement du marché de détail de l'électricité et du gaz naturel. La mesure 2 vise à mettre à jour ce modèle de fiche descriptive, en revoyant la hiérarchie des informations dans le but de la rendre accessible pour tout consommateur, et en l'étendant à terme aux segments des consommateurs non résidentiels visés par ces lignes directrices. En fonction du retour des acteurs, cette fiche descriptive pourra faire l'objet d'évolutions qui seront publiées, le cas échéant, dans la délibération de la CRE mentionnée ci-après et prévue avant fin juillet 2024.

La CRE considère nécessaire de favoriser les conditions de comparaison des offres les plus homogènes possibles entre les fournisseurs. Toutefois, dans un premier temps, elle permet aux fournisseurs d'utiliser les données disponibles, telles que la CAR en gaz ou un historique de consommation en électricité s'il est disponible, ou celles recueillies *via* leurs parcours de souscription en utilisant leurs méthodes d'estimation. Elle demande aux fournisseurs de garantir au consommateur la transparence sur les hypothèses utilisées et de lui préciser les usages retenus et les consommations associées à chaque usage. Dans un second temps, la CRE organisera un groupe de travail réunissant les fournisseurs et leurs représentants, les associations de consommateurs ainsi que les gestionnaires de réseau de distribution en vue de déterminer une méthodologie harmonisée d'estimation de la consommation, en gaz comme en électricité, afin d'améliorer la comparabilité des offres pour éclairer le mieux possible le choix du consommateur, et limiter les erreurs de prévision de l'évolution du prix et les estimations trompeuses. (mesure 3). S'agissant de la nomenclature proposée en annexe 3 des lignes directrices, des travaux complémentaires auront lieu et feront l'objet d'une délibération de la CRE avant fin juillet 2024.

Ces méthodes d'estimation seront aussi utilisées pour les mises à jour du prix à leur initiative en cours de contrat (mesure 7) et en cas de proposition de renouvellement (mesure 12). Comme pour la typologie des offres, la CRE invite les comparateurs en ligne à adopter cette mesure, dans un souci de cohérence et de lisibilité de l'information par les comparateurs.

La mesure 4 vise à interdire la commercialisation d'offres dont le prix ne serait pas connu au moment de la consommation, dans le but d'éviter au consommateur toute surprise ou déconvenue, en particulier pour ses usages flexibles.

Les lignes directrices rappellent la façon dont le devoir de conseil, prévu à l'article 1112-1 du Code civil et précisé par la jurisprudence, s'applique à l'activité de fourniture d'électricité et de gaz naturel, à travers la mesure 5.

Enfin, la mesure 6 impose le principe de transparence des conditions d'évolution du prix sur les douze premiers mois au consommateur, afin de lui garantir des conditions d'engagement équitable dans l'offre de son fournisseur.

2.2. Phase d'exécution du contrat

Le retour d'expérience de la crise des prix de l'énergie a montré que les consommateurs n'ont pas toujours su interpréter les communications de leurs fournisseurs leur signalant une hausse de leur prix. C'est pourquoi la mesure 7 prévoit l'envoi par le fournisseur d'une estimation de facture annuelle et du montant estimé des mensualités en cas de changement de prix à son initiative, avec un préavis d'un mois. Ainsi, le consommateur pourra mieux apprécier les conséquences de cette évolution de prix, et réagir de façon appropriée.

Ce même retour d'expérience a mis en exergue la nécessité de réduire le plus possible les situations de régularisations importantes, qui ont généré une augmentation considérable du nombre de réclamations et de litiges lors des années 2023 et 2024. C'est pour remédier à cela que la mesure 8 prévoit la mise en place par le fournisseur d'un échéancier révisé, dès que la facture de régularisation prévisionnelle dépasse le montant de deux mensualités du contrat pour un client mensualisé ou un

Délibération n° 2024-135

10 juillet 2024

sixième du montant estimatif de facture annuelle dans les autres cas. Cet échéancier s'appliquera automatiquement après deux mois sans réponse du client. Le fournisseur garde la possibilité de corriger l'échéancier dès la détection de l'écart.

La mesure 9 rappelle la nécessité d'une cohérence entre les conditions générales de ventes des fournisseurs et l'engagement commercial figurant dans leurs offres, en particulier sur l'évolution du prix à des échéances déterminées.

Dans un secteur où le prix est présenté selon des modalités parfois complexes et peu compréhensibles, par le consommateur, en particulier pour les offres d'électricité, la mesure 10 vise à mettre à disposition du client, à sa demande, une information claire et compréhensible sur le prix qu'il paie, en évitant tout renvoi à des grilles ou à diverses publications institutionnelles.

Par ailleurs, l'article D. 224-26 du code de la consommation définit un certain nombre de données à mettre par le fournisseur à disposition de son consommateur à travers un espace sécurisé en ligne ; les lignes directrices complètent cette liste par des éléments de nature à renseigner ce dernier sur sa consommation et sur les leviers dont il dispose pour l'adapter (mesure 11).

2.3. Fin de contrat

La mesure 12 précise les modalités de renouvellement du contrat d'un consommateur en s'appuyant sur la méthodologie de la mesure 3 et en rappelant les informations à communiquer au consommateur ainsi que le sens attendu de l'obligation légale du devoir de conseil, conformément au droit existant. La CRE considère que l'allongement éventuel du délai d'information des consommateurs doit faire l'objet de travaux complémentaires. Enfin, la mesure 13 précise les informations à transmettre au consommateur final en fin d'un contrat qui ne fait pas l'objet d'une proposition de renouvellement, au moins deux mois avant la date d'échéance.

Décision de la CRE

La crise des prix de l'énergie des années 2022 et 2023 a démontré le besoin de renforcement de la protection et de l'information des consommateurs, à travers notamment la mise à disposition d'une information mieux calibrée et un meilleur encadrement des pratiques commerciales, notamment s'agissant du segment résidentiel qui a particulièrement été touché.

Cette crise a également touché les entreprises employant moins de dix employés et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 2 M€ (ci-après les « TPE »), celui des communes employant moins de 10 employés et dont le budget annuel est inférieur à 2 M€ (ci-après les « petites communes ») ainsi que les associations à but non lucratif et les syndicats de copropriétaires d'un immeuble unique à usage d'habitation (ci-après les « syndicats de copropriétés »).

La CRE considère primordial de renforcer sans tarder le cadre de la relation entre fournisseurs d'énergie et consommateurs, afin de restaurer leur confiance dans les marchés de détail, alors qu'on observe une reprise de la concurrence sur ces marchés et une décroissance tendancielle des prix des marchés de gros depuis le milieu de l'année 2023. C'est pourquoi la CRE a pris l'initiative de formuler un ensemble de mesures à soumettre à l'engagement des fournisseurs, et a présenté la démarche aux fournisseurs, aux associations de consommateurs, aux syndicats de fournisseurs et d'entreprises locales de distribution (ELD), au Médiateur national de l'énergie (MNE) et aux pouvoirs publics le 5 avril 2024, dont elle a recueilli et pris en compte le retour sur le contenu de ces propositions.

La CRE publie les lignes directrices pour le renforcement de la protection des consommateurs, composées de treize mesures portant sur toutes les étapes de la relation entre les consommateurs et leur fournisseur, de la souscription d'une offre à la fin de contrat, et appelle l'ensemble des fournisseurs à souscrire volontairement à sa démarche avant le 30 septembre 2024.

Ces lignes directrices s'appliquent aux consommateurs résidentiels, aux TPE, aux petites communes, aux associations à but non lucratif et aux syndicats de copropriété. Afin de tenir compte des contraintes propres aux fournisseurs, la CRE prévoit l'application des lignes directrices aux segments non résidentiels à l'été 2025.

Les fournisseurs déjà titulaires d'une autorisation de fourniture de gaz naturel ou d'exercer l'activité d'achat d'électricité disposent de deux mois à compter de la publication de la présente délibération pour faire connaître à la CRE leur adhésion ou non aux lignes directrices. La CRE publiera sur son site la liste des fournisseurs qui se seront engagés et celle de ceux qui ne se seront pas engagés. La CRE veillera à la bonne mise en œuvre et au respect de ses lignes directrices, et publiera, le cas échéant, le nom des fournisseurs engagés qui ne les respecteront pas.

La CRE alertera par ailleurs la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), l'Autorité de la concurrence (ADLC) ainsi que le MNE de toute pratique relevant de leurs champs de compétences respectifs.

Délibéré à Paris, le 10 juillet 2024.

Pour la Commission de régulation de l'énergie,

La présidente,

Emmanuelle WARGON

Annexe 1 : Modèle de formulaire d'engagement des fournisseurs

Engagement à respecter les lignes directrices de la CRE pour les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel

Je, soussigné(e) _____, dûment habilité(e) à représenter la société [•] (SIREN : [•]), ai bien pris connaissance des mesures définies par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans les lignes directrices [en date du xxx / faisant l'objet de la délibération n° xxx] à destination des fournisseurs d'électricité et de gaz naturel afin d'améliorer la protection et la bonne information de leurs consommateurs.

Par la présente, je m'engage à appliquer, pour les clients visés par la délibération susmentionnée, l'intégralité des mesures des lignes directrices susmentionnées dont la bonne application fera l'objet d'un contrôle de la CRE. A cet égard, j'atteste avoir pris connaissance du fait que la CRE rendra public tout écart à son engagement et mènera toute autre action appropriée.

J'atteste par ailleurs que la bonne application desdites mesures ne préjuge pas du respect de l'ensemble des dispositions légales applicables à l'activité de fourniture d'électricité et de gaz.

L'engagement exprimé par la présente prend effet sans délai.

le _____

à _____

Signature :