

# **Le droit d'accès à l'énergie**

Rapport de post-doctorat réalisé par Christophe KROLIK

Sous la direction du Professeur Philippe TERNEYRE

Centre de recherche « Pau Droit Public »

Projet financé par la Communauté d'agglomération Pau Pyrénées

Décembre 2014



## Sommaire

<b>Le droit d'accès à l'énergie .....</b>	<b>2</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>9</b>
<b>Première partie : Les conditions juridiques préalables d'un accès généralisé à l'énergie .....</b>	<b>19</b>
<b>Titre 1: L'accès à l'énergie suppose d'assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique du territoire.....</b>	<b>23</b>
<b><u>Chapitre 1: La gestion préventive.....</u></b>	<b>25</b>
<i>1/ L'évaluation des besoins et la programmation des capacités énergétiques .....</i>	<i>26</i>
<i>2/ La stratégie nationale de la recherche énergétique.....</i>	<i>28</i>
<i>3/ Les réseaux transeuropéens d'énergie.....</i>	<i>30</i>
<i>4/ Les dispositions relatives au personnel des entreprises électriques et gazières.....</i>	<i>33</i>
<i>5/ L'anticipation des crises.....</i>	<i>35</i>
<i>6/ Le suivi de la mise en œuvre de la politique énergétique .....</i>	<i>39</i>
<b><u>Chapitre 2: La gestion des crises.....</u></b>	<b>41</b>
<b>Titre 2: L'accès à l'énergie suppose d'imposer des obligations aux opérateurs .....</b>	<b>43</b>
<b><u>Chapitre 1: Les obligations applicables au secteur pétrolier .....</u></b>	<b>45</b>
<i>1/ La constitution de stocks stratégiques .....</i>	<i>45</i>
<i>2/ Les obligations applicables à l'activité de raffinage.....</i>	<i>47</i>
<b><u>Chapitre 2: Les obligations applicables au secteur de l'électricité .....</u></b>	<b>51</b>
<i>1/ Les obligations applicables à la production d'électricité .....</i>	<i>52</i>
I. Les obligations générales.....	52
II. Les obligations relatives à l'électricité nucléaire.....	56
<i>2/ Les obligations applicables au transport d'électricité .....</i>	<i>59</i>
<i>3/ Les obligations applicables à la distribution d'électricité .....</i>	<i>65</i>
<i>4/ Les obligations applicables à la fourniture d'électricité .....</i>	<i>69</i>
<b><u>Chapitre 3: Les obligations applicables au secteur du gaz naturel .....</u></b>	<b>73</b>
<i>1/ Les obligations relatives à l'approvisionnement en gaz.....</i>	<i>73</i>

I. Le régime juridique général.....	73
II. Les dispositions relatives au gaz de schiste .....	75
2/ <i>Les obligations applicables au transport de gaz</i> .....	78
3/ <i>Les obligations applicables à la distribution de gaz</i> .....	83
4/ <i>Les obligations applicables au stockage de gaz</i> .....	87
5/ <i>Les obligations applicables à la fourniture de gaz</i> .....	90
<b>Conclusion de la première partie .....</b>	<b>95</b>
<b>Seconde partie : Les droits subjectifs relatifs à l'accès à l'énergie.....</b>	<b>97</b>
<b>Titre 1: Les droits applicables à toute personne .....</b>	<b>99</b>
<b><u>Chapitre 1:</u> Les droits d'accès aux réseaux publics</b>	
<b>d'électricité et de gaz .....</b>	<b>101</b>
1/ <i>La reconnaissance d'un droit d'accès au réseau</i> .....	101
2/ <i>L'encadrement des conditions de raccordement</i> .....	103
3/ <i>La tarification réglementée de l'utilisation des réseaux</i> .....	106
<b><u>Chapitre 2:</u> Les droits d'accès à la fourniture d'électricité et</b>	
<b>de gaz.....</b>	<b>111</b>
1/ <i>Le droit d'accès au fournisseur de son choix</i> .....	111
2/ <i>Les droits à la continuité et à la qualité de l'approvisionnement</i> .....	115
3/ <i>La fourniture d'une énergie de secours</i> .....	123
<b><u>Chapitre 3:</u> Les voies de recours .....</b>	<b>125</b>
1/ <i>Les recours juridictionnels de droit commun</i> .....	125
2/ <i>Le Comité de règlement des différends et des sanctions de la CRE</i> .....	127
<b>Titre 2: Les droits applicables à certaines catégories de</b>	
<b>personnes.....</b>	<b>133</b>
<b>Chapitre 1: L'accès à l'énergie des particuliers en général.....</b>	<b>135</b>
1/ <i>Les droits d'accès aux tarifs réglementés de vente d'électricité et de</i>	
<i>gaz</i> .....	136
2/ <i>Les droits d'accès à une qualité de service</i> .....	141
3/ <i>Les droits à l'amélioration de la performance énergétique de</i>	
<i>l'habitat</i> .....	144
I. Le crédit d'impôt transition énergétique .....	145
II. L'éco-prêt à taux zéro .....	146
III. Le taux réduit de TVA pour la rénovation énergétique .....	147

4/ <i>Le recours au médiateur national de l'énergie</i> .....	148
<b>Chapitre 2: L'accès à l'énergie des personnes en situation de précarité énergétique</b> .....	<b>151</b>
1/ <i>La définition de la précarité énergétique</i> .....	153
2/ <i>Les institutions chargées de résorber la précarité énergétique</i> .....	161
I. L'union européenne .....	162
II. Les institutions nationales .....	167
A. L'Observatoire national de la précarité énergétique .....	167
B. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie .....	168
C. L'Agence nationale de l'habitat .....	170
D. Le médiateur national de l'énergie.....	171
III. Les collectivités territoriales .....	173
A. Les régions .....	173
B. Les départements.....	175
C. Les communes et leurs groupements .....	178
3/ <i>Les droits applicables aux personnes en situation de précarité énergétique</i> .....	179
I. L'accès aux aides à l'approvisionnement en énergie.....	180
A. Les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz.....	181
B. L'aide au paiement des factures .....	186
C. L'encadrement des coupures d'électricité, de gaz et de chaleur .....	187
II. Les droits à l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat .....	190
A. Les aides du programme « Habiter mieux » .....	192
B. La prime de rénovation énergétique.....	194
C. Les programmes de lutte contre la précarité énergétique .....	195
III. Le recours aux droits fondamentaux.....	196
A. Le droit à la vie .....	198
B. La sauvegarde de la dignité de la personne humaine.....	199
C. Le droit à mener une vie familiale normale .....	202
D. Le droit à la protection de la santé et le droit d'obtenir des moyens convenables d'existence .....	204

<b><u>Chapitre 3: L'accès à l'énergie des personnes sans domicile</u></b> .....	<b>209</b>
<i>1/ L'hébergement comme condition préalable</i> .....	210
I. L'accès aux services d'accueil et d'hébergement d'urgence .....	211
A. Les dispositifs de veille sociale.....	211
B. Les structures d'hébergement d'urgence et de stabilisation.....	212
C. Le droit à l'hébergement d'urgence.....	214
II. Le droit à l'hébergement opposable.....	216
<i>2/ Le logement décent comme condition nécessaire</i> .....	219
I. La possibilité de disposer d'un logement décent.....	220
II. Le droit au logement opposable et le droit d'accès à l'énergie .....	225
<b><u>Chapitre 4: L'accès à l'énergie des gens du voyage</u></b> .....	<b>231</b>
<i>1/ L'obligation des pouvoirs publics d'aménager l'accès à l'électricité</i> .....	231
<i>2/ L'accès à l'énergie en cas d'occupation illégale des terrains</i> .....	233
<i>3/ Les responsabilités afférentes à un accès frauduleux à l'énergie</i> .....	239
<b><u>Chapitre 5: L'accès à l'énergie des personnes isolées géographiquement</u></b> .....	<b>243</b>
<i>1/ Les mécanismes de solidarité de droit commun</i> .....	244
I. La péréquation des tarifs d'acheminement et de fourniture .....	245
II. La péréquation entre les communes rurales et urbaines.....	247
A. Le fonds de péréquation de l'électricité.....	247
B. Le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale .....	248
III. Les soutiens à l'autoconsommation d'énergie .....	252
<i>2/ L'accès à l'énergie dans les zones insulaires</i> .....	255
I. Les soutiens à l'approvisionnement en électricité.....	255
II. La tarification réglementée des produits pétroliers .....	261
<b><u>Chapitre 6: L'accès à l'énergie des micros, petites et moyennes entreprises</u></b> .....	<b>265</b>
<i>1/ Les droits relatifs à la qualité de service</i> .....	266
<i>2/ L'accès aux tarifs réglementés de vente d'énergie</i> .....	267
<i>3/ L'accès au médiateur national de l'énergie</i> .....	269
<b>Chapitre 7: L'accès à l'énergie des énérgo-intensifs</b> .....	<b>271</b>

<i>1/ L'accès à un prix de l'énergie compétitif.....</i>	<i>272</i>
<i>2/ Le bénéfice d'exonérations fiscales.....</i>	<i>274</i>
<i>3/ La réduction des tarifs de transport d'électricité.....</i>	<i>276</i>
<i>4/ Le financement de l'efficacité énergétique.....</i>	<i>278</i>
<b>Conclusion de la seconde partie .....</b>	<b>281</b>
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>285</b>
<b>Index.....</b>	<b>291</b>



## Introduction

**L'énergie est le moteur de la vie.** Le mot énergie provient du grecque ἐνέργεια (*energeia*) signifiant la « force en action ». L'énergie génère un changement d'état de la matière, elle permet aux choses et aux personnes de bouger, de se transformer. Rien n'est possible sans énergie. Alors que la matière est concrète, sensible et manifeste, l'énergie est invisible, inaudible et impalpable. Elle est la chose sensible et immatérielle nécessaire au changement d'état de la matière. Sur le plan physique, l'énergie est une chose incorporelle, elle ne peut être saisie. Elle est également immatérielle parce qu'elle n'est pas constituée de matière, elle est une réaction de la matière. L'énergie est unique dans la nature, tant par ses caractéristiques particulières que par ses effets originaux et sa nécessité dans la réalisation de toute chose. L'énergie est un vecteur. Elle permet de passer du froid à la chaleur, de l'obscurité à la lumière, de l'immobilisme au mouvement et vice-et-versa. L'énergie fournit de multiples « services énergétiques », tels que l'éclairage, le chauffage, la mobilité, les communications, qui ne peuvent être réalisés d'aucune autre manière et dont nombre d'entre eux sont nécessaires à la satisfaction de besoins humains fondamentaux.

**L'énergie ne se crée pas, elle se transforme et se présente sous une diversité de formes**<sup>1</sup>. L'énergie mécanique correspond à la force provoquée par le mouvement et se matérialise dans le geste humain, le déplacement de la locomotive, la circulation de l'eau et du vent etc. L'énergie thermique (ou calorifique) résulte d'une agitation de la matière et se traduit par un transfert de chaleur ou de froid. L'énergie radiative est issue du déplacement de photons, liée à une onde magnétique visible comme la lumière ou invisible comme les infrarouges, les ultraviolets et les rayons X<sup>2</sup>. L'énergie électrique émane de la force produite par l'attraction ou la répulsion de particules chargées ou par leur mise en mouvement et se matérialise dans l'électricité<sup>3</sup>. L'énergie chimique se rapporte à l'impact dégagé lors d'une combinaison d'atomes pour former des molécules et résulte d'une réaction ou d'une combustion. L'énergie nucléaire trouve sa source dans les liaisons entre les noyaux atomiques ou nucléons. Elle peut provenir d'un processus de fission correspondant à la scission de noyaux atomiques lourds pour en former de plus petits, ou de fusion, c'est-à-dire la création d'un noyau atomique à partir d'un nucléon. Enfin, l'énergie potentielle correspond à l'énergie stockée, en attente d'être utilisée.

**L'énergie disponible sur Terre est presque infinie.** Conformément au premier principe de la thermodynamique, le principe de conservation de l'énergie, mis en exergue par Antoine Lavoisier, l'énergie totale d'un système isolé demeure constante et se matérialise dans l'expression « rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme ». Les formes d'énergie présentent la particularité d'être interchangeables : l'énergie mécanique de l'eau peut être employée pour produire de l'énergie électrique, transformable à son tour en énergie radiative

---

<sup>1</sup> CEA, *L'énergie, La collection des sources naturelles aux enjeux de la production*, 2002. [www.cea.fr](http://www.cea.fr) ; A. Delalande, *Tout savoir (ou presque) sur l'énergie*, PYC livres, 1998, p. 29-30

<sup>2</sup> B. Wiesenfeld, *L'énergie en 2050 : nouveaux défis et faux espoirs*, Les Ulis, EDP sciences, 2006, p. 18

<sup>3</sup> J. Hladik, *E=mc<sup>2</sup> Histoire méconnue d'une célèbre formule*, Ellipses, 2007, p. 7

pour l'éclairage. Par conséquent, en l'utilisant, l'énergie ne disparaît pas, elle se transforme, elle change de forme. Il semblerait donc invraisemblable de pouvoir « manquer » d'énergie si le niveau de celle-ci a vocation à demeurer constant. L'apport en énergie du soleil aurait même vocation à accroître ce niveau. **Cependant, plusieurs raisons amènent l'accès à l'énergie dans une situation de rareté.**

Les formes d'énergie doivent être distinguées des produits énergétiques (ou énergies) qui constituent des matières premières ou phénomènes naturels maîtrisés par l'Homme pour dégager de l'énergie. Les carburants et le gaz naturel constituent des formes domestiquées d'énergie chimique. L'Homme peut alors les utiliser pour la réalisation de services. Or, **la plupart des énergies obéissent à un processus complexe avant de pouvoir être utilisées.** Ce « cycle de l'énergie » se présente sous la forme d'une chaîne d'activités constituée de l'exploration, la production, la conversion, le stockage, le transport, la distribution, la consommation, et la valorisation des différents produits énergétiques.

**Cette complexité implique la réalisation d'investissements importants pour garantir la sécurité des approvisionnements,** c'est-à-dire la garantie d'un accès stable et continu à l'énergie sur le territoire national<sup>4</sup>. Par exemple, la France présente l'originalité de disposer d'un bouquet électrique constitué d'énergie nucléaire à près de 80 %<sup>5</sup>. Or, l'ensemble du parc nucléaire devrait être démantelé vers 2025, impliquant de trouver des solutions de remplacement, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ayant indiqué qu'une prolongation de la durée de vie des centrales au-delà de quarante ans « n'est pas acquise »<sup>6</sup>. Cette complexité se retrouve concernant les carburants impliquant la recherche et l'exploitation de gîtes d'hydrocarbures, le transport, le raffinage et la distribution. Un processus similaire se retrouve concernant le gaz naturel. Or, ces trois produits énergétiques représentent à eux seuls plus de 85 % de l'énergie primaire consommée en France métropolitaine<sup>7</sup>.

**La rareté est renforcée par les difficultés d'un accès physique à l'énergie.** Ce phénomène résulte de la rencontre entre une offre d'énergie minière qui se raréfie et une demande croissante en énergie. La consommation mondiale d'énergie a été multipliée par 18 en un siècle et continue de croître. Le centre de gravité de la demande énergétique se déplace résolument vers les économies émergentes, en particulier vers la Chine, l'Inde et le Moyen-Orient, qui seront responsables de l'augmentation d'un tiers de la consommation mondiale d'énergie d'ici à 2035<sup>8</sup>. La Chine est en passe de devenir le plus grand importateur de pétrole. **La rareté physique engendre une hausse des prix de l'énergie, contrariant davantage l'accès à l'énergie.** L'Agence internationale de l'énergie résume le phénomène en ces termes : « depuis 2011, le baril de Brent s'est maintenu à 110 \$ en moyenne en termes réels, nous mettant face à une période prolongée de prix élevés du pétrole sans précédent dans

---

<sup>4</sup> La sécurité énergétique, *Cahiers de la sécurité*, Doc. Fr., oct. 2012, n° 21.

<sup>5</sup> OPECST, *L'état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France en 2013*

<sup>6</sup> P. Le Hir, « Sûreté nucléaire en France : des incidents « persistants » », *Lemonde.fr*, 15 avril 2014.

<sup>7</sup> CGDD, *Chiffres clés de l'énergie Édition 2013*, févr. 2014.

<sup>8</sup> AIE, *World Energy Outlook 2013 Résumé*.

l'histoire des marchés pétroliers »<sup>9</sup>.

Ce phénomène est aggravé par le fait que 60% des réserves pétrolières sont concentrées au Moyen Orient, la Russie détenant à elle seule 27% des réserves prouvées de gaz<sup>10</sup>. Une illustration des risques liés à cette concentration peut être tirée des différends gazières opposant la Russie et l'Ukraine ayant conduit à une rupture des approvisionnements européens en 2006 et 2009. Les conflits soulevant ces deux Etats montrent que la menace de rupture des approvisionnements demeure latente<sup>11</sup>.

**Enfin, les risques liés aux changements climatiques conduisent à la nécessité de réduire le recours aux énergies fossiles, contrariant davantage l'accès à l'énergie.**

Philippe Terneyre résume la rareté du secteur de l'énergie dans ces termes : « La nécessité, pour n'importe quelle collectivité humaine ou publique (qu'il s'agisse d'une famille africaine ou népalaise pour laquelle la collecte de bois de chauffage est vitale ou un Etat émergent pour lequel la sécurité énergétique est la condition de son développement) de maîtriser et de garantir sa sécurité d'approvisionnement en énergie semble évidente : d'une part, les énergies traditionnelles (charbon, pétrole, gaz) sont appelées un jour à disparaître (ou à subsister mais au prix d'investissements considérables au fond des océans ou dans des zones terrestres « hostiles »), d'autre part, l'énergie nucléaire restera toujours spécifique et délicate à gérer. Enfin, la question du réchauffement climatique – directement ou indirectement affectée par l'utilisation des sources d'énergies – va rester longtemps (malgré quelques à-coups et échecs) au centre des préoccupations des politiques publiques»<sup>12</sup>.

Concrètement, cette rareté se matérialise dans le fait que **1,3 milliards de personnes est privée d'accès à l'électricité dans le monde, et qu'un tiers de l'humanité demeure dépourvu d'accès aux produits énergétiques modernes** tels que l'électricité, le gaz et le pétrole, recourant à des énergies de mauvaise qualité conduisant à de graves problèmes de santé publique<sup>13</sup>. Or, l'aggravation du phénomène est à présager dans un monde où la population devrait atteindre les 10 milliards en 2050<sup>14</sup>.

Le problème de l'accès aux services énergétiques modernes a conduit l'Assemblée générale des Nations-Unies à déclarer 2012 : « Année internationale de l'énergie durable pour tous » et à proclamer 2014-2024 : « Décennie des Nations Unies relative à l'énergie durable pour tous »<sup>15</sup>. Le secrétaire général des Nations-Unies a institué un programme visant à promouvoir un accès universel aux services énergétiques modernes d'ici à 2030<sup>16</sup> et la

---

<sup>9</sup> *Ibid.*.

<sup>10</sup> A. Ciattoni et Y. Veyret, *Géographie et géopolitique des énergies* Hatier, Paris, 2007 ; S. Cautard, *Géopolitique et pétrole*, Studyrama, 2007 ; A. Lefèvre-Balleydier, *L'après-pétrole : lorsque les puits seront à sec*, in Larousse, Paris, 2009

<sup>11</sup> P. Terzian, « La crise énergétique ukrainienne », *Lemonde.fr*, 31 mars 2014.

<sup>12</sup> Ph. Terneyre, *Les énergies renouvelables, contrats d'implantation*, collection Lamy Axe Droit, 2010.

<sup>13</sup> Banque Mondiale/AIE, mai 2013.

<sup>14</sup> UNFPA, *State of world population*, 2008.

<sup>15</sup> Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 21 décembre 2012, 67/215. Promotion des sources d'énergie nouvelles et renouvelables.

<sup>16</sup> [www.se4all.org](http://www.se4all.org); *Rapport du Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs de*

garantie d'un accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes à un coût abordable d'ici à 2030 est en passe de devenir un objectif du développement durable<sup>17</sup>.

**L'accès à l'énergie est donc un besoin fondamental permettant à l'Homme de vivre dignement mais demeure menacé. Ces contraintes impliquent la mise en œuvre de mécanismes spécifiques**<sup>18</sup>.

Le droit assure, au sein de la société, une fonction de direction des conduites en instaurant une répartition entre l'obligation et la liberté, entre l'être et le devoir être<sup>19</sup>. Par conséquent, il peut tenir un rôle premier pour favoriser l'accès à l'énergie. L'énergie est un objet de droit, elle est assimilée à une chose corporelle<sup>20</sup>. De plus, l'énergie bénéficie d'un cadre juridique spécifique : le droit de l'énergie<sup>21</sup>. Le rôle indispensable de l'accès à l'énergie pour la vie humaine conduit à consacrer le droit de l'énergie comme une institution juridique, entendue comme « un composé de règles de droit qui embrasse une série de relations sociales tendant aux mêmes fins »<sup>22</sup>. Par conséquent, si le droit de l'énergie regroupe les règles encadrant le secteur de l'énergie, il est également marqué par une **idée d'œuvre à accomplir : l'accès à l'énergie**<sup>23</sup>. Marie-Anne Frison-Roche résume le phénomène en ces termes : « On mesure alors que tout le système peut se réorganiser autour de la notion de droit à l'énergie »<sup>24</sup>. Or, la création normative dans ce domaine s'avère particulièrement dynamique, Pierre Sablière remarquant que : « sous l'impulsion de l'Europe et de l'ouverture de marchés, le droit de l'énergie a plus changé ces dix dernières années que pendant un siècle précédemment »<sup>25</sup>. **Sur le plan juridique, l'énergie constitue donc une marchandise à part entière mais également une marchandise entièrement à part, conduisant le système juridique à une conciliation nécessaire entre l'énergie bien économique et l'énergie bien public**<sup>26</sup>.

La multiplication des coupures d'électricité pour non-paiement des factures fut à l'origine de mouvements sociaux dans les années 1990, principalement initiés par les syndicats d'EDF et de GDF pour la reconnaissance d'un « droit à l'énergie », entendu comme « le droit de toute personne de pouvoir disposer d'un minimum d'énergie quelle que soit sa situation financière »<sup>27</sup>. Selon ses défenseurs : « le droit à l'énergie est à classer dans la

---

développement durable, AGNU, Soixante-huitième session, 12 août 2014, A/68/970.

<sup>17</sup> <http://www.se4all.org>; Rapport du Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs de développement durable, AGNU, Soixante-huitième session, 12 août 2014, A/68/970.

<sup>18</sup> J.-F. Calmette, *La rareté en droit public*, thèse droit, L'Harmattan, thèse droit, 2004

<sup>19</sup> P. Amselk, « Le droit, technique de direction publique des conduites humaines », *Droits*, n° 10, 1989, p.10 ; H. Hart, *Le Concept de droit*, Oxford, 1961, p. 78 ; R. SEVE, Philosophie et théorie du droit, Dalloz, p. 114 et s.

<sup>20</sup> M. Lamoureux, « Le bien énergie », *RTD com.*, 2009, p.239.

<sup>21</sup> P. Sablière, *Droit de l'énergie*, Dalloz, 2014,

<sup>22</sup> J. Carbonnier, *Droit civil, Introduction, les personnes*, T. 1, PUF, 2002, n° 1.

<sup>23</sup> C. Krolik, *Contribution à l'élaboration d'une théorie du droit l'énergie*, thèse droit, Limoges, 2011.

<sup>24</sup> M.-A. Frison-Roche, « Droit de l'énergie, droit à l'énergie », *Revue de l'énergie*, n° 509, 1999, p.615.

<sup>25</sup> P. Sablière, *Droit de l'énergie, Op. Cit.*, quatrième de couverture.

<sup>26</sup> M. Paty, « Le droit à l'énergie. Remarques d'introduction », E. Malet et M. Paty, *Le droit à l'énergie*, Passages, 1996, p.12 et s.

<sup>27</sup> Environ 600 000 foyer par an entre 1993 et 1997 : O. Frachon, « Quand l'utopie se fait réalité », in O. Frachon et M. Vakaloulis (Dir.), *Le droit à l'énergie*, Syllepse, 2002, p. 11 et s. ; E. Malet et M. Paty, *Le droit à*

catégorie – plutôt rare – des droits élémentaires que la société doit fournir à chacun »<sup>28</sup> parce que « couper le courant », c'est non seulement suspendre l'accès de l'individu à la modernité mais aussi compromettre fondamentalement sa vie, voire sa survie<sup>29</sup>.

**Cette appréhension de l'accès à l'énergie comme une forme de citoyenneté moderne a retenu l'attention du législateur et s'est traduite dans la reconnaissance d'un « droit d'accès à l'énergie ».** Les premiers fondements juridiques remontent à une loi du 29 juillet 1992, complétant le dispositif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale initié par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 dans un mécanisme de prise en charge des factures impayées d'eau et d'énergie et une aide de la collectivité pour en préserver l'accès<sup>30</sup>. Le dispositif se formalisait dans une convention nationale signée entre l'État et EDF, et des conventions départementales passées entre les préfets, les distributeurs d'énergie et les organismes de protection sociale. La loi d'orientation du 29 juillet 1998 a précisé ces modalités en affirmant que « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau, d'énergie ou de services téléphoniques ». La loi du 10 février 2000 a instauré « le droit de tous à l'électricité » et son exposé des motifs indique que les moyens mis en œuvre constituent « un pas significatif au regard des attentes concernant le « droit à l'énergie »<sup>31</sup>. Le rapporteur de la loi, Christian Bataille, qualifiait ces dispositions « d'ébauche d'un droit à l'énergie »<sup>32</sup>. Cette loi a conforté le tarif social de l'électricité et l'aide aux personnes en situation de précarité pour préserver l'accès à l'électricité, tout en excluant le « principe de gratuité »<sup>33</sup>. Ces dispositions sont précisées par l'article L.115-3 du Code de l'action sociale et des familles et mises en œuvre par le pouvoir réglementaire<sup>34</sup>. La loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (POPE) franchit un pas supplémentaire en reconnaissant un « droit d'accès à l'énergie »<sup>35</sup>. Son article 3 dispose qu' : « afin de garantir la cohésion sociale et territoriale, le droit d'accès à l'énergie, et en particulier à l'électricité, dans des conditions indépendantes du lieu de consommation, élément

---

*L'énergie. Penser le XXI<sup>e</sup> siècle*, Passages, 1996.

<sup>28</sup> V. Marzolf, in O. Frachon et M. Vakaloulis (Dir.), *Le droit à l'énergie*, *Op. cit.*, p. 127.

<sup>29</sup> O. Frachon, « Quand l'utopie se fait réalité », in O. Frachon et M. Vakaloulis (Dir.), *Op. cit.*

<sup>30</sup> Loi n°92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n°88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, *JORF* n°175 du 30 juillet 1992 ; loi n°88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, *JORF* du 3 décembre 1988 p.15119 ;

<sup>31</sup> Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, *JORF* n°35 du 11 février 2000 page 2143, art. 2.

<sup>32</sup> C. Bataille, *Rapport relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*, n°1371, AN, 11/02/1999

<sup>33</sup> G.-J. Guglielmi, « L'introuvable principe de gratuité du service public », in ouvr. coll. *La Gratuité, une question de droit ?*, L'Harmattan, 2003, p.39-54 ; V. Donier, « Les lois du service public : entre tradition et modernité », *AJDA*, 2006, p.1219.

<sup>34</sup> Décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité, *JORF* n°86 du 10 avril 2004, p. 6773 ; décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité, *JORF* n°189 du 14 août 2008 p. 12873 ; décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, *JORF* n°189 du 14 août 2008, p. 12877.

<sup>35</sup> Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, *JORF* n°163 du 14 juillet 2005 page 11570, art. 2.

constitutif de la solidarité nationale, doit être préservé. L'énergie, en particulier l'électricité, étant un bien de première nécessité, l'Etat en garantit l'accès aux personnes les plus démunies par l'existence d'un tarif social et maintient des dispositifs de solidarité qui en assurent l'accès aux ménages en grande difficulté ». Les débats parlementaires s'accordent sur le fait que cette référence constitue la consécration de la notion de droit à l'énergie telle que proposée par la doctrine et reconnue dans certains ordres juridiques. La codification du droit de l'énergie est venue compléter cet édifice, l'article L.100-1 disposant que la politique énergétique vise à « garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie ».

**Pour autant, le législateur a-t-il eu l'intention de consacrer un véritable droit subjectif en reconnaissant le droit d'accès à l'énergie ?** Selon Laurent Richer, **la juridicité du droit d'accès à l'énergie reste à démontrer** et les débats parlementaires confirment cette interprétation<sup>36</sup>. Certes l'électricité est qualifiée de « bien vital » et de « bien social par excellence »<sup>37</sup>. Pour autant, lors de l'examen de la loi du 10 février 2000, la Commission des Affaires économiques du Sénat s'est interrogée « sur l'incidence concrète du contenu du premier article de ce projet de loi » et en a conclu que « la proclamation d'un " droit de tous " à l'électricité relève davantage de l'effet d'annonce que de l'exercice du pouvoir normatif. [...] Faute de moyens, le " droit à l'électricité " pourrait bien ne pas trouver davantage d'application que le " droit d'obtenir un emploi " édicté par le cinquième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 »<sup>38</sup>. Le droit d'accès à l'énergie était initialement mentionné en annexe de la loi POPE, en vue de lui dénier toute portée normative. En ce sens, la sénatrice Marie-France Beaufilet remarquait le rôle essentiel du droit à l'énergie pour tous « même si ce sont des déclarations d'intention »<sup>39</sup>.

Cependant, l'analyse des débats montre que l'absence de portée juridique résulterait davantage d'une incertitude quant au contenu que d'une véritable intention de ne pas conférer cette prérogative. Le Sénateur M. Roland Courteau détaille cette position en considérant : « Certes, il y a consensus lorsque l'on évoque la sécurité d'approvisionnement, la protection de l'environnement, l'accès de tous à l'énergie ! Bien évidemment, il y a consensus lorsque l'on évoque la nécessaire lutte contre les effets de serre, les économies d'énergie ou que l'on dénonce le gâchis énergétique, véritable injustice sociale, environnementale et économique ! Le problème, c'est le caractère parfois incantatoire de ce qui nous est proposé pour atteindre de tels objectifs - je parle là tout particulièrement du texte qui nous a été transmis par l'Assemblée nationale. Nous avons le sentiment que, faute d'objectifs précis, de moyens suffisants, et en raison de certains choix politiques que nous ne partageons pas, nous n'avancerons pas. Au-delà de l'incantation, il y a même du contradictoire »<sup>40</sup>.

Cette imprécision a d'ailleurs conduit à écarter la reconnaissance du droit d'accès à l'énergie dans la loi du 10 février 2000 et à lui préférer « le droit de tous à l'électricité ». Le

---

<sup>36</sup> L. Richer, « Droit d'accès et service public », *AJDA*, 2006, p.73.

<sup>37</sup> Rapport de M. Christian Bataille, au nom de la commission de la production, n° 1371 (tome I).

<sup>38</sup> Rapport de M. Henri Revol, au nom de la commission des affaires économiques, n° 502 (1998-1999).

<sup>39</sup> Sénat, Séance du 3 mai 2005 (compte rendu intégral des débats).

<sup>40</sup> Sénat, Séance du 9 juin 2004 (compte rendu intégral des débats), intervention de M. Roland Courteau

compte rendu des débats de la commission de la production et des échanges du 3 février 1999 témoigne de ce choix : « La commission a ensuite examiné un amendement de M. Claude Billard visant à inscrire dans le texte du projet de loi la notion de "droit à l'énergie pour tous". M. Franck Borotra a fait valoir que la rédaction proposée était trop large et pouvait inclure par exemple un droit à la fourniture de carburant ou de gaz. Or, le service public du gaz est plus limité puisqu'il n'est pas soumis à péréquation tarifaire et à obligation de desserte. En conséquence, il a proposé un sous-amendement ne visant que le "droit à l'électricité" »<sup>41</sup>.

**L'indétermination du droit d'accès à l'énergie pourrait donc constituer le principal obstacle à sa reconnaissance en tant que droit subjectif.** En ce sens, un parallèle peut être fait avec le « droit au logement opposable » consacrée par la loi du 5 mars 2007<sup>42</sup>. La reconnaissance de cette prérogative a été possible parce qu'elle fut dotée d'une portée juridique suffisamment concrète et limitée. En revanche, la question est plus délicate concernant le droit d'accès à l'énergie. Un ancien médiateur de Gaz de France soulève cette difficulté : « Le droit à l'énergie est-il universel, inconditionnel, illimité ? Est-il un droit aux énergies, s'appliquant aussi bien à l'électricité qu'au fioul ou au gaz naturel ? A qui revient-il alors de le mettre en œuvre ? Autant de questions auxquelles il est aujourd'hui encore très difficile d'apporter des réponses claires et définitives. [...] S'il est vrai que l'énergie n'est pas une marchandise comme les autres, il n'en est pas moins vrai que le gaz n'est pas une énergie comme les autres. Vis-à-vis du droit à l'énergie, en effet, la problématique n'est pas la même pour toutes les énergies. Le droit à l'électricité se justifie pleinement, parce que l'électricité est indispensable pour certains de ses usages, par exemple pour l'éclairage : aucune autre énergie ne peut s'y substituer. A l'inverse, d'autres énergies sont substituables dans l'ensemble de leurs usages (cuisine, chauffage, etc.) ; c'est le cas du fioul, du charbon, du gaz naturel ou du propane. De ce fait, il ne serait pas légitime de créer un " droit au gaz " sur le modèle du " droit à l'électricité " consacré par la loi de février 2000 »<sup>43</sup>.

Quel que soit le sens précis du droit d'accès à l'énergie, celui-ci a fait l'objet d'une consolidation juridique soutenue depuis ses premières reconnaissances. Cependant, malgré ces avancées, le constat d'ineffectivité du droit d'accès à l'énergie demeure, 580 000 coupures et réductions de puissance ayant été effectuées en 2012<sup>44</sup>. Selon l'Observatoire national de la précarité énergétique, 5 millions de ménages, soit près de 20 % de la population seraient en situation de précarité énergétique<sup>45</sup>, consacrant plus de 10% de leur revenu dans des charges

---

<sup>41</sup> Assemblée nationale, Commission de la production et des échanges, Compte rendu n° 33, Mercredi 3 février 1999, (Séance de 9 heures 30).

<sup>42</sup> Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *JORF* n°55 du 6 mars 2007 page 4190

<sup>43</sup> Médiateur national de l'énergie, *Rapport d'activité 2013*, p. 159 ; M. Duhon, « Droit à l'énergie ou droit aux énergies ? L'industrie française de gaz naturel face aux nouveaux enjeux de la solidarité nationale », in O. Frachon et M. Vakaloulis (Dir.), *Le droit à l'énergie*, *Op. cit.*, p. 115.

<sup>44</sup> Source : Médiateur national de l'énergie, 2014 ; proposition de loi n°423 du 21 novembre 2007 présentée par André Gerin, tendant à abolir les coupures d'eau, d'électricité et de gaz et à mettre en place un dispositif de solidarité énergie-eau.

<sup>45</sup> *Premier rapport annuel de l'ONPE*, sept. 2014 ; *Communiqué de presse de l'ADEME*, 3 oct. 2014 ; ENEA consulting, *La lutte contre la précarité énergétique leviers, enjeux et perspectives de lutte contre la précarité énergétique dans le logement*, oct. 2013.

d'énergie, ce chiffre ayant progressé de 50% en cinq ans<sup>46</sup>. Or, la situation de crise économique couplée à une augmentation des prix de l'énergie pourrait s'inscrire dans la durée et ainsi accroître la précarité énergétique<sup>47</sup>.

**La situation de fait est donc loin d'être celle envisagée par le législateur en 2000 qui appréhendait le droit à l'énergie comme un objectif à atteindre. Le droit d'accès à l'énergie demeure une problématique d'actualité et les précisions juridiques dont il fait l'objet conduisent à s'interroger sur la possibilité et l'intérêt de le reconnaître comme un véritable « droit opposable ».** Apporter une solution dans ce domaine implique de résoudre de multiples questions relatives au contenu du droit d'accès à l'énergie tel qu'entendu par le législateur. Quels en sont les créanciers ? Qui sont les débiteurs ? Quelles énergies sont concernées ? A quelle quantité d'énergie-t-on le droit ? Ce droit est-il limité aux produits énergétiques ou comprend-t-il un accès à des prestations de service associées ? Comment est-il mis en œuvre ? Qui le finance et de quelle manière ? Quels sont les moyens de contrôle ? Quels sont les voies de recours ?

Répondre à ces questions permettrait de circonscrire le droit d'accès à l'énergie et d'en préciser sa portée. Dans ces conditions, il serait alors possible de s'interroger sur l'intérêt de lui reconnaître une portée juridique autonome, et dans cette éventualité, d'en préciser sa valeur et son régime juridiques. Cependant, la diversité des questions, la multiplicité des produits énergétiques, des catégories de consommateurs et des moyens juridiques existants dans ce domaine posent la question de la méthode à retenir pour y apporter des réponses précises et cohérentes.

Alors que des travaux sur l'accès à l'énergie ont été menés dans plusieurs disciplines, cette recherche présente un caractère inédit sur le plan juridique. A défaut d'être appréhendé initialement comme une norme autonome, le droit d'accès à l'énergie peut à ce stade et *a minima* être considéré comme un concept fédérant un ensemble de normes juridiques poursuivant un même objectif. La détermination de ce contenu constitue donc un enjeu prioritaire et un moyen préalable à toute tentative de systématisation.

Les problématiques juridiques relatives au droit d'accès à l'énergie sont ainsi de deux ordres. En premier lieu, **l'analyse consiste à préciser le cadre juridique en vigueur concernant le droit d'accès à l'énergie.** Elle implique de répertorier et de classer les instruments juridiques existants visant à assurer « l'accès de tous à l'énergie ». **Les développements sont consacrés à cette fin et seront l'occasion de dresser un panorama des moyens existants, des lacunes, et des axes possibles de recherches.** La disposition d'une cartographie du droit d'accès à l'énergie permettra de mieux comprendre la portée que le législateur a entendu conférer au droit d'accès à l'énergie. **Une fois ce cadre juridique précisé, il sera alors possible de conclure sur les possibilités de reconnaître le droit d'accès à l'énergie comme une véritable norme et d'en préciser la portée juridique**

---

<sup>46</sup> P. Pelletier, A. De Quero et B. Lapostolet, Groupe de travail précarité énergétique, 15/12/2009 ; P.H. Lab, « Le droit à l'énergie, grand oublié du Grenelle », *L'Humanité*, 14/01/2010.

<sup>47</sup> Com. Eur., Communication Energy prices and costs in Europe, COM(2014) 21

**éventuelle.**

Le premier temps de l'analyse consiste donc à démontrer l'existence d'un cadre juridique cohérent relatif à l'accès à l'énergie. Il importe de noter que l'action législative dans ce domaine se caractérise par deux approches complémentaires. En premier lieu, le législateur s'est attaché à instituer un régime propice à un accès généralisé à l'énergie. En second lieu, ce dispositif est complété par un ensemble de droits subjectifs visant à permettre l'accès aux services énergétiques essentiels. Cette complémentarité invite à étudier successivement les règles juridiques instituées en tant que conditions préalables d'un accès généralisé à l'énergie (Première partie) avant de détailler les droits subjectifs retenus pour parvenir à cette fin (Seconde partie). Les résultats permettront de discuter dans la conclusion générale des possibilités d'envisager le droit d'accès à l'énergie comme une norme juridique autonome.



## **Première partie : Les conditions juridiques préalables d'un accès généralisé à l'énergie**

Contrairement à ce que le terme pourrait laisser penser, **le droit d'accès à l'énergie est avant tout envisagé comme un objectif à atteindre impliquant l'adoption de moyens juridiques adaptés**. En premier lieu, **cette exigence est à l'origine d'un ensemble de normes visant à permettre une sécurité d'approvisionnement**. En effet, l'accès aux produits pétroliers, au gaz et à l'électricité peut être entravé pour des raisons liées à la complexité du cycle de chacun de ces produits (production, transport, transformation, distribution etc.) ou par la nature particulière de ces énergies. Chaque produit peut donc connaître des difficultés propres.

L'approvisionnement en produits pétroliers s'inscrit dans un cadre globalisé. Or, la consommation mondiale d'énergie fossile a atteint son plus haut niveau historique en 2012 et le pétrole reste la source d'énergie la plus consommée sur la planète avec 4,13 milliards de tonnes par an<sup>48</sup>. De plus, la demande de pétrole devrait continuer à croître et passer de 87 à 101 millions de barils par jour (Mb/j) d'ici à 2035, selon le rapport annuel de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), consacrant pour la première fois un chapitre entier au problème du déclin de la production, dont le rythme moyen est estimé à 6 % par an<sup>49</sup>. De surcroît, le pétrole découvert est désormais essentiellement de nature non-conventionnelle ou sous-marin, impliquant des coûts d'extraction toujours plus élevés. L'AIE estime enfin que les puits de pétrole de schiste connaissent des déclinés bien plus précoces et prononcés que ceux du pétrole conventionnel. Alors que l'offre de pétrole se réduit, la demande mondiale d'énergie devrait bondir de 35 % au cours des 25 prochaines années et cette envolée se fera à 90 % hors des pays développés. En conséquence, l'AIE avertit d'un avenir terrible sans changement de cap complet.

Le caractère mondialisé du marché pétrolier impacte directement la sécurité d'approvisionnement en France parce que le pétrole demeure la première source d'énergie consommée, avec près de 42 % de la consommation finale énergétique et un taux de dépendance énergétique, qui établit dans quelle mesure un pays est tributaire des importations d'énergie, s'établissait à 46,9 % en octobre 2013<sup>50</sup>. En 2012, la facture énergétique française a progressé de 10,4 %, soit un montant de 67,2 milliards d'euros, les produits pétroliers contribuant à 80 % du total. Dans le domaine des transports, les produits pétroliers représentent près de 100% de la consommation d'énergie<sup>51</sup>.

L'approvisionnement en gaz est presque exclusivement assuré par des importations. Dans ce domaine, les achats de gaz à la Russie couvrent 25 % des besoins de l'UE, pour une

---

<sup>48</sup> BP *Statistical Review of World Energy*, June 2013, [www.bp.com/statisticalreview](http://www.bp.com/statisticalreview) ; la Chine consomme désormais la moitié du charbon consommé sur la planète avec une croissance de 6% par an.

<sup>49</sup> IEA, *World Energy Outlook 2013*.

<sup>50</sup> CGDD, *Bilan énergétique de la France*, juill. 2013.

<sup>51</sup> CGDD, *Chiffres clés de l'énergie - Édition 2013*, févr. 2014 ; CGDD, *Chiffres et statistiques conjoncture énergétique février 2014*, n° 511, avril 2014.

facture totale de 35 milliards d'euros en 2013<sup>52</sup>. Or, l'Ukraine a connu deux grandes crises gazières, en janvier 2006 et janvier 2009, qui ont mis en péril l'approvisionnement de l'Europe en plein hiver<sup>53</sup>. Au début de l'année 2014, la Russie a de nouveau menacé de couper la livraison de gaz à l'Ukraine en cas de non-paiement des approvisionnements. L'importation du gaz contraint la France à une situation de dépendance énergétique presque totale concernant cette source d'énergie et implique l'adoption de mesures spécifiques pour gérer la sécurité énergétique.

La sécurité des approvisionnements en électricité appelle des mesures rigoureuses parce que l'électricité ne peut pas être stockée massivement de manière rentable dans les conditions techniques du moment. De plus, si la France bénéficie d'une autonomie relative grâce à ses centrales nucléaires, un rapport de 2013 du gestionnaire de réseau de transport d'électricité, RTE, avertit que la consommation des particuliers continue de progresser régulièrement de +2,4% par an et qu'un risque de rupture des approvisionnements est à prévoir à partir de 2016 parce qu'une puissance de 1,2 GW, et de 2,1 GW en 2017 devrait manquer<sup>54</sup>. De surcroît, les moyens de production nucléaire devront être remplacés, au plus tard à l'horizon 2025. Les investissements à réaliser pour assurer la sécurité des approvisionnements en électricité devraient accroître le prix de l'électricité de 30 % de la facture d'électricité en 2017<sup>55</sup>.

**L'accès à l'énergie peut donc être entravé pour les trois principaux produits énergétiques et implique l'adoption de mesures spécifiques. Cette exigence a conduit les autorités publiques à adopter des normes en faveur de la sécurité énergétique et pour lesquelles les autorités publiques assurent un rôle de premier plan.**

En second lieu, l'approvisionnement du territoire français en pétrole, en gaz et en électricité s'effectue dans le cadre de marchés libéralisés. En conséquence, on pourrait s'attendre à un recul de l'intervention publique au nom d'un principe de libre concurrence et à une gestion par le libre jeu du marché. Pourtant, ces marchés demeurent pour une large part encadrés par des règles liées au service public de l'énergie afin d'assurer l'accès à l'énergie à toute personne<sup>56</sup>. Dans un rapport sur le projet de loi relatif à la modernisation et au

---

<sup>52</sup> Ph. Bernard et J.-M. Bezat, « Ukraine : le gaz russe, arme à double tranchant », *Lemonde.fr*, 8 mars 2014 ; « Gaz en Ukraine : Bruxelles refuse de céder à la pression russe », *Lemonde.fr*, 11 avr. 2014.

<sup>53</sup> M. Jégo, « Les zones d'ombre du conflit gazier entre Moscou et Kiev », *Lemonde.fr*, 8 janv. 2009 . A. Villechenon, « Le gaz russe, un enjeu crucial pour l'Ukraine et l'Union européenne », *Lemonde.fr*, 3 mars 2014.

<sup>54</sup> RTE, *Analyse des scénarios de l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité pour l'hiver 2013-2014*, 7 nov. 2013

<sup>55</sup> Médiateur national de l'énergie et CRE, 6e baromètre annuel Energie-Info sur l'ouverture des marchés, oct. 2012 ; CRE, *Rapp. 2011-2012, Fonctionnement des marchés de détail français de l'électricité et du gaz naturel*, janv. 2013 ; Commission européenne, *Eu Energy, Transport and GHG Emissions Trends to 2050 Reference Scenario 2013*, 2014, p. 19 ; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Energy prices and costs in Europe*, COM(2014) 21 ; Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions, *Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050*, COM/2011/0885 final.

<sup>56</sup> A. Beltran, C. Bouneau, Y. Bouvier, D. Varaschin, J.-P. Williot (Dir.), *Modèle énergétique français et rôle de*

développement du service public de l'électricité, Christian Bataille résumait l'intervention publique en ce sens : « Qu'est-ce que le service public de l'électricité ? C'est d'abord une garantie d'approvisionnement pour tous et partout »<sup>57</sup>. Cette caractéristique conduit à imposer aux énergéticiens un ensemble d'obligations de service public<sup>58</sup>. **L'accès à l'énergie n'est donc pas laissé entre les mains du seul marché et se traduit par de nombreuses règles liées au service public de l'énergie comme « condition indispensable à la bonne marche de la société moderne »**<sup>59</sup>. Ces dispositions complètent les actions menées par les autorités publiques concernant la sécurité énergétique.

Des normes juridiques existent donc pour concourir à un accès généralisé à l'énergie et s'orientent dans deux sens complémentaires. D'une part, l'accès à l'énergie suppose d'assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique et confère à cet effet un rôle premier aux autorités publiques (Titre 1). D'autre part, l'accès à l'énergie suppose une participation des opérateurs du secteur énergétique et conduit à leur imposer une série d'obligations (Titre 2).

---

*l'État XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009 ; O. Sachs, « Le pouvoir discrétionnaire appliqué au droit de l'énergie : un champ étendu aux contours imprécis », *RJEP* n° 710, Juillet 2013, repère 7.

<sup>57</sup> Rapport de M. Christian Bataille, au nom de la commission de la production, n° 1371 (tome I).

<sup>58</sup> M. Bazex, « L'impact du droit communautaire sur l'évolution du service public à la française », in *Léon Duguit et le service public aujourd'hui*, Actes du colloque d'Istanbul, 7 et 9 mai 1998, B. Bockel (DIR), Galatasaray Universitesi Yayinlari ; M. Bazex, « Le concept de service public en droit national français », in L. Gard et J. Vandamme (DIR.), *Vers un service public européen*, Paris, ASPE Europe éd., 1996, p. 117 ; P. Delvolvé, préface, in C. Isidoro, *L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence communautaire et sa mise en oeuvre (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni)*, LGDJ, Bibliothèque de droit public tome 242, Thèse, Paris, 2006, p. VII

<sup>59</sup> R. Cameron et J. Horst Keppler, « La sécurité d'approvisionnement énergétique et le rôle du nucléaire », *AEN Infos* 2010, n° 28.2.



## ***Titre 1: L'accès à l'énergie suppose d'assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique du territoire***

La sécurité énergétique est nécessaire pour garantir « l'indépendance stratégique de la Nation ». Ce constat du législateur établi dans l'article L. 100-1 du Code de l'énergie ne s'est pourtant réalisé qu'à compter de l'entre deux guerres, de façon spécifique, avec la loi du 16 octobre 1919 sur l'énergie hydraulique, destinée à compenser les risques pesant sur les ressources thermiques concentrées dans les zones frontalières du nord et de l'est de la France. Ces actions ont été confirmées dans la loi du 10 janvier 1925 sur le régime des pétroles et portant création de l'Office national des combustibles liquides, celle du 16 mars 1928 sur le régime douanier des produits pétroliers ou encore celle du 30 mars 1928 sur le régime d'importation du pétrole.

Depuis lors, le régime juridique relatif à la sécurité des approvisionnements énergétiques s'est considérablement consolidé. La sécurité énergétique étant une condition indispensable pour garantir l'accès à l'énergie, les moyens juridiques affectés à cette cause placent les institutions publiques en première ligne. Dans ce domaine, deux institutions assurent un rôle central. D'une part, le ministre chargé de l'énergie est impliqué dans l'élaboration, le suivi et le contrôle de la politique énergétique<sup>60</sup>. D'autre part, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) est une autorité administrative indépendante composée de cinq membres<sup>61</sup>. Elle a pour mission de concourir au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel au bénéfice des consommateurs finals en cohérence avec les objectifs de la politique énergétique. Elle dispose en son sein d'un Comité de règlement des différends (CORDIS), composé de quatre membres, chargé par la loi de régler, dans leurs aspects techniques et financiers, les différends entre gestionnaires et utilisateurs des réseaux publics d'électricité et de gaz naturel<sup>62</sup>.

Les autorités publiques dérogent donc au libre jeu du marché de l'énergie pour garantir la sécurité des approvisionnements et procèdent de deux manières distinctes<sup>63</sup>. D'une part, elles prennent en charge cette mission par des moyens de gestion préventive (Chapitre 1). D'autre part, elles interviennent par la mise en place de mécanisme de gestion de crise (Chapitre 2).

---

<sup>60</sup> C. énerg., art. L. 141-1 à L. 143-8 ; Décret n° 2012-772 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, *JORF* n°0121 du 25 mai 2012 page 9262.

<sup>61</sup> C. énerg., art. L. 131-1 à L. 135-16 ; M. Lapeyre, « La Commission de régulation de l'énergie », in M. Lapeyre, *Les nouvelles régulations électriques régulations monopole et concurrence*, Lavoisier, 2012.

<sup>62</sup> C. énerg., art. L. 134-19 à 24.

<sup>63</sup> J. Horst Keppler, *La sécurité des approvisionnements énergétiques en Europe : principes et mesures*, IFRI, 2007 ; F. Grech, *L'Etat et la sécurité énergétique*, Université Nice, thèse, 2012.



## **Chapitre 1: La gestion préventive**

Garantir la sécurité énergétique concernant les principales sources d'énergie que constituent les produits pétroliers, l'électricité et le gaz naturel implique la mise en place d'un cadre juridique élaboré eu égard à la complexité de ces différents secteurs.

En premier lieu, l'article 4 de la loi POPE dispose que « le deuxième axe de la politique énergétique est de diversifier le bouquet énergétique de la France ». L'article L. 100-2 du Code de l'énergie précise que pour atteindre les objectifs de la politique énergétique, l'Etat, en cohérence avec les collectivités territoriales, veille, en particulier, à « diversifier les sources d'approvisionnement énergétique, réduire le recours aux énergies fossiles et augmenter la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale ». Cette exigence est à l'origine de dispositions spécifiques sur la programmation et le suivi des capacités énergétiques nationales (1/).

En deuxième lieu, les propos introductifs ont montré les tensions pesant sur les principales sources d'énergie actuellement utilisées et les difficultés de faire évoluer le bouquet énergétique national du fait du caractère capitalistique des infrastructures énergétiques et de la rareté des sources d'énergie disponibles sur le marché. Ce phénomène met en évidence la place essentielle de la recherche dans le secteur de l'énergie, conduisant le législateur à inscrire son développement dans le domaine de l'énergie comme un moyen essentiel de garantir l'indépendance stratégique de la nation et à instituer une stratégie nationale de la recherche énergétique (2/)<sup>64</sup>.

En troisième lieu, il convient de remarquer que pour assurer l'acheminement, la diversification et la gestion adéquate des sources d'approvisionnement, des moyens doivent être investis dans les infrastructures énergétiques. En ce sens, l'article L. 100-2 du Code de l'énergie dispose que pour atteindre les objectifs de la politique énergétique « l'Etat, en cohérence avec les collectivités territoriales, veille, en particulier, à [...] assurer des moyens de transport et de stockage de l'énergie adaptés aux besoins ». Cette exigence vise à réduire la dépendance énergétique et doit donc être appréhendée dans une dimension transnationale pour diversifier les approvisionnements mais également pour faire face aux défaillances du système énergétique national. Cette problématique est à l'origine du développement de réseaux transeuropéens d'énergie (3/).

En quatrième lieu, il importe de noter que si les infrastructures, le développement et la diversification des sources d'énergie assurent un rôle fondamental dans la sécurité énergétique, leur acheminement jusqu'à l'utilisateur implique également des moyens humains pour assurer le fonctionnement du système énergétique. Cette nécessité est à l'origine d'un droit social spécifique pour le personnel des entreprises électriques et gazières destiné à permettre la continuité des approvisionnements (4/).

En cinquième lieu, des institutions et des instruments ont été spécifiquement créés

---

<sup>64</sup> C. énerg., art. L. 100-2.

pour anticiper les crises afférentes à la sécurité énergétique (5/).

En sixième lieu, des moyens juridiques permettent aux autorités publiques d'assurer le suivi de la mise en œuvre des mesures relatives à la politique de sécurité énergétique (6/).

### ***1/ L'évaluation des besoins et la programmation des capacités énergétiques***

Le législateur a fixé plusieurs objectifs concernant le bouquet énergétique national. En ce sens, le premier axe de la politique énergétique est de maîtriser la demande d'énergie afin de porter le rythme annuel de baisse de l'intensité énergétique finale à 2 % dès 2015 et à 2,5 % d'ici à 2030. Le deuxième axe de la politique énergétique est de diversifier le bouquet énergétique de la France. Cette diversification vise, en particulier, une part des énergies renouvelables d'au moins 23 % de la consommation d'énergie finale d'ici à 2020<sup>65</sup>. Le législateur mentionne également l'importance de la production directe de chaleur à partir de sources renouvelables ainsi que le développement des biocarburants. Alors que les objectifs étaient principalement fixés pour l'année 2010, la future loi sur la transition énergétique devrait assurer leur renouvellement. Le législateur accorde enfin une priorité à l'énergie nucléaire « qui concourt à la sécurité d'approvisionnement, à l'indépendance énergétique, à la compétitivité, à la lutte contre l'effet de serre et au rayonnement d'une filière industrielle d'excellence »<sup>66</sup>. Ces orientations présentent un caractère général mais partiel dans la mesure où elles ne précisent pas de trajectoire ni de répartition précises concernant le bouquet énergétique. Elles sont mises en œuvres par le pouvoir exécutif concernant les trois principales énergies de réseaux.

La première est constituée de la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité (PPIE) qui constitue « la traduction concrète de la politique énergétique dans le domaine de l'électricité »<sup>67</sup>. Elle est encouragée par la directive sur le marché intérieur de l'électricité prévoyant que : « les États membres qui le souhaitent peuvent mettre en œuvre une planification à long terme »<sup>68</sup>. Elle est arrêtée par le ministre chargé de l'énergie qui s'appuie sur un bilan prévisionnel élaboré par le gestionnaire de transport prenant en compte les évolutions de la consommation, des capacités de transport, de distribution et des échanges avec les réseaux étrangers<sup>69</sup>. Elle définit la puissance installée à atteindre pour chaque source de production d'électricité pour l'ensemble du territoire français, qu'elles soient interconnectées ou non au réseau métropolitain continental<sup>70</sup>. Elle est

---

<sup>65</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, *JORF* n°0179 du 5 août 2009 page 13031, art. 2.

<sup>66</sup> Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, *JORF* n°163 du 14 juillet 2005 page 11570, art. 4

<sup>67</sup> DGEC, *Rapp., Programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité, Période 2009-2020*, p. 9.

<sup>68</sup> 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, *Op. Cit.*, art. 3§2

<sup>69</sup> C. énerg., art. L.141-3.

<sup>70</sup> Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, *JORF* n°35 du 11 février 2000 page 2143, art. 6 ; arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité, *JORF*, n°8 du 10 janvier 2010, p.526.

complétée par un rapport du Gouvernement présenté au Parlement justifiant les choix retenus<sup>71</sup>. Son élaboration est facilitée par l'obligation faite au le gestionnaire du réseau public de transport d'établir au moins tous les deux ans, sous le contrôle de l'Etat, un bilan prévisionnel pluriannuel prenant en compte les évolutions de la consommation, des capacités de transport, de distribution et des échanges avec les réseaux étrangers<sup>72</sup>.

Lorsque les capacités de production ne répondent pas aux objectifs de la PPIE, le ministre chargé de l'énergie peut recourir à une procédure d'appel d'offres et soumissionner toute personne physique ou morale installée sur le territoire de l'UE ainsi que celles résidant dans des États ayant conclu des accords internationaux<sup>73</sup>.

Dans le même sens, la programmation pluriannuelle des investissements de production de chaleur décline les objectifs de production de chaleur selon les différentes sources d'énergie sans toutefois s'appuyer sur un bilan de l'équilibre entre l'offre et la demande comme la PPIE<sup>74</sup>. Le dispositif applicable décline les objectifs de production de chaleur selon les différentes sources d'énergie renouvelables (biomasse, cogénération, géothermie, solaire thermique etc.).

Dans le secteur gazier, cette programmation prend la forme d'un plan indicatif pluriannuel des investissements présenté par le ministre chargé de l'énergie, précisant notamment l'évolution prévisible au cours des dix prochaines années de la contribution des contrats de long terme à l'approvisionnement du marché français<sup>75</sup>. Contrairement à la PPIE, ce plan ne fixe pas d'objectifs précis de développement des capacités de production mais identifie de grands axes de développement du marché gazier. En ce sens, le plan en vigueur établi en 2009 identifie trois axes prioritaires que sont le développement des installations de regazéification, le renforcement du réseau de transport de gaz et des interconnexions avec les Etats voisins, et le développement des infrastructures de stockage sous-terrain<sup>76</sup>.

Ces trois instruments assurent un rôle central dans la sécurité énergétique en portant

---

<sup>71</sup> MEEDAT, *Rapport au Parlement - Programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité - Période 2009 - 2020*, 2009.

<sup>72</sup> C. éner., art. L. 141-1 ; Décret n° 2006-1170 du 20 septembre 2006 relatif aux bilans prévisionnels pluriannuels d'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité, *JORF* n°220 du 22 septembre 2006 page 13964

<sup>73</sup> C. éner., art. L. 311-10 ; décret n° 2002-1434 du 4 décembre 2002 relatif à la procédure d'appel d'offres pour les installations de production d'électricité, *JORF* n°288 du 11 décembre 2002 page 20413 ; N. Charbit, « Le droit nouveau de l'énergie : la transposition des directives électricité et gaz », *D.*, 14 sept. 2000, p. 463 ; G. Guéguen-Hallouët et N. Boillet, « L'appel d'offres éolien en mer : quelques réflexions à propos d'un nouvel avatar », 1998, p. 851 ; F. Hamon, « Le marché intérieur de l'énergie : les directives électricité et gaz naturel », *AJDA*, 1998, p. 851 ; L. Richer, « Commentaire de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité », *AJDA*, 2000, p. 239 ; B. Le Baut-Ferrarese, « Les appels d'offres du droit de l'énergie, un instrument en faveur de l'électricité renouvelable ? », *ACCP*, 2012, n° 121, p. 32

<sup>74</sup> Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, *Op. Cit.*, art. 50 ; Arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité, *JORF* n°0008 du 10 janvier 2010 page 526 ; DGEC, *Rapp. Programmation pluriannuelle des investissements de production de chaleur, période 2009-2020*.

<sup>75</sup> Loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, *Op. Cit.*, art. 18

<sup>76</sup> DGEC, *Rapp. Plan indicatif pluriannuel des investissements dans le secteur du gaz, période 2009-2020*.

sur les principales énergies de réseaux et en donnant une orientation sur le bouquet énergétique à l'horizon de la décennie et les moyens d'y parvenir. Leur importance pour la sécurité énergétique conduit à envisager l'instauration d'une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) dans le cadre du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte<sup>77</sup>. Celle-ci aurait vocation à fusionner et compléter les documents de programmation existants (PPI électricité, PIP gaz, PIP chaleur). Elle comporterait également des volets thématiques relatifs à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la baisse de la consommation d'énergie, à la sécurité d'approvisionnement, au soutien à l'exploitation des énergies renouvelables et au développement équilibré des réseaux, du stockage de l'énergie et de la flexibilisation de la demande en énergie. Elle couvrirait deux périodes successives de cinq ans, en cohérence avec la stratégie bas-carbone, et décrirait les trajectoires cibles, exprimées en énergie et le cas échéant en puissance, pour atteindre les différents objectifs du mix énergétique. Elle contiendrait des outils de pilotage financier et définirait des enveloppes indicatives maximales de ressources publiques mobilisées correspondant à des plafonds d'engagements et de réalisations, qui pourraient, le cas échéant, être déclinés par objectif ou par filière industrielle. Elle intégrerait un test de soutenabilité économique et budgétaire. L'élaboration de la PPE serait soumise à l'avis du comité d'experts pour la transition énergétique et climatique et au Conseil national de la transition écologique. Compte tenu de leurs particularités (coûts de production plus élevés, plus forte dépendance aux importations, plus faible taille et plus forte vulnérabilité des réseaux, profils de consommation différents...), les zones non-interconnectées feraient l'objet de documents de planification distincts (un par zone non-interconnectée).

Une approche complémentaire est retenue pour renforcer la sécurité d'approvisionnement en organisant le développement de technologies prioritaires dans le cadre de la stratégie nationale de la recherche énergétique.

## ***2/ La stratégie nationale de la recherche énergétique***

Le développement de la recherche dans le secteur de l'énergie constitue le troisième axe de la politique énergétique<sup>78</sup>. A cet effet, l'article 5 de la loi POPE fixe un ensemble d'orientations générales concernant « l'accroissement de l'efficacité énergétique », « l'augmentation de la compétitivité des énergies renouvelables », « le soutien à l'industrie nucléaire nationale », « l'exploitation du potentiel de nouveaux vecteurs de rupture comme l'hydrogène » et « l'approfondissement de la recherche sur le stockage de l'énergie ». L'article 22 de la loi Grenelle 1 le complète en prévoyant un effort national de la recherche concernant les énergies renouvelables, le stockage de l'énergie, les piles à combustible, la filière hydrogène, la maîtrise de la captation et du stockage du dioxyde de carbone, notamment par les végétaux, l'efficacité énergétique des bâtiments, des véhicules et des systèmes de transports terrestres, maritimes et aériens, et les biocarburants de deuxième et troisième

---

<sup>77</sup> Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, NOR : DEVX1413992L/Bleue-1, art. 49.

<sup>78</sup> C. énerg., art. L100-2.

générations. Il prévoit également que le retard en matière de recherche pour les énergies renouvelables exige de mobiliser de façon convergente et optimisée les organismes de recherche, les universités, les grandes écoles et les centres techniques dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie.

En vue de structurer l'action politique, L. 144-1 du Code de l'énergie dispose que les ministres chargés de l'énergie et de la recherche arrêtent une stratégie nationale de la recherche énergétique. Définie pour une période de cinq ans, cette stratégie précise les thèmes prioritaires de la recherche dans le domaine énergétique et organise l'articulation entre les recherches publique et privée. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques évalue cette stratégie et sa mise en œuvre. En complément, l'article 10 de la loi POPE prévoit la transmission d'un rapport gouvernemental annuel au Parlement et une présentation à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) des avancées technologiques sur le développement des énergies renouvelables, la maîtrise de l'énergie et le développement industriel.

La première édition de la stratégie nationale a été publiée en mai 2007 sous la forme d'un document de 144 pages intitulé « Rapport sur la stratégie nationale de la recherche dans le domaine énergétique ». Préparée par les services des ministères de la recherche et de l'industrie, elle ne constituait qu'un document administratif sans dimension politique. Cette caractéristique a suscité la critique de l'OPECST dans son premier rapport d'évaluation<sup>79</sup>. Outre cette caractéristique, l'Office pointe que la partie proprement stratégique du document se limite à une synthèse de six pages. En réponse, l'OPECST préconise un examen de la stratégie par le Conseil des ministres et son approbation par arrêté conjoint des ministres de la recherche et de l'énergie comme la loi y invite.

Le rapport pointe « l'insuffisance méthodologique dans l'élaboration de la stratégie de recherche et le défaut d'implication du Gouvernement, qui se traduisent par l'absence de choix prioritaires, en dehors de l'effort prédominant accordé aux recherches nucléaire et pétrolière »<sup>80</sup>. Aucune grille d'analyse ni de comparaison ne met en exergue les enjeux thématiques et les atouts de la recherche énergétique française. Elle se présente comme une synthèse *a posteriori* des pistes définies, au cas par cas, sans plan d'ensemble, par des contrats d'objectifs des établissements de recherche.

Les parlementaires encouragent également l'adoption de « feuilles de route » présentant des échéanciers de maturité technologique par secteur, et des projections temporelles sur l'efficacité des choix technologiques face aux évolutions des besoins en énergie à moyen terme. L'évaluation constituant un élément essentiel de la recherche, ils préconisent la création d'un « Haut commissaire à l'énergie » chargé d'orienter la recherche en énergie dans la perspective des objectifs législatifs, cette instance pouvant résulter d'un

---

<sup>79</sup> C. Bataille et C. Birraux, *L'évaluation de la stratégie nationale de recherche en matière d'énergie*, OPECST, 03/03/2009

<sup>80</sup> C. Bataille et C. Birraux, *L'évaluation de la stratégie nationale de recherche en matière d'énergie (Résumé du rapport)*, OPECST, 03/03/2009

renforcement des compétences du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Ils soulignent la nécessité de nommer des « coordinateurs » pour chaque priorité de recherche qui auraient notamment pour mission de relever les difficultés tactiques survenues au cours de la recherche. Ils proposent encore la mise en place d'une « Commission nationale d'évaluation » en charge de la recherche sur les nouvelles technologies de l'énergie, sur le modèle de la recherche sur les déchets radioactifs, et qui rendrait compte annuellement à l'OPECST des avancées et des difficultés liées à la réalisation de ces objectifs.

Sur le fond, le rapport appelle « des inflexions d'ajustement pour les recherches nucléaires et pétrolières ». En effet, si ces technologies bénéficient de la primauté dans l'effort de recherche, des priorités restent à établir dans les technologies nouvelles. Il sollicite une meilleure visibilité concernant l'allocation des moyens affectés à la recherche pétrolière et s'interroge sur l'opportunité d'allouer une centaine de millions d'euros dans un secteur marqué par des bénéfices du groupe Total de quatorze milliards d'euros en 2008. Il invite à davantage de transparence et à une redistribution en faveur de compétences artisanales pour l'installation et la maintenance des équipements relatifs à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables.

Conformément aux prescriptions législatives, la stratégie aurait dû être renouvelée en 2012. L'article 22 de la loi Grenelle 1 prévoit sa mise à jour en tenant compte des orientations prévues par celle-ci dans ce domaine. Elle ajoute que le rapport gouvernemental annuel prévu à l'article 10 de la loi POPE doit tenir compte des engagements renouvelés concernant la recherche énergétique prévues par la loi Grenelle 1. Or, à ce jour, la stratégie nationale de la recherche énergétique n'a pas été renouvelée depuis le rapport de 2007. Une stratégie nationale de recherche a certes été présentée lors du conseil des ministres du 20 mars 2013, mais bien que comportant des orientations concernant le secteur de l'énergie, elle ne saurait se substituer à la stratégie nationale de la recherche énergétique qui, conformément aux orientations législatives, devrait présenter un caractère plus spécifique et développé dans ce domaine. De plus, aucun rapport gouvernemental sur le développement des énergies renouvelables et la maîtrise de l'énergie n'a été réalisé. Ces carences sont préjudiciables pour la sécurité énergétique parce qu'elles ne permettent pas à la stratégie nationale de la recherche énergétique de donner un signal clair aux acteurs économiques et aux institutions impliquées sur les priorités de la recherche énergétique et sur les thèmes clés à investir.

La stratégie nationale de la recherche énergétique fait donc partie intégrante de la politique de sécurité énergétique. Elle complète les dispositions en faveur de l'évaluation des besoins et la programmation des capacités énergétiques ainsi que la politique des réseaux transeuropéens d'énergie.

### ***3/ Les réseaux transeuropéens d'énergie***

Les réseaux transeuropéens d'énergie constituent des infrastructures permettant de transporter l'électricité, le gaz, le pétrole et d'autres combustibles à l'échelle européenne. Ils trouvent leurs fondements juridiques dans le Traité de Maastricht dans un Titre XII, désormais inscrits dans les articles 170 à 172 du TFUE. Ces dispositions donnent compétence à l'Union

pour contribuer à leur établissement et leur développement<sup>81</sup>. Son action doit favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux ainsi que l'accès à ces réseaux. Elle doit notamment tenir compte de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de l'Union.

Les réseaux transeuropéens d'énergie constituent une compétence partagée entre l'Union et les Etats<sup>82</sup>. Dans ce domaine, l'UE est chargée d'établir un ensemble d'orientations et de déterminer les priorités<sup>83</sup>, les grandes lignes des actions envisagées et d'identifier des projets d'intérêt commun. Elle concourt également à l'interopérabilité des réseaux, en particulier dans le domaine de l'harmonisation des normes techniques. Elle contribue enfin au développement des réseaux en participant à leur financement. Ces orientations sont arrêtées par le Parlement européen et le Conseil statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions<sup>84</sup>.

Les mesures applicables se caractérisent par un cadre général pour l'octroi des concours financiers de l'UE concernant l'éligibilité des projets, les modalités et le contrôle des concours financiers<sup>85</sup>. En vue de renforcer cette cohérence, la décision n° 1364/2006/CE a institué le « Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour l'électricité » (ENTSO-E) et le « Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour le gaz » (ENTSO-G) et confie à ces organismes la mission d'adopter un plan décennal de développement du réseau de transport au sein de l'UE. Ce plan doit notamment prévoir les perspectives européennes sur l'adéquation entre les capacités de production et d'utilisation du réseau et être établi sur la base des plans nationaux d'investissement. Il doit, en outre, relever les entraves à l'augmentation de la capacité transfrontière du réseau liées aux incompatibilités des pratiques et procédures nationales d'agrément. Le 19 octobre 2011, la Commission européenne a dévoilé une proposition de règlement concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes. Celle-ci vise à garantir l'achèvement de réseaux énergétiques stratégiques et d'infrastructures d'entreposage à l'horizon 2020. À cette fin, la Commission a identifié 12 corridors énergétiques et domaines prioritaires pour les réseaux de transport d'électricité, de gaz, de pétrole et de dioxyde de carbone ainsi que le développement de réseaux d'énergie intelligents<sup>86</sup>.

---

<sup>81</sup> *Interconnecter l'Europe : nouvelles perspectives pour les réseaux transeuropéens de l'énergie*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008 ; Fondation Robert Schuman, *Le développement des réseaux transeuropéens dans l'Europe élargie : quelle ambition avec quels financements ?*, 2005

<sup>82</sup> TFUE, art. 171.

<sup>83</sup> *Réseaux transeuropéens de l'énergie : projets prioritaires pour les RT-E Luxembourg*, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004

<sup>84</sup> Décision n° 1364/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 établissant des orientations relatives aux réseaux transeuropéens d'énergie, *JOUE* L 262 du 22/09/2006.

<sup>85</sup> Règlement (CE) n° 67/2010 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens, *JOUE* L 27/20 du 30/01/2010 ; règlement n° 680/2007 du 20 juin 2007 déterminant les règles générales pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport et d'énergie, *JOUE*, L 162 du 22/06/2007, p. 1

<sup>86</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des orientations pour les

Le mécanisme des réseaux transeuropéens d'énergie concourt à la sécurité des approvisionnements en énergie sous la forme d'une solidarité énergétique, en facilitant les échanges transfrontières d'énergie. La création d'instances chargées de leur développement et les orientations assignées à cet effet démontrent un objectif d'optimisation afin d'accorder une priorité aux zones géographiques les plus vulnérables. Enfin, l'intérêt accordé aux réseaux intelligents d'énergie démontre une capacité d'adaptation afin d'inscrire la sécurité énergétique dans la durée. Cependant, l'efficacité du dispositif demeure limitée par des entraves juridiques de premier plan.

Alors que les orientations stratégiques et l'allocation de moyens financiers relèvent de compétences communes, les autorités nationales, conformément au principe de subsidiarité, sont chargées de mettre en œuvre ces orientations. Or, un livre vert démontre les difficultés résultant de l'absence d'harmonisation des procédures, des planifications stratégiques insuffisantes et un dialogue avec le public « inadéquat » dans un processus nécessairement transnational<sup>87</sup>. Celles-ci résultent principalement dans le fait que les procédures administratives concernant l'installation de liaisons transfrontalières d'énergie ne sont pas harmonisées. L'absence de compétence spécifique en matière de planification territoriale conduit l'UE à intervenir à la marge par des mesures *ad hoc* telles que la nomination d'un médiateur pour la ligne électrique France-Espagne ou d'un coordinateur chargé d'évaluer les progrès réalisés dans la mise au point des connexions de réseaux entre les éoliennes situées en mer du Nord et en mer Baltique et le principal réseau à terre. Des difficultés peuvent donc être résolues par des solutions au cas par cas. Cependant, ces palliatifs ne sauraient remplacer la nécessité d'une coordination des instruments nationaux de planification. En ce sens, la Commission indiquait dans une communication du 10 janvier 2007 que sur les 32 projets d'intérêt européen retenus, 20 connaissaient des retards, dont 12 avaient un retard de 1 à 2 ans et 8 un retard supérieur à 3 ans, considérant que « la complexité de la planification et des autres procédures d'autorisation constituent la principale cause de la plupart des retards »<sup>88</sup>...

En réponse à cette situation, le Conseil européen a invité la Commission dans les conclusions du sommet des 8 et 9 mars 2007 à présenter des propositions visant à rationaliser les procédures d'approbation des projets relatifs aux réseaux<sup>89</sup>. Il l'a également sollicité le 16 octobre 2008 afin de « renforcer et achever des infrastructures essentielles ». Ces appels sont à l'origine d'un règlement européen du 17 avril 2013 établissant un nouveau cadre pour ces infrastructures énergétiques transeuropéennes<sup>90</sup>. Celui-ci prévoit une réduction des délais d'instruction qui ne devrait pas excéder trois ans et six mois concernant les infrastructures clés relevant des « projets d'intérêt commun ». Au plus tard le 16 novembre 2013, chaque État

---

infrastructures énergétiques transeuropéennes et abrogeant la décision n° 1364/2006/CE, COM/2011/0658 final ; concernant les projets prioritaires identifiés, voir le Règl. (UE) n° 1391/2013 de la Commission 14 oct. 2013 : *JOUE* n° L 349, 21 déc.

<sup>87</sup> Livre vert - Vers un réseau d'énergie européen sûr, durable et compétitif, 13 nov. 2008, COM/2008/0782 final.

<sup>88</sup> Communication de la Commission, Plan d'interconnexion prioritaire, 10 janv. 2007, COM(2006) 846 final ; G. de Montravel, J.-Y. Léost et C. Lemaître, « L'extension du réseau électrique synchrone européen », *REE*, 2005, n° 4.

<sup>89</sup> Conclusions de la présidence, Conseil européen 8-9 mars 2007.

<sup>90</sup> Règl. (UE) n° 347/2013 du Parlement européen et du Conseil 17 avr. 2013, *JOUE* n° L 115, 25 avr. 2013.

membre doit avoir désigné une autorité nationale compétente (guichet unique) pour faciliter et coordonner la procédure d'octroi des autorisations aux projets d'intérêt commun. Enfin, au plus tard le 16 mai 2014, un manuel des procédures pour l'octroi des autorisations applicables aux projets d'intérêt commun doit avoir été publié. Ces dispositions devraient renforcer la sécurité énergétique de l'UE en limitant les entraves aux échanges liées aux situations de congestion<sup>91</sup>.

Un règlement du 26 février 2014 établit un cadre commun pour la communication à la Commission de données et d'informations relatives aux projets d'investissement dans les infrastructures énergétiques des secteurs du pétrole, du gaz naturel, de l'électricité ainsi qu'aux projets d'investissement concernant la production de biocarburants et le captage, le transport et le stockage du dioxyde de carbone produit par ces secteurs<sup>92</sup>. Il oblige les entreprises et les États à communiquer les données sur leurs projets dans les secteurs concernés afin d'aider la Commission à élaborer la politique énergétique de l'Union.

Les réseaux transeuropéens d'énergie contribuent donc à la sécurité énergétique par le développement d'une solidarité énergétique. Ce lien entre solidarité et sécurité énergétique se retrouve sur le plan humain par l'institution d'un régime juridique en faveur des personnels des entreprises électriques et gazières.

#### ***4/ Les dispositions relatives au personnel des entreprises électriques et gazières***

Le personnel des entreprises électriques et gazières bénéficie d'un régime de droit du travail dérogatoire au droit commun trouvant ses origines dans le cahier des charges des concessions de la distribution d'électricité de la ville de Paris de 1888<sup>93</sup>. Il dispose d'un statut législatif depuis une loi du 28 juillet 1928, fut unifié par l'article 47 de la loi du 8 avril 1946<sup>94</sup> et figure désormais aux articles L.161-1 à 6 du Code de l'énergie.

Selon le Conseil d'État, ce régime juridique fut établi afin « d'assurer la continuité du service public exploité par les compagnies concessionnaires de distribution publique de gaz et d'électricité, de prévenir les conflits du travail susceptibles de compromettre cette continuité et de procurer aux employés et ouvriers qui collaborent à l'exécution dudit service public un statut propre à écarter les conflits »<sup>95</sup>. Il s'applique à l'ensemble des activités électriques et

---

<sup>91</sup> R. Menard, *Le traitement des congestions sur les réseaux de transport d'électricité ?* Thèse, Montpellier 1, 2008 ; CRE, *Echanges d'électricité aux frontières Utilisation et gestion des interconnexions* en 2012, juin 2013 ; CRE, *Rapport sur la gestion et l'utilisation des interconnexions électriques*, juin 2008

<sup>92</sup> Règl. (UE) n° 256/2014 du Parlement européen et du Conseil, 26 févr. 2014 : *JOUE* n° L 84, 20 mars

<sup>93</sup> L. Prugnaud, « L'action syndicale entre les deux guerres mondiales en faveur d'un statut et d'un régime de retraite pour le personnel des concessionnaires de gaz et d'électricité », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, déc. 1989 -juin 1990, p.95

<sup>94</sup> Loi n°46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, *Op. Cit.* art. 47 : « des décrets pris sur le rapport des ministres du travail et de la production industrielle, après avis des organisations syndicales les plus représentatives des personnels, déterminent le statut du personnel en activité et du personnel retraité et pensionné des entreprises ayant fait l'objet d'un transfert » ; P. Sablière, « La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz », *CJEG*, n°.hors série, févr. 1993

<sup>95</sup> Avis du Conseil d'État du 15 novembre 1928, repris dans la circulaire du 31 décembre 1928 publiée dans C.

gazières quel que soit l'objet de l'entreprise et l'utilisation qui est faite de l'énergie<sup>96</sup>. Il confère un « statut universel » à l'ensemble du personnel comprenant les ouvriers, les employés, les agents de maîtrise et les cadres administratifs et techniques en situation d'activité ou d'inactivité<sup>97</sup>. Ainsi, ce personnel « cesse d'être le salarié d'un intérêt privé pour devenir le serviteur de l'intérêt général »<sup>98</sup>.

L'ouverture à la concurrence a eu pour effet d'étendre son champ d'application aux activités nouvellement instituées telle que la commercialisation de l'énergie. Cependant, la loi du 10 février 2000 a surtout nové un statut national régi par des circulaires unilatérales d'EDF et de GDF en une négociation collective de branche<sup>99</sup>. Cette évolution conduit à un glissement d'une logique statutaire nationale et égalitaire, à un régime conventionnel au traitement différencié puisque les accords de branche sont désormais assimilés à des minimas que la négociation propre à chaque entreprise prend le soin de préciser. La limitation à l'électricité et au gaz exclut les salariés des autres branches du secteur énergétique tels que la cogénération qui produit cumulativement plus de 4000 mégawatts sur le territoire national. Le recours à l'externalisation de la main d'œuvre conduit également à évincer de ce statut les salariés des entreprises sous-traitantes<sup>100</sup>. Dans un rapport de juillet 2011, l'OPECST a mis en évidence les risques liés par un recours croissant à la sous-traitance en cascade pouvant atteindre jusqu'à huit niveaux dans les opérations de maintenance des réacteurs nucléaires, pouvant ainsi conduire à une dilution des responsabilités en termes de sûreté<sup>101</sup>. Par conséquent, l'accumulation de ces circonstances conduit à démembrer ce statut universel<sup>102</sup>.

Sur le fond, les relations individuelles de travail constituent des relations de droit privé relevant de la compétence du juge prud'homal<sup>103</sup>. En revanche, lorsque des dispositions prises par un exploitant ont pour objet de préciser le régime applicable à l'ensemble des agents, elles constituent des actes réglementaires dont seul le juge administratif peut apprécier la légalité lorsqu'elles sont justifiées par les nécessités du service public<sup>104</sup>. Dans le même sens, des

---

Blavoet, Recueil des lois, décrets, arrêtés, circulaires et cahiers des charges relatifs à la production et à la distribution de l'énergie électrique, t.1, 1906-1929, p. 1106

<sup>96</sup> CE Section, 6 mai 1970, *Établissements Etchegoyen*, *CJEG*, 1970, J?, p. 231, concl. G. Guillaume, *Rec.*, p. 309

<sup>97</sup> L. Prugnaud, « Le statut du personnel des entreprises de production, de transport et de distribution d'électricité et de gaz », *CJEG*, juin 1987, p. 670

<sup>98</sup> J.-P. Papin, « Le statut du personnel des industries électriques et gazières, ses origines, ses fondements et sa portée », *CJEG*, n° 135-146, avril 2000

<sup>99</sup> Décret n°2001-1198 du 17 décembre 2001 portant modification de l'article 1er du statut national du personnel des industries électriques et gazières, *JORF* n°293 du 18 décembre 2001, p. 20007 ; J. Batail et P. Painault, « L'introduction de la négociation collective de branche dans les relations sociales des industries électriques et gazières », *Revue de l'énergie*, mars-avril-2001, p.164.

<sup>100</sup> Cass. soc., 20 mai 2009, n° 07-44.667, NP. En l'espèce, le personnel de l'entreprise sous-traitante était chargé de procéder au relevé des compteurs.

<sup>101</sup> OPECST, Rapport de la mission parlementaire sur la sécurité nucléaire et l'avenir de la filière nucléaire, 15 déc. 2011

<sup>102</sup> J. Chorin, « Les dispositions sociales de la loi du 10 février 2000 ouvrant l'électricité à la concurrence », *droit social*, n° 4, avril 2002, p.413

<sup>103</sup> C. tvl, art. L1411-2.

<sup>104</sup> T. confl., 22 juin 1992, Abella, req. n° 2718, Lebon 488 ; *CJEG* 1993, 495 ; T. confl., 12 oct. 1992, synd. CGT d'EDF, req. n° 2722, Lebon 490 ; *CJEG* nov. 1993, 496.

dispositions spécifiques s'appliquent au droit de grève pour les personnels relevant d'activités énergétiques du service public<sup>105</sup>. Celles-ci peuvent comprendre une limitation du droit de grève fondé sur le principe à valeur constitutionnelle de continuité du service public<sup>106</sup>. En cas de carence du législateur, des mesures peuvent être prises par les instances dirigeantes à l'égard des seuls agents indispensables au maintien de la continuité du service public, sous le contrôle du juge administratif<sup>107</sup>. Le Conseil d'Etat a confirmé l'application du dispositif pour des mesures prises dans les centrales nucléaires imposant la présence de salariés grévistes dont l'activité était nécessaire aux chantiers d'arrêt de tranche en vue d'opérations périodiques de maintenance<sup>108</sup>, décision confirmée dans un arrêt d'Assemblée, reconnaissant par la même occasion que l'ensemble du parc nucléaire géré par EDF constitue un service public<sup>109</sup>.

Le régime juridique applicable au personnel des entreprises électriques et gazières est donc partiellement dérogatoire au droit commun. Ces dispositions se rejoignent dans le but d'assurer la continuité des approvisionnements par un cadre adapté de prévention et d'adaptation ajusté aux spécificités du secteur énergétique. Cette conception se retrouve dans les moyens nationaux chargés d'anticiper les crises.

## ***5/ L'anticipation des crises***

Les deux guerres mondiales et les chocs pétroliers ont mis en évidence les risques de rupture des approvisionnements et la nécessité d'adopter des moyens spécifiques pour encadrer les mesures d'urgence. Cette préoccupation se manifeste dans l'exposé des motifs de la loi du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier qui organise la politique de l'Etat dans le secteur pétrolier dans l'objectif de garantir la sécurité des approvisionnements et qui s'articule en cinq axes : le maintien d'un raffinage compétitif, le développement de l'activité internationale des compagnies françaises, la constitution de stocks pétroliers et l'existence d'une flotte pétrolière, un marché intérieur attractif, et le renforcement des solidarités internationales<sup>110</sup>. Leur réalisation se traduit dans l'intervention de plusieurs institutions publiques.

La direction de l'énergie du ministère chargé de l'Ecologie, de l'énergie et du développement durable dispose d'une sous-direction chargée des marchés de l'énergie et des affaires sociales s'intéressant au marché final des prix des hydrocarbures gazeux ainsi que des

---

<sup>105</sup> C. trav., art. L. 2512-1 à 5.

<sup>106</sup> Cons. const., 25 juill. 1979, n° 79-105, *Rec. Cons. const.*, 33 ; *AJDA* 1980. 191, note A. Legrand.

<sup>107</sup> CE, 7 juill. 1950, Dehaene, req. n° 01645 ; *Lebon* 426 ; *RDJ* 1950.691, concl. Gazier, note Waline.

<sup>108</sup> CE, réf., 15 juill. 2009, EDF, n° 329526 ; *RJEP*, oct. 2009, p. 30, note V. Loy

<sup>109</sup> CE, ass., 12 avril 2013, Féd. FO énergies et mines, req. n° 329570, *Lebon* ; *AJDA* 2013, 1052, *Chron. X.* Domino et A. Bretonneau ; G. Eveillard, « La réglementation du droit de grève par les personnes privées chargées de la gestion d'un service public », *DA*, n° 7, Juillet 2013, comm. 59 ; X. Dupré de Boulois, « La société EDF entre police administrative et service public », *RJEP*, n° 711, Août 2013, comm. 34 ; F. Aladjidi, « Le droit de grève et le service public d'exploitation des centrales nucléaires : les pouvoirs de réglementation et de réquisition de la société Électricité de France », *RFDA* 2013 p. 637.

<sup>110</sup> Loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier, *JORF* n°1 du 1 janvier 1993 page 11 ; Y. Broussolle, « Les limites de la libéralisation du régime pétrolier par la loi du 31 décembre 1992 », *RFDA*, 1996, p. 509

services associés. Elle a pour objet d'analyser les prix de l'électricité et du gaz naturel ainsi que les prix et les marges de l'industrie pétrolière et la fiscalité pétrolière, de concevoir et mettre en œuvre la politique et les textes concernant la fourniture de l'électricité, des produits pétroliers et gaziers et participe aux négociations afférentes<sup>111</sup>. Cette direction comprend également une sous-direction chargée de la sécurité d'approvisionnement et des nouveaux produits énergétiques<sup>112</sup>. Elle suit l'activité et le développement de l'industrie pétrolière, de l'industrie parapétrolière et de l'industrie française du raffinage ; assure la veille technologique dans le secteur pétrolier et soutient les expérimentations relatives aux carburants et à leurs produits de substitution ; élabore et met en œuvre les réglementations relatives à la qualité des carburants et combustibles et à la sécurité des installations pétrolières de production, de transport et de distribution, sous réserve des compétences du service de défense, de sécurité et d'intelligence économique et de la direction générale de la prévention des risques ; exerce la tutelle de l'Institut français du pétrole ; suit et contrôle la recherche, l'exploitation des gisements d'hydrocarbures nationaux ; collecte et conserve les informations relatives à cette exploitation et en assure la diffusion ; élabore et contrôle l'application de la réglementation relative aux stocks stratégiques dans le domaine des hydrocarbures, la préparation et la conduite des mesures d'urgence en cas de crise affectant le secteur, en liaison avec le service de défense de sécurité et d'intelligence économique, ainsi que les réglementations administratives relatives au transport par oléoducs et à l'obligation de capacité de transport maritime sous pavillon national.

Ces instances sont complétées par une commission interministérielle des dépôts d'hydrocarbures chargée d'étudier les diverses questions relatives aux conditions d'établissement, d'impact sur la sécurité des approvisionnements et de protection d'installations pétrolières, et de donner un avis sur les conditions de réalisation des stocks stratégiques pétroliers<sup>113</sup>. Son avis est également requis dans plusieurs procédures en matière de sécurité des approvisionnements pétroliers (agrément des installations recevant des produits pétroliers stratégiques, approbation du plan de localisation des stocks stratégiques, autorisation d'acquisition ou de construction d'une usine de raffinage etc). Elle peut être consultée par le ministre en charge de l'énergie sur tout projet relevant de sa compétence.

Un référé de la Cour des Comptes du 25 octobre 2011 permet de faire le point sur la politique pétrolière au regard des exigences de sécurité énergétique<sup>114</sup>. Dans ce domaine, la Cour pointe un manque d'efficacité concernant les prix des produits pétroliers, estimant que la France ne dispose d'aucune marge de manœuvre sur les prix hors taxes. Dans le cas des oléoducs, elle constate que l'Etat n'encadre pas leur tarification de façon très précise.

Dans le secteur gazier, la sécurité des approvisionnements était originellement

---

<sup>111</sup> Arrêté du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, *JORF* n°0160 du 10 juillet 2008 texte n° 9, art. 4.1.1

<sup>112</sup> *Ibid.*, art. 4.1.2

<sup>113</sup> Décret n° 95-477 du 27 avril 1995 relatif à la commission interministérielle des dépôts d'hydrocarbures, *JORF* n°101 du 29 avril 1995 page 6674

<sup>114</sup> Cour des Comptes, référé du 25 oct. 2011, n° 62097

encadrée par la directive 2004/67/CE du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l’approvisionnement en gaz naturel<sup>115</sup>. Elle fut transposée en droit français par un arrêté du 27 octobre 2006 relatif aux mesures nationales d’urgence visant à garantir la sécurité de l’approvisionnement en gaz naturel en cas de crise<sup>116</sup>. Celui-ci instaure un « plan national d’urgence déclenché par le ministre en charge de l’énergie en cas de rupture ou d’insuffisance des approvisionnements de gaz. Dans ce cas, une cellule de crise est constituée et placée sous la direction du directeur général de l’énergie et des matières premières. Ce plan vise à anticiper toute interruption de l’approvisionnement en gaz dans le pays, gérer les situations d’insuffisance de l’offre et à rétablir la continuité de l’alimentation des consommateurs dans les plus brefs délais. Ces mesures sont instituées dans le cadre de la cellule de crise prévue à cet effet.

Cet arrêté fut abrogé par celui en date du 28 novembre 2013 transposant un règlement européen du 20 octobre 2010<sup>117</sup>. Ce dernier prévoit, en complément des dispositions nationales en vigueur, une attribution plus précise des responsabilités entre les entreprises du secteur gazier, les Etats et l’UE dans les domaines de l’action préventive et des mesures d’urgence, l’adoption d’un plan préventif et d’un plan d’urgence au niveau national défini selon trois niveaux de crise, des mesures renforcées en matière de sécurité des approvisionnements, ainsi que la possibilité pour la Commission européenne de déclarer une situation d’urgence au niveau de l’UE ou dans une région géographique spécifiquement touchée. Enfin, ce règlement prévoit l’obligation pour les Etats de communiquer à la Commission les accords intergouvernementaux signés avec les pays tiers ayant un impact sur la sécurité des approvisionnements gaziers<sup>118</sup>. Depuis une décision n° 994/2012/UE du 25 octobre 2012, ce mécanisme est étendu à tous les accords intergouvernementaux conclus dans le domaine de l’énergie. Celle-ci précise que pendant la négociation de nouveaux accords, les Etats doivent transmettre à la Commission les projets d’accords au stade des négociations en cas de doutes quant à leur compatibilité avec le droit de l’UE.

Pour s’adapter au règlement européen du 20 octobre 2010, un arrêté du 28 novembre 2013 institue le plan d’urgence gaz et ses modalités de déclenchement<sup>119</sup>. Ce plan contient les

---

<sup>115</sup> F. Proedrou, *EU Energy security in the gas sector: involving, dynamics, policy dilemmas and prospects*, Perheim (England), 2012 ; C. Stoffaës, D. Auverlot et H. Pouliquen, *La sécurité gazière en Europe. De la dépendance à l’interdépendance*, Rapp. du Centre d’analyse stratégique, Doc. fr., 2010

<sup>116</sup> Arrêté du 27 octobre 2006 relatif aux mesures nationales d’urgence visant à garantir la sécurité de l’approvisionnement en gaz naturel en cas de crise, *JORF* n°259 du 8 novembre 2006 page 16762.

<sup>117</sup> Règlement (UE) n° 994/2010 du 20 octobre 2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l’approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE du Conseil ; arrêté du 28 novembre 2013 portant adoption du plan d’urgence gaz pris en application du règlement (UE) n° 994/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l’approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE du Conseil, *JORF* n°0286 du 10 décembre 2013 page 20102.

<sup>118</sup> P. Lombart, « Le mécanisme européen d’échange d’informations sur les accords intergouvernementaux conclus dans le domaine de l’énergie ou l’art de l’équilibre », *RJEP*, n° 708, Mai 2013, repère 5.

<sup>119</sup> Arrêté du 28 novembre 2013 portant adoption du plan d’urgence gaz pris en application du règlement (UE) n° 994/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l’approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE du Conseil, *JORF* n°0286 du 10 décembre 2013 page 20102.

mesures d'urgence à prendre pour éliminer ou atténuer l'impact des ruptures d'approvisionnement en gaz, précise le cadre légal dans lequel elles s'inscrivent et fixe les principes de leur application. Il détaille également l'organisation et le fonctionnement de la cellule de crise à établir en cas de déclenchement du plan d'urgence par le ministre chargé de l'énergie. Il abroge l'arrêté du 27 octobre 2006 relatif aux mesures nationales d'urgence visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel.

Dans le secteur de l'électricité, la sécurité d'approvisionnement est régie par une directive 2005/89/CE du 18 janvier 2006 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures<sup>120</sup>. Celle-ci fixe un ensemble de prescriptions aux Etats membres notamment dans l'échange d'informations des gestionnaires de réseaux, l'adoption de mesures appropriées pour maintenir un équilibre entre l'offre et la demande d'électricité et une capacité de production disponible suffisante, et l'adoption de mesures incitatives pour la réalisation d'investissements dans la gestion des réseaux. Contrairement aux stocks d'hydrocarbures, la directive se limite à des règles minimales conduisant Laurence Idot à affirmer qu'elle constitue « un premier pas non négligeable vers l'amorce d'une politique énergétique européenne » mais demeure « un tout petit pas » en faveur de la sécurité énergétique<sup>121</sup>. Alors que le délai de transposition était prévu pour le 24 février 2008, celle-ci n'a pas donné lieu à un instrument juridique spécifique en droit français. Elle prend la forme d'obligations de service public imposées aux opérateurs du secteur électrique dans des conditions précisées dans la suite de l'exposé.

La crise ukrainienne a relancé la conscience sur la dépendance énergétique des Etats de l'UE. Par conséquent, afin de réduire celle-ci, la Commission Européenne propose une stratégie globale pour renforcer la sécurité d'approvisionnement<sup>122</sup>. Pour faire face aux problèmes de sécurité d'approvisionnement susceptibles de se poser à moyen et à long termes, la Commission propose d'achever le marché intérieur de l'énergie et construire les maillons manquants dans les infrastructures ; de diversifier les pays fournisseurs et les voies d'acheminement ; de renforcer les mécanismes d'urgence et de solidarité et de protéger les infrastructures critiques ; de renforcer la production énergétique indigène ; d'améliorer la coordination des politiques énergétiques nationales et de parler d'une seule voix à l'extérieur en matière de politique énergétique ; de progresser dans la mise au point de technologies énergétiques ; et de renforcer l'efficacité énergétique.

Les mesures préventives en faveur de la sécurité des approvisionnements comprennent donc un ensemble de moyens institutionnels et matériels dans les secteurs du pétrole, du gaz et de l'électricité. Elles sont complétées par des dispositions relatives au suivi et à la mise en œuvre de la politique énergétique.

---

<sup>120</sup> Directive 2005/89/CE du 18 janvier 2006 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures, *JOUE* L 33/22 du 04/02/2006

<sup>121</sup> L. Idot, « Brefs propos sur le "patriotisme économique", *Europe*, n° 4, repère 6, avril 2006 ; L. Idot, « Énergie : adoption d'une directive visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité », *Europe*, n° 4, comm. 118, avril 2006.

<sup>122</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Stratégie européenne pour la sécurité énergétique, COM/2014/0330 final.

## ***6/ Le suivi de la mise en œuvre de la politique énergétique***

En vue de prévenir toute rupture des approvisionnements énergétiques, le ministre en charge de l'énergie dispose de prérogatives spécifiques pour assurer le suivi de la politique énergétique.

Tout d'abord, ces moyens se caractérisent par un accès du Gouvernement aux informations nécessaires à la politique énergétique. En ce sens, toute personne physique ou morale qui produit, transporte, distribue, importe, stocke, exporte ou fournit de l'énergie adresse à l'autorité administrative les données relatives à son activité qui sont nécessaires à l'application des dispositions relatives à la politique énergétique, à l'établissement de statistiques aux fins d'élaboration de la politique énergétique, et à l'information des organismes spécialisés, dans le cadre des engagements internationaux de la France<sup>123</sup>. Ces données incluent pour le secteur de l'électricité un ensemble de mesures relatives au niveau et à la structure de l'emploi<sup>124</sup>. Elles comprennent dans le gaz naturel, toutes les informations nécessaires relatives aux investissements effectués en matière de sûreté<sup>125</sup>.

Les entreprises qui assurent la fourniture de gaz ou d'électricité aux consommateurs industriels finals doivent également communiquer au ministre chargé de l'énergie des éléments et informations statistiques concernant leurs prix et conditions de vente aux consommateurs industriels finals de gaz ou d'électricité, les systèmes de prix en vigueur et les informations relatives à leur élaboration, ainsi que la répartition des consommateurs et des volumes correspondants par catégories de consommation, sans que soit compromis le caractère confidentiel des contrats<sup>126</sup>.

Dans le même sens, toute personne qui réceptionne ou expédie en provenance ou à destination de l'étranger, traite, transporte, y compris par voie maritime, stocke du pétrole brut ou des produits pétroliers ou distribue des produits pétroliers est tenue de fournir à l'autorité administrative, à la demande de cette dernière, tous documents et informations sur sa contribution à l'approvisionnement du marché français en pétrole brut et en produits pétroliers en période de difficultés d'approvisionnement<sup>127</sup>. En cas d'inobservation des obligations prescrites, les agents assermentés désignés par le ministre chargé de l'énergie dressent un procès verbal à la personne concernée et au vu de ce dernier, le ministre peut prendre une décision motivée ordonnant une astreinte journalière ne pouvant excéder 1 500 euros.

L'article L.142-4 du Code de l'énergie prévoit que le ministre chargé de l'énergie peut, pour l'accomplissement des missions qui lui sont confiées dans les secteurs de l'électricité et du gaz, recueillir les informations nécessaires auprès de la CRE, du ministre chargé de l'économie, des gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, des opérateurs des ouvrages de transport ou de distribution de gaz naturel et des exploitants

---

<sup>123</sup> C. éner., art. L142-1.

<sup>124</sup> C. éner., art. L142-2.

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> C. éner., art. L142-7

<sup>127</sup> C. éner., art. L142-10

des installations de gaz naturel liquéfié, ainsi qu'auprès des autres entreprises intervenant sur le marché de l'électricité ou du gaz naturel.

Les ministres chargés de l'énergie et de l'économie disposent d'un droit d'accès, quel qu'en soit le support, à la comptabilité des entreprises exerçant une activité dans le secteur de l'électricité et du gaz naturel ainsi qu'aux informations économiques, financières et sociales nécessaires à leur mission de contrôle<sup>128</sup>. En cas de manquement, le ministre chargé de l'énergie doit mettre en demeure l'opérateur de se conformer à la demande, dans un délai déterminé et peut rendre publique cette mise en demeure. En cas de non-respect de cette dernière, il peut alors prononcer à son encontre en fonction de la gravité du manquement, une sanction pécuniaire ou le retrait ou la suspension, pour une durée n'excédant pas un an, de son autorisation d'exploitation<sup>129</sup>.

Le ministre chargé de l'énergie et le ministre chargé de l'économie disposent d'un pouvoir d'enquête pour assurer la mise en œuvre des compétences dont ils disposent dans les secteurs du gaz et de l'électricité<sup>130</sup>. Ils bénéficient d'agents publics assignés à cet effet ayant accès aux établissements, terrains, locaux et véhicules professionnels, à l'exclusion des domiciles et parties domiciliaires de locaux professionnels, qui relèvent du gestionnaire du réseau public de transport d'électricité, des entreprises exerçant une activité de production, de distribution, de négoce ou de fourniture d'électricité ou de gaz naturel, une activité de transport ou de stockage de gaz naturel ou une activité de traitement de gaz naturel liquéfié ou une activité de captage, transport et stockage géologique de dioxyde de carbone conformément aux horaires et aux conditions prévues par les dispositions qui leur sont applicables<sup>131</sup>. Les sanctions administratives, selon la gravité des manquements, peuvent prendre la forme d'une amende, d'un retrait ou une suspension, pour une durée n'excédant pas un an, de l'autorisation d'exploiter<sup>132</sup>. Elles sont mises en œuvre sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'encontre des exploitants des secteurs de l'électricité et du gaz<sup>133</sup>. De manière spécifique, l'article L142-41 du Code de l'énergie sanctionne pénalement le fait de porter atteinte volontairement au bon fonctionnement des ouvrages et installations de distribution ou de transport de gaz naturel, aux installations de stockage souterrain de gaz, aux installations de gaz naturel liquéfié ou aux ouvrages et installations de distribution ou de transport d'hydrocarbures liquides et liquéfiés.

Les mesures préventives en matière de sécurité énergétique se caractérisent donc par un cadre juridique étoffé. Cependant, celles-ci ne peuvent garantir totalement l'absence de rupture des approvisionnements, conduisant à les compléter par des instruments de gestion de crises.

---

<sup>128</sup> C. éner., art. L142-5

<sup>129</sup> C. éner., art. L142-31

<sup>130</sup> C. éner., art. L142-20

<sup>131</sup> C. éner., art. L142-22

<sup>132</sup> C. éner., art. L142-31 et 32

<sup>133</sup> C. éner., art. L142-38

## **Chapitre 2: La gestion des crises**

En vue de remédier à une situation de pénurie énergétique, même localisée, ou à une menace sur l'équilibre des échanges extérieurs, le Gouvernement peut, par décret en conseil des ministres, et pour une période déterminée, soumettre à contrôle et répartition, en tout ou en partie, les ressources en énergie et en produits énergétiques de toute nature, ainsi que les produits pétroliers, même à usage non énergétique, et les produits dérivés ou substituables y compris les produits chimiques<sup>134</sup>. Il peut également, dans les mêmes conditions, interdire toute publicité ou toute campagne d'information commerciale relative à ces produits ou à leurs conditions d'utilisation. Toutefois, des dérogations peuvent être accordées à des actions publicitaires compatibles avec la politique d'économie d'énergie du Gouvernement.

Ces dispositions ont été appliquées lors du premier choc pétrolier et ont donné lieu à contrôle et à répartition à tous les types de ressources énergétiques, sur les territoires de la métropole et des départements d'outre-mer, quel que soit leur état, leur propriétaire ou leur détenteur<sup>135</sup>. Une partie de ces dispositions demeure en vigueur et se traduit dans l'obligation faite aux opérateurs du secteur pétrolier de constituer des stocks stratégiques dans des conditions précisées *infra*.

De manière spécifique, dans le secteur de l'électricité et du gaz, des mesures temporaires de sauvegarde peuvent être prises par le ministre chargé de l'énergie, en cas de crise grave sur le marché de l'énergie, de menace pour la sécurité ou la sûreté des réseaux et des installations électriques, ou de risque pour la sécurité des personnes, notamment en matière d'octroi ou de suspension des autorisations d'exploiter des installations de production d'électricité, sans que ces mesures puissent faire l'objet d'une indemnisation<sup>136</sup>.

En complément, dans le secteur pétrolier, le Gouvernement peut réglementer ou suspendre l'importation ou l'exportation de pétrole brut ou de produits pétroliers en cas de guerre, en cas de tension internationale grave constituant une menace de guerre, pour faire face aux engagements contractés en vue du maintien de la paix, ou pour l'application de mesures prises par l'Union européenne<sup>137</sup>.

Ces dispositions s'appliquent sans préjudice de celles justifiées par les nécessités de la défense nationale. Dans ce domaine, l'article L. 1332-1 du Code de la défense impose une obligation de coopération à leurs frais, aux opérateurs publics ou privés exploitant des établissements ou utilisant des installations et ouvrages, dont l'indisponibilité risquerait de diminuer d'une façon importante le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la nation<sup>138</sup>. En cas de « menaces et de risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du

---

<sup>134</sup> C. éner., art. L.143-1.

<sup>135</sup> Décret n°74-940 du 12 novembre 1974 soumettant à contrôle et à répartition les produits visés à l'article 1 de la loi 74-908 du 29 octobre 1974 relative aux économies d'énergie, *JORF* du 13 novembre 1974 page 11407.

<sup>136</sup> C. éner., art. L.143-4.

<sup>137</sup> C. éner., art. L.143-7.

<sup>138</sup> C. déf., art. L. 1332-1 à 7.

territoire et la permanence des institutions de la République »<sup>139</sup>, le Gouvernement peut recourir aux procédures de mobilisation générale et de mise en garde<sup>140</sup> lui ouvrant le droit de procéder à des réquisitions ainsi qu'au droit de soumettre à répartition « les ressources en énergie »<sup>141</sup> et au ministre chargé de l'industrie de prendre des mesures appropriées<sup>142</sup>. Contrairement aux dispositions du Code de l'énergie qui ont un objet purement économique, celles relevant du Code de la défense ont vocation à assurer l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République<sup>143</sup>. Les personnels des entreprises relevant du secteur de l'énergie peuvent également être réquisitionnés par le Gouvernement dans des conditions fixées à l'article L2211-1 du Code de la défense.

Le préfet dispose d'un pouvoir de réquisition en cas d'interruption des approvisionnements en énergie sur le fondement de l'article L.2215-5-4° du CGCT<sup>144</sup>. Ce moyen lui donne la possibilité de « requérir des salariés en grève d'une entreprise privée dont l'activité présente une importance particulière pour le maintien de l'activité économique, la satisfaction des besoins essentiels de la population ou le fonctionnement des services publics, lorsque les perturbations résultant de la grève créent une menace pour l'ordre public »<sup>145</sup>. Cette prérogative a été mise en œuvre concernant une installation privée de production d'électricité dont la grève des personnels affectait la satisfaction des besoins en électricité d'une partie de l'île de la Réunion<sup>146</sup>.

La sécurité énergétique est donc en partie assurée par une prise en charge de premier plan par les autorités publiques qui disposent de moyens préventifs et d'instruments de gestion de crises. L'essentiel de ce cadre juridique ne confère pas de prérogatives directes aux personnes. En revanche, il dresse les contours du droit d'accès à l'énergie en encadrant les sources énergétiques stratégiques que sont les produits pétroliers, l'électricité et le gaz naturel.

Ces dispositions ne peuvent cependant suffire à garantir la sécurité des approvisionnements dès lors que le commerce des produits énergétiques s'exerce dans le cadre de marchés libéralisés. Par conséquent, des mesures complètent ce dispositif dans ces mêmes domaines et prennent la forme d'obligations pesant sur les opérateurs du secteur énergétique.

---

<sup>139</sup> C. déf., art. L. 1111-1.

<sup>140</sup> C. déf., art. L. 1111-2.

<sup>141</sup> C. déf., art. L. 2141-3.

<sup>142</sup> C. déf., art. L. 1141-2.

<sup>143</sup> C. déf., art. L. 1111-1.

<sup>144</sup> D. Maillard Desgrées du Loû, « l'encadrement législatif du pouvoir de réquisition des préfets et la police administrative générale », *JCP A.* 2003, n° 1475 ; Travard, « le pouvoir de réquisition des préfets – Premier bilan de la loi du 18 mars 2003 », *JCP A.* 2012, no 2306.

<sup>145</sup> CE, ord. réf., 27 octobre 2010, req. n° 343966, Fédération nationale des industries chimiques et a., *Dr. Adm.*, 2010, 157, obs. Andreani.

<sup>146</sup> CE, 23 mai 2011, n° 349215, Min. de l'intérieur.

## ***Titre 2: L'accès à l'énergie suppose d'imposer des obligations aux opérateurs***

Alors que la prévention et à la gestion des crises reposent principalement sur une action des pouvoirs publics, la gestion du secteur de l'énergie est confiée aux opérateurs. Cette caractéristique conduit à leur imposer des obligations spécifiques selon les secteurs d'activité. Ces dispositions ne se limitent pas à la sécurité énergétique et portent aussi sur la sécurité, la qualité des produits énergétiques, la transparence. Ces prescriptions confèrent également aux opérateurs des prérogatives originales.

Une présentation organisée des obligations applicables dans ce domaine permettra de préciser le contenu du droit d'accès à l'énergie. Celle-ci peut être réalisée en détaillant la place de ces obligations dans les secteurs pétrolier (Chapitre 1), électrique (Chapitre 2) et gazier (Chapitre 3).



## **Chapitre 1: Les obligations applicables au secteur pétrolier**

La création normative a connu une forte croissance dans le premier quart du XX<sup>e</sup> siècle. Le « droit pétrolier » se caractérisait par un contrôle important des pouvoirs publics concernant l'importation, le raffinage et la détention de pétrole brut<sup>147</sup>. Cependant, le secteur pétrolier a connu de profondes mutations après la seconde guerre mondiale, la mondialisation de ce marché conduisant à des assouplissements se traduisant dans une suppression des quotas, une liberté d'établissement des réseaux de distribution, une liberté d'approvisionnement dans les raffineries étrangères et une liberté des prix. Cette évolution est aussi le reflet du mouvement de libéralisation des activités énergétiques issu du droit de l'Union, puisque si les Etats demeurent en mesure d'adopter des moyens de gestion de crise, la directive du 25 février 1992 qui est venue transposer la liberté de circulation dans le secteur pétrolier circonscrit les possibilités d'action des autorités publiques<sup>148</sup>. Cette évolution de tendance se révèle dans l'article L. 112-1 du Code de l'énergie disposant que sous réserve des dispositions du Code de l'énergie : « la réception en provenance de l'étranger et l'expédition à destination de celui-ci, le traitement, le transport, le stockage et la distribution du pétrole brut et des produits pétroliers s'effectuent librement »<sup>149</sup>.

Néanmoins, deux exceptions peuvent être mentionnées : d'une part, concernant la constitution des stocks stratégiques (1/), et d'autre part, dans des obligations applicables à l'activité de raffinage (2/).

### ***1/ La constitution de stocks stratégiques***

Les préoccupations de sécurité énergétique sont à l'origine de règles juridiques sur la constitution de « stocks stratégiques » depuis la loi du 10 janvier 1925 relative au régime pétrolier et portant création d'un office national des combustibles liquides. Sont régime juridique a été consolidé par des dispositions du droit de l'UE depuis 1968 et de l'Agence internationale de l'énergie depuis 1974.

Les règles relatives aux stocks stratégiques ont été renouvelées par le droit de l'UE pour répondre aux déficiences révélées dans le livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique<sup>150</sup>. Le dispositif est désormais encadré par la directive 2009/119/CE du 14 septembre 2009 faisant obligation aux États de constituer et de maintenir constamment un niveau minimum de stocks de produits pétroliers. Ces moyens sont codifiés dans les articles L. 1336-1, D. 1336-47 à 56 du Code de la défense, les articles L642-1-1 à L. 642-10 du Code

---

<sup>147</sup> Loi du 10 janvier 1925 Relative au régime des pétroles et portant création d'un office national des combustibles liquides, *JORF* du 11 janvier 1925 page 466 ; loi du 16 mars 1928 portant révision du régime douanier des produits pétroliers ; loi du 30 mars 1928 relative au régime d'importation du pétrole, *JORF* du 31 mars 1928 page 3675

<sup>148</sup> Directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise, *JOCE* n° L 076 du 23/03/1992 p. 0014 - 0020

<sup>149</sup> J.-Y. Faberon, « Le régime pétrolier français », *RDP*, 1994, p. 1458

<sup>150</sup> Commission européenne, Livre vert - Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement, 29/11/2000

de l'énergie auxquels s'ajoutent divers arrêtés<sup>151</sup>. L'obligation de stockage stratégique s'applique à tout opérateur agréé réalisant une opération entraînant l'exigibilité des taxes intérieures de consommation ou livrant des carburants à l'avitaillement des aéronefs. Elles conduisent à la constitution au niveau national de stocks stratégiques correspondant au quart des quantités nettes de pétrole brut et de produits pétroliers importés ou introduites dans l'année civile précédente. Chaque État membre peut également s'engager à maintenir un niveau minimal de pétrole et/ou de produits pétroliers, déterminé en nombre de jours de consommation, de stocks pétroliers. Dans ce sens, la France a précisé à la Commission européenne qu'elle se fixait pour objectif de détenir un niveau de stocks spécifiques équivalent à 30 jours de consommation journalière moyenne pour la période allant du 1<sup>er</sup> février 2013 au 31 janvier 2014<sup>152</sup>.

L'obligation porte en principe sur le produit faisant l'objet des opérations même si d'autres produits peuvent être admis comme équivalent dans les conditions précisées dans l'article D. 1336-51 du Code de la défense. En ce sens, la liste des produits pétroliers faisant l'objet de stocks stratégiques s'applique aux essences à usage automobile et essences à usage aéronautique ; au gazole, fioul domestique, pétrole lampant (autre que carburéacteur) ; au carburéacteur ; au fioul lourd ; et au gaz de pétrole liquéfié<sup>153</sup>. Les opérateurs s'acquittent de leur obligation, pour une part, par la constitution de stocks directement, ou par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs autres entrepositaires agréés, et pour l'autre part, par le versement direct d'une rémunération au Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP)<sup>154</sup>.

Le CPSSP a pour mission exclusive de constituer des stocks de pétrole brut et de produits pétroliers pour couvrir la part de l'obligation des opérateurs pétroliers<sup>155</sup>. Il est composé d'un conseil d'administration comprenant treize membres nommés par le ministre chargé des hydrocarbures<sup>156</sup>. Ce conseil d'administration définit la politique du Comité, fixe la composition et les conditions de cession de ces stocks et établit le plan de localisation de ceux-ci. Ce Comité a pour obligation de communiquer tous les mois au ministre chargé des hydrocarbures les informations précisant la manière dont il s'acquitte de ses missions.

En revanche, la gestion de ces stocks est assurée par la Société anonyme de gestion

---

<sup>151</sup> Loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier, *JORF* n°1 du 1 janvier 1993 page 11 ; arrêté du 15 mars 1993 relatif à la constitution des stocks stratégiques pétroliers en France métropolitaine, *JORF* n°70 du 24 mars 1993 p. 4571 ; arrêté du 26 mars 1993 relatif au déstockage de produits pétroliers, *JORF* n°77 du 1 avril 1993 p. 5849. Trois décrets et un arrêté du 28 décembre 2012 ont adapté le droit français à la directive 2009/119/CE adaptent en conséquence ses dispositions en droit français : Décret n° 2012-1539 du 28 décembre 2012 relatif au comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers, *JORF* n°0304 du 30 décembre 2012 page 21130 ; Décret n° 2012-1543 du 28 décembre 2012 modifiant le Code de la défense (partie réglementaire, *JORF* n°0304 du 30 décembre 2012 page 21133 ; Décret n° 2012-1544 du 28 décembre 2012 modifiant le décret n° 93-1442 du 27 décembre 1993 approuvant les statuts de la Société anonyme de gestion de stocks de sécurité et précisant ses relations avec l'Etat, *JORF* n°0304 du 30 décembre 2012 page 21135 ; Arrêté du 28 décembre 2012 modifiant l'arrêté du 15 mars 1993 relatif à la constitution des stocks stratégiques pétroliers en France métropolitaine, *JORF* n°0304 du 30 décembre 2012 page 21177.

<sup>152</sup> Notification de la Commission européenne, 2013/C 41/04, 13 févr. 2013 : *JOUE* n° C 41, 13 févr.

<sup>153</sup> C. éner., art., L. 642-3.

<sup>154</sup> C. éner., art. L642-7

<sup>155</sup> C. éner., art. L642-5 ; <http://www.cpssp.fr>.

<sup>156</sup> C. éner., art. L. 642-5

des stocks de sécurité (SAGESS)<sup>157</sup>. La SAGESS effectue pour le compte du CPSSP et en son nom la gestion administrative et opérationnelle de l'obligation de stocks stratégiques qui lui incombe. Elle est qualifiée d'« entité centrale de stockage » à laquelle « des pouvoirs peuvent être conférés pour agir afin d'acquérir, de maintenir ou de vendre des stocks de pétrole, notamment des stocks stratégiques ou des stocks spécifiques »<sup>158</sup>. L'agrément des installations de stockage des produits pétroliers stratégiques et l'approbation du plan de localisation des stocks stratégiques placés sous l'autorité du comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers sont soumis à un avis préalable de la commission interministérielle des dépôts d'hydrocarbures<sup>159</sup>.

Les obligations de réaliser des stocks stratégiques font l'objet de contrôles sur pièces dans le cadre de déclarations adressées mensuellement par les opérateurs et sur place, par des agents assermentés et désignés par le ministre chargé de l'énergie. Ce contrôle a pour objet de s'assurer du niveau de ceux-ci et des modalités selon lesquelles ils sont constitués et conservés. A cette fin, les agents ont accès aux locaux professionnels des établissements où sont conservés des stocks stratégiques et peuvent, pendant les heures et selon les modalités d'ouverture de ces établissements, demander communication de tout document, quel qu'en soit le support. En cas de manquement aux obligations de constitution des stocks stratégiques, ils dressent des procès-verbaux de constat. Une amende peut être infligée à la personne correspondant au volume des produits pétroliers pour lesquels les stocks stratégiques n'ont pas été constitués, ce montant ne pouvant toutefois excéder le quadruple du montant de la rémunération reçue par le Comité professionnel<sup>160</sup>.

L'obligation de constituer des stocks stratégiques est une exception majeure au principe de liberté du secteur pétrolier au nom de la sécurité des approvisionnements. De manière complémentaire, cette sécurité est renforcée par des obligations applicables à l'activité de raffinage.

## ***2/ Les obligations applicables à l'activité de raffinage***

Les produits pétroliers consommés en France sont fournis principalement par les treize raffineries françaises à partir presque exclusivement, de pétrole brut importé. L'activité de raffinage de pétrole est soumise à deux obligations distinctes.

En premier lieu, tout propriétaire d'une usine exercée de raffinage de pétrole brut en France métropolitaine est tenu de disposer, en propriété ou par affrètement à long terme, d'une capacité de transport maritime sous pavillon français proportionnelle aux quantités de pétrole brut qui entrent dans ladite usine<sup>161</sup>. L'exigence relative au pavillon français trouve sa source

---

<sup>157</sup> CGI, art. 1655 quater

<sup>158</sup> C. éner., art. L.642-1-1 et L.642-6 al. 2

<sup>159</sup> Arrêté du 28 août 2014 portant approbation du plan de localisation des stocks stratégiques pétroliers placés sous l'autorité du Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers et l'autorisant à substituer du pétrole brut et des produits intermédiaires aux produits finis dans la couverture de son obligation, *JORF* n°0206 du 6 septembre 2014 page 14774.

<sup>160</sup> C. éner., art. L. 642-10.

<sup>161</sup> C. éner., art. L 631-1 et 2

dans le fait que seuls les navires pétroliers battant pavillon français et leurs équipages peuvent être réquisitionnés en tous lieux et bénéficier de l'escorte armée des bâtiments de guerre français. Un décret du 4 mars 1993 précise que ces navires doivent être la propriété de l'assujetti à l'obligation, relever d'une filiale qu'il détient à plus de 50 % ou être affrétés par celui-ci pour une durée supérieure à un an<sup>162</sup>. Celui-ci peut également s'associer avec d'autres assujettis pour accomplir cette obligation. Un décret du 26 mars 1993 précise les modalités de la capacité de transport qui ne peut être inférieure au niveau requis de plus de 30 % ou pendant plus de 90 jours consécutifs, sauf en cas de force majeure<sup>163</sup>. En cas de manquement à cette obligation, le ministre chargé de l'énergie peut infliger une amende à la personne qui a commis l'infraction dont le montant ne peut excéder 1,5 euro par tonne de pétrole brut entrée dans l'usine<sup>164</sup>.

En second lieu, les projets d'acquisition ou de construction d'une usine exercée de raffinage de pétrole brut ainsi que les projets d'arrêt définitif ou de démantèlement d'une ou plusieurs installations comprises dans une usine exercée de raffinage de pétrole brut ou de produits pétroliers doivent être notifiés au ministre chargé de l'énergie un mois avant leur mise en œuvre<sup>165</sup>. Ces opérations sont soumises à l'approbation du ministre qui dispose de la faculté de s'y opposer si elles sont de nature à nuire à l'approvisionnement pétrolier du pays ou perturbent gravement le marché<sup>166</sup>. En cas de manquement, le ministre chargé de l'énergie peut infliger une amende dont le montant maximum ne peut excéder 1 500 000 euros.

Ces dispositions montrent que si les activités pétrolières s'exercent en principe librement, les exigences de sécurité énergétique confèrent des prérogatives au ministre chargé de l'énergie pour s'assurer que les infrastructures demeurent suffisantes et faire face à des situations de crise. Le dispositif retenu met en évidence une approche fonctionnelle consistant à garantir un stock suffisant de produits pétroliers, des capacités nécessaires à leur transport ainsi l'infrastructure suffisante de raffinage pour faire face aux situations temporaires de pénuries.

Cependant, la Cour des comptes a mis en garde les autorités publiques des risques croissants pesant sur la sécurité pétrolière<sup>167</sup>. Dans le domaine du raffinage, elle estime que « l'objectif d'un maintien d'un raffinage compétitif s'est révélé complexe à atteindre. Les outils prévus par le législateur en 1992 s'avèrent insuffisants ou inadaptés aux évolutions du

---

<sup>162</sup> Décret n° 93-279 du 4 mars 1993 fixant les modalités de calcul des quantités de pétrole brut et de la capacité de transport maritime pour l'application de l'article 6 de la loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier, *JORF* n°54 du 5 mars 1993 page 3439

<sup>163</sup> Décret n° 93-610 du 26 mars 1993 fixant le rapport entre la capacité de transport maritime et les quantités de pétrole brut servant d'assiette à l'obligation prévue par l'article 6 de la loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier, *JORF* n°74 du 28 mars 1993 page 5304

<sup>164</sup> C. énerg., art. L631-3

<sup>165</sup> C. énerg., art. L.641-2 ; décret no 96-1023 du 22 novembre 1996 relatif au régime de l'usine exercée, *JORF* n°278 du 29 novembre 1996 page 17337

<sup>166</sup> C. énerg., art. L641-2 ; décret n° 93-344 du 9 mars 1993 relatif à la notification de projets concernant les installations pétrolières comprises dans une usine exercée de raffinage de pétrole brut ou de produits pétroliers, *JORF* n°63 du 15 mars 1993 page 4094.

<sup>167</sup> Cour des comptes, Référé sur l'action de l'Etat dans le domaine pétrolier, 25 oct. 2011n° 62097.

marché ». La Cour attribue cette situation à un déclin important des capacités de raffinage depuis 1980, domaine dans lequel « l'Etat se comporte en observateur de ce phénomène ». En sus de la réduction des capacités de production due à une tendance à la délocalisation géographique, la Cour estime qu'une cause majeure réside dans une fiscalité incitative en faveur du gazole qui avait vocation à privilégier les constructeurs automobiles français spécialisés dans le diesel mais qui a conduit à une situation de surproduction d'essence et à une importation de gazole. Elle relève l'efficacité limitée de la politique des stocks pétroliers stratégiques pour faire face à un état de crise nationale prolongé dans la mesure où ce dispositif n'est pas conçu pour être utilisé rapidement, faute de proximité physique immédiate des raffineries.

La gestion du secteur pétrolier est donc entre les mains des opérateurs en l'absence de situation de crise et les critiques formulées par la Cour des comptes témoignent d'un cadre juridique à la contrainte limitée. Ce régime juridique conduit parallèlement à consacrer peu de droits aux consommateurs. Pourtant, la libéralisation des marchés de l'énergie peut se traduire par un cadre juridique plus contraignant comme le démontrent les obligations applicables au secteur de l'électricité.



## **Chapitre 2: Les obligations applicables au secteur de l'électricité**

Alors que les directives européennes sur le marché intérieur de l'électricité ont eu pour effet de libéraliser les activités de ce secteur, le législateur français s'est attaché à marquer la place essentielle du service public de l'électricité comme en témoigne le titre de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité<sup>168</sup>. Le cadre général est désormais précisé dans l'article L. 121-1 du Code de l'énergie : « le service public de l'électricité a pour objet de garantir, dans le respect de l'intérêt général, l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national ». Ces dispositions mettent l'accent sur le rôle central de l'accès à l'électricité au sein du service public de l'électricité. Elles précisent également ses modalités : « matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique ». Elles montrent qu'en plus de la possibilité d'accéder physiquement à l'énergie, le service public de l'électricité doit permettre la qualité du produit énergétique fourni et des conditions de fonctionnement fondées sur les principes traditionnels du service public.

Le législateur précise que l'organisation de ce service public de l'électricité repose sur l'Etat, les communes ou leurs établissements publics de coopération et insiste sur le rôle essentiel des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, des autorités organisatrices de la distribution de l'électricité et de la CRE<sup>169</sup>. Cependant, la mise en œuvre du service public de l'électricité repose principalement sur les opérateurs du secteur énergétique.

Cette répartition des compétences a conduit historiquement à la conclusion de contrats de service public entre l'Etat, EDF et désormais ses filiales dans les domaines du transport et de la distribution d'électricité, à savoir RTE et ERDF<sup>170</sup>. Ceux-ci sont chargés de préciser les objectifs et les modalités, et portent notamment sur les exigences de service public en matière de sécurité d'approvisionnement, de régularité et de qualité du service rendu aux consommateurs ; sur les moyens permettant d'assurer l'accès au service public ; sur les modalités d'évaluation des coûts entraînés par la mise en œuvre du contrat et de compensation des charges correspondantes ; et sur la politique de recherche et développement de ces

---

<sup>168</sup> L. Abramowitch, *Le droit de l'électricité et le droit de l'environnement dans le contexte de libéralisation*, Dijon, Thèse, 2012 ; G. Chavrier, « Le service public de l'électricité et-il menacé ? », *Dr. Adm.*, 2002, Chron. 18 ; L.-L. Basilien-Gainche, « Le service public de l'électricité entre ouverture du marché et ouverture du capital », *RDP*, 2002, 1769 ; N. Gadea, « Les missions de service public dans le cadre de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité », *RRJ*, 2001, 813 ; H. Montouch, « Le service public face à la libéralisation du marché de l'électricité : révolution ou évolution, », *Gaz. Pal.*, 16 sept. 1999, p. 2.

<sup>169</sup> C. éner., art. L. 121-45.

<sup>170</sup> C. éner., art. L.121-47 ; H.-G., Hubrecht, *Les contrats de service public*, Bordeaux I, thèse, 1980 ; Y. Debailleul, « Le contrat d'entreprise Etat-EDF 1997-2000 : une ambition partagée », *CJEG*, 1997, 249 ; L. Joudon, « Le contrat de plan entre l'Etat et EDF (1993-1996) », *CJEG*, 1993, 347 ; J. bergougnoux et J. Rivier, « La planification à EDF et le contrat de plan entre l'Etat et EDF », *CJEG*, 185, 111 ; *CJEG*, 1985, 161 ; G. Lescuyer, « Le contrat de programme d'électricité de France », *CJEG*, 1970, 31.

entreprises<sup>171</sup>. Ces contrats définissent des indicateurs de résultats et font l'objet d'un rapport triennal transmis au Parlement.

La mise en œuvre des obligations du service public de l'électricité repose principalement sur l'opérateur historique et ses filiales dans le domaine des réseaux. Cependant, les autres opérateurs du secteur électrique sont également soumis à des obligations de service public et les règles établies reposent sur une approche fonctionnelle du secteur de l'électricité<sup>172</sup>. Faute de pouvoir être stockée, un équilibre entre l'offre et la demande d'électricité doit être réalisé à chaque instant. En conséquence, des obligations de service public s'appliquent aux activités de production (1/), de transport (2/), de distribution (3/) et de fourniture d'électricité (4/).

### ***1/ Les obligations applicables à la production d'électricité***

Alors que l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 avril 1946 avait nationalisé les activités de production d'électricité, en dehors de certaines exceptions, la directive du 19 décembre 1996, transposée dans la loi du 10 février 2000, a ouvert cette activité à la concurrence. Le principe est donc désormais celui de la liberté de production puisque cette activité peut être exercée par « toute personne »<sup>173</sup>. L'activité de production n'est cependant pas laissée au libre arbitre des opérateurs et des obligations de service public s'imposent à eux pour assurer une « mission de développement équilibré de l'approvisionnement en électricité » (I). Celles-ci se retrouvent également dans le secteur nucléaire qui assure les trois quarts de cette production conduisant à un régime juridique spécifique (II).

## **I. Les obligations générales**

L'ouverture du secteur de l'électricité à la concurrence offre la possibilité pour toute personne, dès lors qu'elle respecte les règles juridiques applicables, d'exploiter une installation de production d'électricité<sup>174</sup>. Cette possibilité est également permise pour les personnes publiques dans des conditions restrictives. D'une part, elle peut être réalisée lorsque l'électricité produite n'est pas destinée à être vendue à des clients éligibles. Dans ce cas, les communes, les départements et les régions sur leur territoire, et les établissements publics de coopération, sur le territoire des communes qui en sont membres, peuvent aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter toute nouvelle installation hydroélectrique d'une puissance maximale de 8 000 kVA, toute nouvelle installation utilisant les autres énergies renouvelables, toute nouvelle installation de valorisation énergétique des déchets ménagers ou assimilés, toute nouvelle installation de cogénération ou de récupération d'énergie provenant d'installations visant l'alimentation d'un réseau de chaleur lorsque ces nouvelles installations se traduisent par une économie d'énergie et une réduction des

---

<sup>171</sup> C. éner., art. L. 121-46.

<sup>172</sup> C. éner., art. L. 121-2.

<sup>173</sup> C. éner., art. L. 311-1

<sup>174</sup> R. Coin, « Le régime juridique de la production d'électricité en France dans la loi du 10 février 2000 », *CJEG*, 2001, p. 269.

pollutions atmosphériques<sup>175</sup>. D'autre part, cette production peut être assurée par les autorités concédantes de la distribution d'électricité qui peuvent aménager, exploiter directement ou faire exploiter par leur concessionnaire de la distribution d'électricité toute installation de production d'électricité de proximité d'une puissance inférieure à un seuil fixé par décret, lorsque cette installation est de nature à éviter, dans de bonnes conditions économiques, de qualité, de sécurité et de sûreté de l'alimentation électrique, l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution d'électricité relevant de leur compétence<sup>176</sup>.

L'activité de production d'électricité est donc libéralisée et le régime juridique applicable relève en principe du droit privé. En ce sens, le rapporteur général Mattias Guyomar précisait dans un avis contentieux d'assemblée que : « la production d'électricité n'a jamais été regardée par la jurisprudence comme constituant par elle-même une activité de service public »<sup>177</sup>. Conformément à l'article L. 121-3 du Code de l'énergie, l'activité de production se limite à « contribuer » au développement équilibré et au service public de l'électricité<sup>178</sup>. Dans ses conclusions sous l'arrêt *Rivière du Sant*, le commissaire du Gouvernement Rougevin-Baville précisait en ce sens que « les producteurs autonomes sont bien associés au service public mais [...] ne sont pas chargés de son “exécution directe” »<sup>179</sup>. D'une manière générale, la production d'électricité ne constitue donc pas une mission de service public. En revanche, elle participe à celui-ci en permettant un approvisionnement équilibré du territoire en électricité, conduisant le Conseil d'Etat à la qualifier d'activité d'intérêt général<sup>180</sup>.

Philippe Martin précise que la production d'électricité : « devient un service public dans le régime juridique d'EDF qui doit produire pour répondre aux besoins des usagers de son réseau de distribution »<sup>181</sup> et que la qualification de service public peut être retenue selon la « nature du service de production d'électricité »<sup>182</sup>. Plus précisément, la qualité de service public peut être reconnue à une société produisant de l'électricité lorsqu'elle contribue de façon « déterminante à l'équilibre du système d'approvisionnement en électricité »<sup>183</sup>. De manière générale, le Conseil d'Etat juge que cette qualification doit être retenue pour les ouvrages d'une puissance supérieure à 40 Mw situées dans les zones interconnectées du

---

<sup>175</sup> CGCT, art. L. 2224-32 ; loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JORF* n°0160 du 13 juillet 2010 page 12905, art. 88.

<sup>176</sup> CGCT, art. L2224-33 ; ce seuil est fixé à 1Mw hormis en Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et St Pierre et Miquelon où il est porté à 2 Mw : décret n° 2004-46 du 6 janvier 2004 fixant le seuil mentionné à l'article L. 2224-33 du Code général des collectivités territoriales, *JORF* n°10 du 13 janvier 2004 page 990.

<sup>177</sup> CE, avis cont., 29 avril 2010, n° 323179, *M. et Mme Béliand c/ ERDF*

<sup>178</sup> CE, 1<sup>er</sup> juill. 2010, n° 333275, *Sté Bioénergie* ; T. confl., 11 oct. 1993, n° 02870, *Sté Centrale sidérurgique de Richemont*.

<sup>179</sup> M. Rougevin-Baville, concl. Sur CE, 19 juin 1973, n° 82338, *Sté Rivière du Sant*, *CJEG*, 1973, p. 239.

<sup>180</sup> CE, 23 juill. 2012, n° 345202, *Assoc. Pour la promotion économique et le développement durable du plateau de l'Aubrac* ; P. Bauby, « La notion d'intérêt général dans le domaine de l'énergie », *Rev. de l'énergie*, 2008, n° 583, 161.

<sup>181</sup> T. confl., 16 janv. 1995, n° 02946, *Préfet de la Région île-de-France, Préfet de Paris, Cie nationale du Rhône*.

<sup>182</sup> CE, ord., 23 mai 2009, n° 329284, *FNME-CGT* ; CE, ord., 15 juill. 2009, n° 329526, *EDF* ; CE, ord., 23 mai 2011, n° 349215, *Min. de l'Intérieur* ; CE, sect., 17 mars 1997, n° 160684 et 123912, *Fédération nationale des syndicats du personnel des industries de l'énergie électrique, nucléaire et gazières et a.*

<sup>183</sup> CE, 23 juin 2010, n° 306237, *Comité mixte à la production de la direction des achats d'Electricité de France*.

territoire métropolitain ainsi que pour tous les ouvrages de production dans les zones non interconnectées dont la production est entièrement destinée de façon permanente au réseau de transport ou de distribution<sup>184</sup>. Dans un avis d'Assemblée du 29 avril 2010, le Conseil ajoute que : « cette loi a entendu donner à l'ensemble des ouvrages de production d'énergie hydroélectrique concédés, que la personne qui en est propriétaire soit publique ou privée, le caractère d'ouvrage public »<sup>185</sup>.

Cette solution trouve sa source dans une approche fonctionnelle du « service public de la sécurité de l'approvisionnement » retenue par le Conseil d'Etat. Cette exégèse repose sur les caractéristiques spécifiques de l'électricité qui, en l'état actuel des techniques, ne peut être stockée. Selon le Conseil d'Etat : « la sécurité de l'approvisionnement en l'électricité sur l'ensemble du territoire national implique nécessairement que soient imposées à certains ouvrages de production d'électricité des contraintes particulières quant à leurs conditions de fonctionnement, afin d'assurer l'équilibre, la sécurité et la fiabilité de l'ensemble du système. Les ouvrages auxquels sont imposées ces contraintes en raison de la contribution déterminante qu'ils apportent à l'équilibre du système d'approvisionnement en électricité doivent être regardés comme directement affectés au service public et ils ont par suite le caractère d'ouvrage public »<sup>186</sup>. En conséquence, les installations revêtant cette qualification sont considérées comme des ouvrages publics et se voient appliquer le principe de l'intangibilité de l'ouvrage public caractérisé par le précepte selon lequel « un ouvrage public mal planté ne se détruit pas »<sup>187</sup>. Cependant, cette intangibilité demeure relative. En effet, la jurisprudence évolue vers un relâchement voire un abandon du principe<sup>188</sup>. Néanmoins, la protection demeure puisque tout ordre de démolition ne pourra être envisagé qu'en dernier lieu, le juge devant « prendre en considération, d'une part, les inconvénients que la présence de l'ouvrage entraîne pour les divers intérêts publics et privés en présence et notamment, le cas échéant, pour le propriétaire du terrain d'assiette de l'ouvrage » et « les conséquences de la démolition pour l'intérêt général ». Par conséquent, si l'intangibilité n'est plus affirmée en droit, elle demeure en fait, étant entendu que dans de nombreux cas, les intérêts à maintenir

---

<sup>184</sup> CE, avis cont., 29 avril 2010, n° 323179, *M. et Mme Béligaud c/ ERDF*. ; Y. Gaudemet, « À la recherche de l'ouvrage public... », *RJEP*, n° 680, nov. 2010, comm. 54 ; F. Melleray, « Définition de la notion d'ouvrage public et précisions sur le service public de l'électricité », *RFDA*, 2010 p. 572 ; J.-L. PISSALOUX, "L'ouvrage public appartenant à une personne privée", *Dr. Adm.*, n° 10, comm. 132, oct. 2010.

<sup>185</sup> CE, ass., avis, 29 avr. 2010, n° 323179, Béligaud, *JurisData* n° 2010-005467, concl. M. Guyomar, *RFDA*, 2010, p. 557 ; note S. Brondel, *AJDA*, 2010, p. 926 ; J.-L. Pissaloux, « L'ouvrage public appartenant à une personne privée », *DA*, n° 10, comm. 132, oct. 2010 ; S.-J. Lieber et D. Botteghi, « Une question sous tension : la nature des ouvrages appartenant à EDF », *AJDA*, 2010, p.1642.

<sup>186</sup> *Ibid.*.

<sup>187</sup> CE, 7 juill. 1853, *Robin de la Grimaudière*, Sirey, 1854, vol. 2, p. 213 ; R. Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, 15è éd., 2001, p. 556 et s.

<sup>188</sup> CE, 20 mai 2011, communauté d'agglomération du Lac du Bourget ; J.-F. Calmette, « Quand l'environnement s'impose », *Études foncières (ADEF)*, n°155, 01/01/2012, p.27-30 ; CE, 29 janv. 2003, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-maritimes et commune de Clans, *Rec.*, p. 21, concl. C. Maugüé, *AJDA*, 2003, p. 784, note P. Sébalière ; *BJCL*, 2003, p. 419, concl., note J. Morand-Deville ; *CJEG*, 2003, p. 243, concl. ; *JCP*, 2003, II, 10118, note G. Noël ; *JCP A*, 2003, n°1342, note J. Dufau, *LPA*, 21 mai 2003, n°101, p. 4, note J. Bougrab ; *LPA*, 6 juin 2003, n°113, p. 20, note J. Charret et S. Deliancourt ; *RFDA*, 2003, p. 447, concl., note C. Lavialle.

l'ouvrage l'emportent sur l'opportunité de la démolition<sup>189</sup>. Néanmoins, le juge administratif n'hésite plus à enjoindre la destruction de l'ouvrage en cas d'atteinte disproportionnée<sup>190</sup>.

Alors que l'ouvrage public dispose d'une protection renforcée, ce régime profite également aux tiers qui bénéficient d'un régime de responsabilité objective, la victime devant démontrer un lien de causalité entre les faits dommageables et l'ouvrage ou les travaux, le préjudice devant être direct et certain<sup>191</sup>. Tout accident imputable à un défaut d'entretien normal de l'ouvrage est de nature à engager la responsabilité de son gardien<sup>192</sup>. Les usagers qui utilisent l'ouvrage bénéficient quant à eux d'un régime de responsabilité pour faute présumée<sup>193</sup>. Les dommages causés par les agents préposés à l'utilisation de l'ouvrage impliquent pour l'utilisateur d'apporter la preuve d'un lien de causalité entre le préjudice invoqué et le fait de l'agent<sup>194</sup>. Les ouvrages exceptionnellement dangereux, auxquelles les installations énergétiques pourraient prétendre, bénéficient quant à eux d'un régime de responsabilité sans faute fondé sur la théorie du risque<sup>195</sup>.

La production d'électricité peut être chargée du service public de l'électricité et bénéficier de la protection d'un régime juridique de droit public sous le contrôle du juge administratif. Elle se voit également imposer des obligations spécifiques. En ce sens, l'exploitation d'une installation de production d'énergie électrique est subordonnée à une autorisation administrative nominative et incessible délivrée par le ministre chargé de l'énergie<sup>196</sup>. Celle-ci est requise pour les installations utilisant l'énergie radiative du soleil d'une puissance supérieure à 12 mégawatts, celles utilisant l'énergie mécanique du vent de plus de 30 mégawatts, celles qui utilisent, à titre principal, l'énergie dégagée par la combustion ou l'explosion de matières non fossiles d'origine animale ou végétale de plus de 12 mégawatts, celles utilisant, à titre principal, l'énergie dégagée par la combustion ou l'explosion de biogaz de plus de 12 mégawatts, les installations utilisant l'énergie des nappes aquifères ou des roches souterraines de plus de 12 mégawatts, celles qui valorisent des

---

<sup>189</sup> N. Ach, « L'intangibilité de l'ouvrage public, un principe ébranlé mais loin d'être enterré », *RDP*, 2003, p.1633 ; D. Bailleul, "L'ouvrage public : de l'intangibilité de droit à l'intangibilité de fait?", *AJDA*, 2009, p.1057 ; C. Charboneau, « Réflexions sur la réparation des troubles nés de travaux immobiliers », *Constr. urb.*, n°6, alerte 32, juin 2009 ; CE, 13 févr. 2009, n° 295885, Communauté de cnes canton Saint-Malo-de-la-Lande, *JurisData* n° 2009-074929 ; *Rec. CE* 2009, tables ; S. Traoré, « La démolition des ouvrages publics illégalement implantés dans les espaces naturels remarquables », *DA*, n°4, comm. 63, avril 2009.

<sup>190</sup> Concernant un ouvrage implanté sur un site remarquable au sens de l'article L.146-6 du Code de l'urbanisme : CE, 20 mai 2011, Communauté d'agglomération du lac du Bourget, req. n°325552

<sup>191</sup> T.C., 17 déc. 2007, n° 3647, Électricité de France c/ Assurances Pacifica, *JurisData* n° 2007-352796 ; B. Bourgeois-Machureau et J. Boucher, « Compétence du juge administratif à l'égard des ouvrages d'Électricité de France : chant du cygne ou renouveau ? », *RJEP*, n°657, comm. 44, oct. 2008 ; J.-M. Auby, P. Bon, J.-B. Auby et Ph. Terneyre, *Droit administratif des biens*, Dalloz, 5è éd., 2007, n°568, p. 406 et s. ; J.P. Papin, "Les ouvrages d'EDF et du GDF peuvent-ils occasionner des troubles d'agrément indemnisables?", *CJEG*, mars 1984, p.90-97 ; O. Renard-Payen, « Responsabilité du fait des travaux et ouvrages publics - dommages subis par les tiers », *JCLA*, fasc. 934, 13/03/2005

<sup>192</sup> D. Bailleul (DIR.), *L'énergie solaire aspects juridiques*, *Op. cit.*, p. 170-171

<sup>193</sup> O. Renard-Payen, « Responsabilité du fait des travaux et ouvrages publics - dommages subis par les usagers », *JCLA*, fasc. 932, 23/11/2004

<sup>194</sup> CE, 23 févr. 1994, *Kurylak*, *Juris-Data* n° 1994-043588 ; *Rec. CE* 1994, tables, p. 1184 ;

<sup>195</sup> CE, 21 janv. 1949, *Sté Grand combienne d'éclairage* ; CE, 3 juil. 1969, *Bucchini*, *CJEG*, 1969, *jurisp.*, p. 328

<sup>196</sup> C. éner., art. L311-1

déchets ménagers ou assimilés, à l'exception des installations utilisant le biogaz de plus de 12 mégawatts, et celles utilisant, à titre principal, des combustibles fossiles de plus de 4,5 mégawatts<sup>197</sup>. Cette autorisation est délivrée par le ministre chargé de l'énergie qui doit tenir compte de la sécurité et la sûreté des réseaux publics d'électricité, des installations et des équipements associés ; du choix des sites, l'occupation des sols et l'utilisation du domaine public ; de l'efficacité énergétique ; des capacités techniques, économiques et financières du candidat ou du demandeur ; de la compatibilité avec les principes et les missions de service public, notamment avec les objectifs de programmation pluriannuelle des investissements et la protection de l'environnement ; et du respect de la législation sociale en vigueur<sup>198</sup>. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte propose de renforcer le lien entre l'autorisation de produire de l'électricité et la sécurité des approvisionnements en prévoyant une obligation de compatibilité entre l'autorisation administrative et la programmation pluriannuelle de l'énergie<sup>199</sup>.

La production d'électricité est donc plus ou moins liée au service public de l'électricité, selon l'importance des ouvrages au regard de la mission de développement équilibré de l'approvisionnement en électricité. Cette caractéristique peut conduire à leur appliquer un régime juridique de droit public et à leur imposer des obligations concernant le fonctionnement des installations, proportionnées à leur contribution à ce service public. Suivant cette logique, les installations de production d'électricité d'origine nucléaire qui assurent environ les trois quarts du bouquet électrique s'avèrent soumises à un régime juridique particulier.

## II. Les obligations relatives à l'électricité nucléaire

Les centrales nucléaires revêtent, en principe, la qualification d'ouvrage public conformément à l'avis du Conseil d'Etat du 29 avril 2010 M. et Mme Béligaud<sup>200</sup>. L'arrêt d'assemblée du 12 avril 2013 peut également être rappelé, dans lequel le Conseil d'Etat considère que « le parc de production nucléaire contribuait à hauteur de près de 80 % à la production de l'électricité en France, le fonctionnement des centres nucléaires de production d'électricité implantés sur le territoire national apportant ainsi une contribution indispensable à l'approvisionnement sur le territoire métropolitain » et qu'en conséquence « la société Électricité de France, qui en l'état actuel du système de production électrique exploite la totalité de ces centres, est chargée, à ce titre, d'une mission d'intérêt général répondant à un besoin essentiel du pays ». Au regard de ces critères, le juge administratif a qualifié EDF d'« organisme de droit privé responsable d'un service public »<sup>201</sup>.

Ce rôle essentiel en termes de sécurité énergétique et les enjeux liés à la protection de

---

<sup>197</sup> Décret no 2000-877 du 7 septembre 2000 relatif à l'autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité, *JORF* n°210 du 10 septembre 2000 p.14214, art. 1

<sup>198</sup> C. énerg., art. L. 311-5

<sup>199</sup> Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, NOR : DEVX1413992L/Bleue-1, art. 55.

<sup>200</sup> CE, avis cont., 29 avril 2010, n° 323179, M. et Mme Béligaud c/ ERDF

<sup>201</sup> Cons. const., 25 juill. 1979, n° 79-105, *Rec. Cons. const.*, 33 ; *AJDA*, 1980. 191, note A. Legrand.

l'environnement conduisent à appliquer un régime juridique exorbitant du droit commun. Les centrales nucléaires répondent plus largement à la catégorie des installations nucléaires de base comprenant notamment des installations d'enrichissement, de fabrication, de traitement, d'entreposage et de stockage de combustible nucléaire et de déchets radioactifs. Elles obéissent à un régime juridique spécifique intégré aux articles L. 593-1 et suivants du Code de l'environnement « en raison des risques ou inconvénients qu'elles peuvent présenter pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement ».

La création d'une INB implique une autorisation de l'ASN et ne peut être délivrée que si, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, l'exploitant démontre que les dispositions techniques ou d'organisation prises ou envisagées aux stades de la conception, de la construction et de l'exploitation ainsi que les principes généraux proposés pour le démantèlement ou, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, pour leur entretien et leur surveillance après leur arrêt définitif sont de nature à prévenir ou à limiter de manière suffisante les risques ou inconvénients que l'installation présente pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement<sup>202</sup>. L'autorisation prend en compte les capacités techniques et financières de l'exploitant qui doivent lui permettre de conduire son projet dans le respect de ces intérêts, en particulier pour couvrir les dépenses de démantèlement de l'installation et de remise en état, de surveillance et d'entretien de son lieu d'implantation ou, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, pour couvrir les dépenses d'arrêt définitif, d'entretien et de surveillance<sup>203</sup>. Cette autorisation comprend les prescriptions relatives à la conception, à la construction et à l'exploitation de l'installation. La mise en service de l'installation est autorisée dans une décision complémentaire de l'ASN<sup>204</sup>.

La durée d'exploitation du réacteur peut être fixée dans l'autorisation d'exploitation mais cette limitation de durée demeure exceptionnelle concernant les réacteurs nucléaires. En revanche, la durée de fonctionnement est conditionnée par la capacité du réacteur à répondre dans le temps aux exigences de sûreté et de radioprotection fixées par l'article L591-1 du Code de l'environnement. Le respect de ces exigences fait l'objet d'un examen décennal par les exploitants<sup>205</sup>. Sur la base de ce document, l'ASN peut imposer de nouvelles prescriptions techniques<sup>206</sup>. D'une manière générale, la « prolongation de la durée de vie d'une centrale » conduit au renforcement des prescriptions de sûreté, l'article L. 593-7 du Code de l'environnement se référant aux « connaissances scientifiques et techniques du moment » tandis que le chapitre VII de l'arrêté du 7 février 2012 fixant les règles générales relatives aux installations nucléaires de base implique une « amélioration continue ».

En particulier, le 5 mai 2011, l'ASN a adopté douze décisions prescrivant la réalisation d'une évaluation complémentaire de la sûreté des installations nucléaires au regard de la

---

<sup>202</sup> C. env., art. L593-7

<sup>203</sup> C. éner., art. L593-7

<sup>204</sup> C. énv., art. L593-11

<sup>205</sup> C. env., art. L. 593-18.

<sup>206</sup> C. env., art. L593-19

catastrophe de Fukushima. Dans un rapport consacré à cette question, l'ASN a considéré que les installations examinées présentent un niveau de sûreté suffisant pour qu'elle ne demande l'arrêt immédiat d'aucune d'entre elles. Dans le même temps, l'ASN considère que la poursuite de leur exploitation nécessite d'augmenter dans les meilleurs délais, au-delà des marges de sûreté dont elles disposent déjà, leur robustesse face à des situations extrêmes<sup>207</sup>. Parmi les mesures envisagées pour se conformer aux connaissances scientifiques et techniques du moment, l'ASN devrait imposer la mise en place d'un « noyau dur » de dispositions matérielles et organisationnelles permettant de maîtriser les fonctions fondamentales de sûreté dans des situations extrêmes ; l'adoption de mesures visant à réduire les risques de « dénoyage » du combustible dans les piscines d'entreposage des différentes installations ; et la réalisation d'études de faisabilité de dispositifs supplémentaires de protection des eaux souterraines et superficielles en cas d'accident grave.

Malgré ces circonstances, le Conseil d'Etat estime qu'il n'existe pas de risque immédiat dans ce domaine. En ce sens, il a rejeté le recours dans lequel un requérant invitait l'ASN à se prononcer, à titre provisoire, sur la suspension du fonctionnement de la centrale nucléaire de Fessenheim, au motif qu'elle présenterait des risques graves pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement<sup>208</sup>. En se fondant sur les enseignements tirés de l'accident de Fukushima, les requérants contestaient tant les méthodes d'évaluation des risques utilisées par l'ASN et EDF lors des examens de sûreté de la centrale que le caractère suffisant des prescriptions ordonnées par l'ASN à l'encontre d'EDF concernant les risques sismiques et d'inondation, relevant le nombre élevé d'incidents survenus sur le site depuis 2004 et l'illégalité des normes de rejet d'effluents liquides et gazeux applicables à la centrale. Le Conseil d'Etat a considéré que les moyens adoptés pour prévenir les risques liés au fonctionnement de la centrale garantissaient de manière suffisante la protection de la sécurité, de la santé publique et de l'environnement et que la poursuite de l'exploitation de la centrale ne présentait pas de risques graves et imminents.

Les exigences de renforcement de la sûreté des réacteurs français ne sont cependant pas la seule incertitude qui pèse sur la sécurité énergétique. En effet, une autre question de fond réside dans l'incertitude quant à la capacité d'accroître la durée de vie des réacteurs actuels. Dès lors que l'énergie nucléaire assure près de 80 % de la production de l'électricité nationale, la question de la possibilité de prolonger leur exploitation constitue une question de premier plan en termes de sécurité énergétique. En l'espèce, l'enjeu consiste à prolonger la durée de vie des réacteurs au-delà des quarante ans alors que la durée moyenne de fonctionnement est actuellement de vingt-neuf ans. En ce sens, l'ASN a adressé un courrier au président-directeur général d'EDF, pour lui signifier que la démarche suivie par EDF pour

---

<sup>207</sup> Avis n° 2012-AV-0139 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 3 janvier 2012 sur les évaluations complémentaires de la sûreté des installations nucléaires prioritaires au regard de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi

<sup>208</sup> CE, 28 juin 2013, n° 351986, n° 358080, n° 358094 et n° 358095, Assoc. trinationale de protection nucléaire et a. : JurisData n° 2013-013138 ; concl. S. Von Coester, *RJEP*, n° 712, Octobre 2013, comm. 41

obtenir l'autorisation de prolonger l'exploitation de ses réacteurs nucléaires au-delà de quarante ans « est globalement satisfaisante mais qu'elle doit être renforcée en ce qui concerne certains objectifs de sûreté »<sup>209</sup>. Pour amortir ses investissements dans les 58 réacteurs de son parc nucléaire, EDF avait fait part à l'ASN, en 2009, de sa volonté de prolonger la durée de vie de son parc jusqu'à soixante ans. Dans ce but, EDF avait transmis un « programme générique » détaillant la méthodologie qu'il souhaitait suivre et ses objectifs de sûreté. L'ASN estime que la sûreté des réacteurs actuels doit être significativement renforcée, ce qui requiert des investissements. EDF devra notamment « formuler des propositions ambitieuses d'amélioration de la sûreté de l'entreposage des combustibles usés ». L'ASN fixe également à EDF des objectifs en matière de maîtrise du vieillissement des réacteurs, notamment sur la résistance des cuves des réacteurs, les seuls éléments à ne pouvoir être remplacés. EDF, souligne l'ASN, devra aussi démontrer sa « capacité à réaliser les remplacements massifs de certains équipements ».

La question du renouvellement des réacteurs nucléaires et celle de leur remplacement constituent donc un enjeu essentiel de sécurité énergétique eu égard à leur place première dans le bouquet électrique français. Cette question est actuellement au cœur des débats relatifs au projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte prévoyant qu'aucune autorisation de production d'électricité d'origine nucléaire ne pourra être délivrée lorsqu'elle aurait pour effet de porter cette capacité au-delà de 63,2 GW<sup>210</sup>.

En tant qu' « organisme de droit privé responsable d'un service public », EDF bénéficie du régime juridique propres aux ouvrages publics et de prérogatives spécifiques telle que la réglementation du droit de grève conformément aux développements présentés *supra* concernant les dispositions relatives au personnel des entreprises électriques et gazières. En contrepartie, ces installations sont soumises à des obligations renforcées pour garantir la sécurité énergétique et environnementale.

La production d'électricité présente donc des liens plus ou moins forts avec le service public selon l'importance des ouvrages dans l'accès à l'énergie. Plus ces installations assurent un rôle important dans la mission de développement équilibré de l'approvisionnement et plus elles se voient appliquer des obligations et des prérogatives spécifiques. Les règles applicables dans ce domaine se rejoignent dans la nécessité de garantir la sécurité énergétique, un approvisionnement continu en énergie et la sécurité des personnes. Les dispositions relatives au service public applicables au transport d'électricité participent à ces mêmes objectifs.

## ***2/ Les obligations applicables au transport d'électricité***

La loi du 8 avril 1946 a procédé à la nationalisation de la production, du transport, de la distribution, de l'importation et de l'exportation de l'électricité et institué un réseau unique de transport. La notion de transport n'est cependant apparue explicitement que dans une loi du

---

<sup>209</sup> *Les Echos*, le 3 juillet 2013

<sup>210</sup> Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, NOR : DEVX1413992L/Bleue-1, art. 55.

19 juillet 1922 qui a procédé à une modification de la loi du 15 juin 1906<sup>211</sup>. La libéralisation du marché de l'électricité conserve les traits essentiels de cette réforme concernant les réseaux. Le réseau public de transport d'électricité défini dans l'article L. 321-4 du Code de l'énergie comprend principalement les lignes de haute et très haute tension et assure l'interconnexion des réseaux publics de distribution entre eux et avec les principales installations de production et les fonctions d'interconnexion avec les réseaux de transport d'électricité des pays voisins<sup>212</sup>. Il présente le caractère d'infrastructure essentielle<sup>213</sup> conduisant à assurer sa gestion sous la forme d'un monopole confié à une filiale d'EDF : Réseau de transport d'électricité (RTE)<sup>214</sup>. Cette activité est un service public national<sup>215</sup> régi par un cahier des charges de concession approuvé par décret en Conseil d'Etat, après avis de la CRE<sup>216</sup>. La concession a été prolongée par un avenant du 30 octobre 2008, jusqu'au 31 décembre 2051<sup>217</sup>.

Le gestionnaire de réseau est soumis à un ensemble d'obligations de service public chargées de garantir son indépendance<sup>218</sup>. En complément d'une obligation de certification<sup>219</sup>, RTE est soumis à un principe de séparation avec les activités de production et de fourniture d'électricité impliquant un ensemble de prescriptions chargées d'assurer son indépendance vis-à-vis des opérateurs relevant du secteur concurrentiel de l'électricité<sup>220</sup>. Il est également soumis à une obligation de confidentialité des informations d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique dont la communication serait de nature à porter atteinte aux règles de concurrence libre et loyale et de non-discrimination<sup>221</sup>. Des obligations de transparence spécifiques s'appliquent encore concernant la comptabilité<sup>222</sup>. Enfin, RTE doit fournir aux utilisateurs de ses ouvrages et installations les informations nécessaires pour assurer le bon fonctionnement du réseau interconnecté.

---

<sup>211</sup> Loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, *JORF* du 17 juin 1906 p. 4105 ; loi du 19 juillet 1922 sur les réseaux de transport d'électricité à haute tension, *JORF* du 21 juillet 1922 ; cf. décret du 29 juillet 1927 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, *JORF* du 17 août 1927 p. 8757.

<sup>212</sup> Décret n° 2005-172 du 22 février 2005 définissant la consistance du réseau public de transport d'électricité et fixant les modalités de classement des ouvrages dans les réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, *JORF* n°47 du 25 février 2005 p. 3259, art. 1.

<sup>213</sup> G. Dezobry, *La théorie des facilités essentielles (Essentialité et droit communautaire de la concurrence)*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit international et communautaire, 2009, tome 124.

<sup>214</sup> Décret n° 2005-1069 du 30 août 2005 approuvant les statuts de la société RTE EDF Transport, *JORF* n°202 du 31 août 2005 page 14096

<sup>215</sup> Cons. Const., déc. n° 2004-501 DC du 5 août 2004, Loi relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, cons. 14.

<sup>216</sup> C. éner., art. L321-2

<sup>217</sup> Décret n° 2006-1731 du 23 décembre 2006 approuvant le cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité, *JORF* n°302 du 30 décembre 2006, p. 20021 ; avis relatif à la concession du réseau public de transport d'électricité, *JORF*, 18 déc. 2008, p. 19410 ; P. Sablière, « La nouvelle concession du réseau de transport d'électricité », *AJDA*, 2009, p. 462.

<sup>218</sup> H. Delzangles et M. Sébastien, « La Commission de régulation de l'énergie rend son rapport sur le respect du Code de bonne conduite et l'indépendance des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution d'énergie », *Concurrences*, 01/07/2012, n° 10, p. 210.

<sup>219</sup> C. éner., art. L.111-2 à 6

<sup>220</sup> C. éner., art. L. 111-7 à 46.

<sup>221</sup> C. éner., art. L. 111-72.

<sup>222</sup> C. éner., art. L. 111-84 et s.

RTE a pour mission d'exploiter et d'entretenir le réseau public de transport d'électricité<sup>223</sup>. Il est également responsable de son développement afin de permettre le raccordement des producteurs, des consommateurs, la connexion avec les réseaux publics de distribution et l'interconnexion avec les réseaux des autres pays européens. A cet effet, il a l'obligation d'élaborer chaque année un schéma décennal de développement du réseau établi sur l'offre et la demande existantes ainsi que sur les hypothèses raisonnables à moyen terme de l'évolution de la production, de la consommation et des échanges d'électricité sur les réseaux transfrontaliers<sup>224</sup>. Ce schéma mentionne les principales infrastructures de transport qui doivent être construites ou modifiées de manière significative dans les dix ans, répertorie les investissements déjà décidés ainsi que les nouveaux investissements qui doivent être réalisés dans les trois ans, en fournissant un calendrier de tous les projets d'investissements. Chaque année, le schéma décennal est soumis à l'examen de la CRE qui vérifie si celui-ci couvre tous les besoins en matière d'investissements et s'il est cohérent avec le plan européen élaboré par le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport. Dans le cas contraire, la CRE peut imposer sa modification<sup>225</sup>. Ce schéma est également soumis, à intervalle maximal de quatre ans, à l'approbation du ministre chargé de l'énergie. Le gestionnaire établit un programme annuel d'investissements en application de ce schéma qu'il soumet à l'approbation préalable de la CRE. Lorsque, pour des motifs autres que des raisons impérieuses qu'il ne contrôle pas, le gestionnaire du réseau public de transport ne réalise pas un investissement qui, en application du schéma décennal, aurait dû être réalisé dans un délai de trois ans, la CRE, sans préjudice du recours aux pouvoirs de sanctions dont elle dispose, peut mettre en demeure RTE de se conformer à cette obligation et, à défaut d'exécution, organiser un appel d'offres ouvert à des investisseurs tiers<sup>226</sup>.

La mission de développement des réseaux se traduit également dans l'obligation d'adopter un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables, qu'il soumet à l'approbation du préfet de région dans un délai de six mois suivant l'établissement du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE)<sup>227</sup>. Il définit les ouvrages à créer ou à renforcer pour atteindre les objectifs fixés par le SRCAE. Il établit également un périmètre de mutualisation des postes du réseau public de transport, des postes de transformation entre les réseaux publics de distribution et le réseau public de transport et des liaisons de raccordement de ces postes au réseau public de transport. Il mentionne, pour chacun d'eux, qu'ils soient existants ou à créer, les capacités d'accueil de production permettant d'atteindre les objectifs définis par le SRCAE. Il est élaboré par RTE après consultation des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des gestionnaires du réseau public de distribution et des parties prenantes (associations de producteurs et Chambres de Commerce et d'Industrie) puis approuvé par le préfet de région dans un délai de six mois à

---

<sup>223</sup> C. éner., art. L. 121-4 et L. 321-6.

<sup>224</sup> RTE, *Schéma décennal de développement du réseau 2013*.

<sup>225</sup> Règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 ; ex.délib. CRE du 8 déc. 2011 portant décision d'approbation du programme d'investissement de RTE pour 2012

<sup>226</sup> C. éner., art. L321-6

<sup>227</sup> C. éner., art. L321-7

compter de l'établissement du SRCAE<sup>228</sup>. Il doit prendre en compte les orientations définies dans le SRCAE en précisant l'échéancier de développement du réseau avec les capacités de raccordement qui y sont associées. Cette exigence implique donc un développement du réseau de transport en cohérence avec le SRCAE.

En complément de ces obligations relatives aux investissements, RTE assure une mission de gestion du réseau de transport. Une difficulté de celle-ci réside dans la nature de l'électricité qui, dans les conditions techniques du moment, ne peut pas être stockée. En conséquence, le gestionnaire doit assurer un équilibre du réseau à tout moment<sup>229</sup>. Cette gestion en temps réel est assurée par des centres de répartition assurant une mission de *dispatching*. Ces « aiguilleurs de l'électricité » comprennent un centre national d'exploitation du système électrique qui gère le transport sur le réseau très haute tension et les échanges sur les marchés extérieurs. En complément, sept centres transportent l'électricité à l'échelle régionale, collectent l'énergie générée par les installations de production de taille intermédiaire et l'acheminent jusqu'aux consommateurs industriels et aux réseaux de distribution. Leur mission consiste à surveiller l'état du trafic sur le réseau et à se préparer aux différents scénarios de répartition, en cas de défaillance du système. Pour assurer cet équilibre entre la production et la consommation d'électricité ils accèdent à des informations que doivent leur transmettre les opérateurs la veille pour le lendemain pour les quantités d'énergie injectées (programmes d'appel) et les prévisions quant à l'énergie qui sera soutirée (programmes d'approvisionnement)<sup>230</sup>.

Des écarts peuvent se manifester entre les prévisions de production transmises par les producteurs et la pratique. De même, une différence peut avoir lieu entre les consommations envisagées et la consommation réelle. Cette caractéristique conduit le législateur à imposer de recourir à des responsables d'équilibres. Ces opérateurs signent avec RTE un contrat de responsable d'équilibre dans lequel ils s'engagent, sur un périmètre donné, à financer le coût des écarts constatés *a posteriori* entre l'électricité injectée et l'électricité effectivement consommée par le réseau. Les producteurs et consommateurs d'énergie ont l'obligation de recourir à ce tiers en vue de compenser financièrement les écarts observés entre la production ou la consommation envisagée et la situation effectivement constatée. La liste des responsables d'équilibre est publiée sur le site de la CRE<sup>231</sup> et le barème des prix du règlement des écarts négatifs et positifs est publié sur le site de RTE<sup>232</sup>. En obligeant les principaux producteurs et consommateurs d'électricité à compenser financièrement les écarts constatés entre les prévisions et la situation réelle, le mécanisme de responsable d'équilibre incite à proposer des estimations les plus fidèles à la réalité. Il facilite alors la mission du

---

<sup>228</sup> Décret n° 2012-533 du 20 avril 2012 relatif aux schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables, *JORF* n°0095 du 21 avril 2012 p. 7178 ; le décret de 2012 ne prévoit pas d'intervention directe de la Région dans la procédure mais certaines Régions ont mis en place un partenariat privilégié avec RTE pendant l'élaboration du SRCAE pour coordonner les deux schémas.

<sup>229</sup> M. Laigneau, « La vague de froid de janvier 2009 : le délicat équilibre production/consommation . - Point de vue d'un producteur », *RJEP*, n° 662, Mars 2009, repère 3

<sup>230</sup> C. énerg., art. L321-9

<sup>231</sup> <http://www.cre.fr/operateurs/responsables-d-equilibre>

<sup>232</sup> <http://clients.rte-france.com/lang/fr/visiteurs/vie/mecanisme/jour/prix.jsp>

gestionnaire de réseau de transport et concourt à la sécurité énergétique et à un approvisionnement continu en électricité.

En vue d'assurer la sécurité électrique dans la durée, l'article L. 141-1 du Code de l'énergie prescrit à RTE l'obligation de réaliser au moins tous les deux ans le bilan prévisionnel pluriannuel de l'équilibre offre-demande d'électricité, afin de permettre l'élaboration de la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité. Cette étude consiste à réaliser une analyse de l'évolution de la demande électrique et de l'offre de production à cinq ans ainsi qu'un diagnostic prévisionnel de l'équilibre du système à moyen terme et à élaborer des scénarios prospectifs à long terme (15-20 ans)<sup>233</sup>. Dans son bilan prévisionnel de septembre 2012, RTE prévoit que la sécurité d'alimentation électrique devrait être assurée jusqu'en 2015, et qu'à compter de 2016, une puissance de 1,2 GW, et de 2,1 GW en 2017 devrait manquer<sup>234</sup>. Dans son bilan actualisé de juin 2013, le gestionnaire confirme la réduction des marges de sûreté dès 2016 et qu'en l'absence de compensation, par la création de nouvelles capacités de production ou d'effacement, la sécurité d'approvisionnement pourrait ne pas être assurée en cas de vague de froid intense comparable à celle de février 2012<sup>235</sup>.

Lorsque cet équilibre est rompu, le gestionnaire met en œuvre des réserves classées en trois catégories<sup>236</sup>. La réserve primaire est assurée par l'ensemble des producteurs d'électricité interconnectés au réseau de transport de l'Union pour la Coordination du transport d'électricité (UCTE), association regroupant les gestionnaires de réseaux de transport d'Europe du centre et de l'ouest. Cette réserve doit permettre de répondre à une perte des deux plus grosses unités de production du réseau. A cet effet, les producteurs d'électricité d'une puissance supérieure à 40 Mw et les anciens groupes de production de plus de 120 Mw connectés au réseau de transport ont l'obligation de réserver une partie de leur puissance à cette réserve primaire, prenant la forme de contrats bilatéraux avec RTE. L'ensemble des producteurs gérant des installations d'une puissance supérieure à 120 Mw ont l'obligation de consacrer une partie de cette production à la réserve secondaire oscillant selon la plage horaire et la période de l'année entre 500 et 1000 Mw. Ces modalités sont précisées dans les contrats bilatéraux signés avec RTE. Enfin, la réserve tertiaire est constituée d'un mécanisme d'ajustement prenant la forme d'un appel d'offres permanent, transparent et ouvert à toutes les productions d'une puissance supérieure à 10Mw. Il prend la forme d'un marché dans lequel des « acteurs d'ajustement » proposent à RTE des « offres d'ajustement ». Celui-ci comprend des offres à la hausse (augmentation de la production, de l'importation et diminution des consommations) et à la baisse (diminution de la production, augmentation de la

---

<sup>233</sup> Décret n° 2006-1170 du 20 septembre 2006 relatif aux bilans prévisionnels pluriannuels d'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité, *JORF* n°220 du 22 septembre 2006 page 13964

<sup>234</sup> RTE, bilan prévisionnel de l'équilibre offre-demande de l'électricité en France, édition 2012, sept. 2012

<sup>235</sup> RTE, *Actualisation du bilan prévisionnel de l'équilibre offre-demande d'électricité en France*, juill. 2013 ; concernant l'hiver 2014-2015 : RTE, *Bilan prévisionnel de l'équilibre offre-demande d'électricité en France*, édition 2014, nov. 2014.

<sup>236</sup> C. éner., art. L321-11

consommation et exportation)<sup>237</sup>. RTE opère ensuite une sélection des offres, dans un premier temps, sur des critères techniques, en fonction des besoins d'ajustement, puis dans un second temps, par un classement des offres fondé sur un principe de préséance économique, se traduisant par un classement des offres de la moins onéreuse à la plus couteuse.

Lorsque le fonctionnement normal du réseau public de transport est menacé de manière grave et immédiate ou requiert des appels aux réserves mobilisables, le gestionnaire du réseau public de transport peut recourir au mécanisme d'effacement<sup>238</sup>. L'« effacement de consommation électrique » ou « lissage de la courbe de charge par le pilotage de la demande » consiste, en cas de déséquilibre entre l'offre et la demande d'électricité à réduire provisoirement la consommation physique d'un site donné ou d'un groupe d'acteurs. A cet effet, RTE procède à l'interruption instantanée de la consommation des consommateurs finals raccordés au réseau public de transport et à profil d'interruption instantanée dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de l'énergie, après avis de la CRE. Ces sujétions de service public font l'objet d'une compensation par le gestionnaire du réseau<sup>239</sup>.

La mission d'équilibrage du réseau relève du service public de l'électricité. Dès lors, la légalité des décisions prises par RTE dans ce domaine sont de la compétence de la juridiction administrative<sup>240</sup>.

Cette mission est complétée par des obligations en termes de qualité de l'électricité fondée sur trois critères : la continuité de l'alimentation, la qualité de l'onde de tension et la qualité de service relevant des aspects relationnels<sup>241</sup>. Ces prescriptions sont définies par voie réglementaire et précisées dans le cahier des charges de la concession du réseau public de transport<sup>242</sup>. Dans ce domaine, la CRE alerte régulièrement sur les imperfections du cadre réglementaire qui pourrait conduire à une dégradation de la qualité de l'électricité<sup>243</sup>. A cet effet, le CORDIS précise que RTE est soumis à une obligation de moyen renforcée<sup>244</sup>. Il

---

<sup>237</sup> C. énerg., art. L.321-10 ; Cf. Délibération de la CRE du 22 novembre 2013 portant orientations s'agissant des règles relatives au mécanisme d'ajustement et de l'accord de rattachement du responsable d'équilibre des sites de consommation participant à l'effacement du 22 nov. 2013

<sup>238</sup> C. énerg., art. L.321-19 ; arrêté du 27 mars 2014 pris en application de l'article L. 321-19 du Code de l'énergie, *JORF* n°0075 du 29 mars 2014 page 6142.

<sup>239</sup> Décret n° 2014-764 du 3 juillet 2014 relatif aux effacements de consommation d'électricité, *JORF* n°0154 du 5 juillet 2014 page 11145 ; CRE, Communication du 18 novembre 2013 relative aux charges de service public de l'électricité et à la contribution unitaire pour 2014.

<sup>240</sup> T. confl., 26 avril 2004, n° 3379, *Conseil supérieur consultatif des comités mixtes à l production* ; sur l'incompétence de l'Autorité de la concurrence pour se prononcer sur les pratiques alléguées à l'encontre de RTE : Aut. Conc., déc., n° 11-D-09 du 8 juin 2011 relative à des pratiques mises en œuvre par EDF et RTE dans le secteur de l'électricité

<sup>241</sup> C. énerg., art. L.321-18

<sup>242</sup> Décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 relatif aux niveaux de qualité et aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité, *JORF* n°0301 du 28 décembre 2007 page 21533 ; décret n° 2006-1731 du 23 décembre 2006 approuvant le cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité, *JORF* n°302 du 30 décembre 2006 page 20021, art. 17 à 18.

<sup>243</sup> CRE, avis défavorable du 11 oct. 2007 sur le projet d'arrêté pris en application du décret relatif au niveau de qualité et aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité

<sup>244</sup> Cordis, déc. 15 déc. 2008 sur le différend qui oppose la société Condat à la société RTE EDF Transports

estime que les consommateurs ne sont pas tenus d'accepter, sans indemnisation, des creux de tension qui présentent un caractère récurrent et non exceptionnel. RTE doit proposer à ses clients, en fonction de leurs caractéristiques propres, des engagements en matière de creux de tension (exprimés en profondeur et en durée) de nature à assurer une meilleure indemnisation des préjudices lorsque ceux-ci présentent un caractère récurrent, mettant ainsi fin à une pratique consistant, pour le gestionnaire de réseau, à faire figurer dans ses contrats des engagements en matière de creux de tension peu contraignants et ne permettant pas, ce faisant, d'ouvrir droit à indemnisation.

En tant que service public national, l'activité de transport d'électricité doit répondre à des obligations en termes de sécurité des ouvrages, de sécurité énergétique, de continuité de l'approvisionnement et offrir une électricité de qualité. Ces obligations tracent les contours du droit d'accès à l'électricité et se retrouve concernant la distribution d'électricité.

### ***3/ Les obligations applicables à la distribution d'électricité***

La distribution d'électricité est un service public local<sup>245</sup> qui a pour fonction de desservir les consommateurs finals et les producteurs d'électricité raccordés en moyenne et basse tension<sup>246</sup>. Il est composé des ouvrages de tension inférieure à 50 kV, des ouvrages de tension supérieure qui ne sont pas exploités par le gestionnaire de transport et des transformateurs de haute en moyenne et basse tension. Ce service public est concédé par des autorités organisatrices de la distribution mentionnées dans l'article L. 2224-31 du CGCT. Son organisation est confiée aux communes ou à leurs groupements, au département lorsque celui-ci exerçait cette compétence avant la publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004. Depuis la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, lorsque cette compétence n'est exercée ni par le département ni par un unique syndicat de communes ou syndicat mixte sur l'ensemble du territoire départemental ou sur un ensemble de territoires départementaux contigus ni par un groupement de collectivités territoriales dont la population est au moins égale à un million d'habitants, le préfet peut engager la procédure de création d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte pour l'exercice de ces compétences sur l'ensemble du territoire départemental ou sur un ensemble de territoires départementaux contigus. En complément, et de manière volontaire, certains syndicats se sont rapprochés dans des pôles régionaux de l'énergie. Ce phénomène fut initié dans le Pôle Energie Centre (PEC) qui a fédéré, le 22 septembre 2009, les sept syndicats d'énergie existants<sup>247</sup>. Dans le même sens, les quatre syndicats départementaux d'énergie de la Bretagne se sont regroupés, le 7

---

(RTE), relatif à l'exécution du contrat d'accès au réseau public de transport d'électricité ; Pierre-Alain Jeanneney et S. Perrotet, « Le Cordis impose des obligations à RTE en matière de qualité de l'électricité délivrée à ses clients », *RJEP*, n° 667, août 2009, comm. 39.

<sup>245</sup> CE, avis, 11 mai 2006, *EDCE*, 2006, p. 211 ; Cons. const., déc. n° 2006-543 DC du 30 nov. 2006, Loi relative au secteur de l'énergie.

<sup>246</sup> CGCT, art. L. 2224-31-IV ; P. Sokoloff, « Les régulations locales de la distribution et de la fourniture d'électricité », in M. Lapeyre, *Les nouvelles régulations électriques 1 régulations et monopole de la concurrence*, Lavoisier, 2012, p. 145.

*Contrats publics*, dossier : *l'électricité sous tension*, n° 109, avril 2011.

<sup>247</sup> <http://www.pole-energie-centre.fr>

avril 2011, au sein du Pôle Energie pour la Bretagne (PEB) compétent dans les domaines de la distribution, de la production et de la maîtrise de la demande en énergie. Ces structures apportent une solution aux principales problématiques liées à la fragmentation des concessions.

La gestion des concessions de distribution est confiée à ERDF, filiale à près de 100% d'EDF sur 95% du territoire. Les 5% du territoire restant sont gérés par des entreprises locales de distribution qui sont des sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat ou les collectivités locales détiennent la majorité du capital, des coopératives d'usagers, des sociétés d'intérêt collectif agricoles concessionnaires d'électricité ou des régies constituées par les collectivités locales établies avant la loi du 9 avril 1946 et dont l'autonomie a été maintenue après cette date<sup>248</sup>. En conséquence, il n'est pas possible de créer de nouvelles structures de ce type<sup>249</sup>. Cette gestion est assurée par EDF dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental<sup>250</sup>. Les missions s'exercent dans des conditions fixées par un cahier des charges pour les concessions ou un règlement de service pour les régies<sup>251</sup>.

Le gestionnaire de réseau de distribution d'électricité est chargé de définir et de mettre en œuvre les politiques d'investissement et de développement des réseaux de distribution afin de permettre le raccordement des installations des consommateurs et des producteurs ainsi que l'interconnexion avec d'autres réseaux ; d'assurer la conception et la construction des ouvrages ainsi que la maîtrise d'œuvre des travaux relatifs à ces réseaux, en informant annuellement l'autorité organisatrice de la distribution de leur réalisation ; de conclure et de gérer les contrats de concession ; d'assurer, dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires, l'accès à ces réseaux ; de fournir aux utilisateurs des réseaux les informations nécessaires à un accès efficace aux réseaux, sous réserve des informations protégées par des dispositions législatives ou réglementaires ; d'exploiter ces réseaux et d'en assurer l'entretien et la maintenance ; d'exercer les activités de comptage pour les utilisateurs raccordés à son réseau, en particulier la fourniture, la pose, le contrôle métrologique, l'entretien et le renouvellement des dispositifs de comptage et d'assurer la gestion des données et toutes missions afférentes à l'ensemble de ces activités<sup>252</sup>. De plus, le gestionnaire de réseau public de distribution d'électricité veille, à tout instant, à l'équilibre des flux d'électricité, à l'efficacité, à la sécurité et à la sûreté du réseau<sup>253</sup>.

---

<sup>248</sup> Ph. Terneyre, « Sur quelques problèmes juridiques contemporains à haute tension - à propos des concessions locales de distribution et de fourniture d'électricité », *AJDA*, 2010, p.1640 ; Ph. Terneyre, « Mise en concurrence des concessions locales de distribution ou de fourniture d'électricité », M. Lapeyre, *Les nouvelles régulations électriques Les régulations et monopole de la concurrence*, op. cit., p. 289 ; S. Nicinski, « A propos des concessions locales de distribution d'électricité - évitons les surtensions ! », *AJDA*, 2010, p.1737.

<sup>249</sup> L. Poniatowski et J. Dessessard, *Rapport à la Commission d'enquête du Sénat sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques, Electricité : assumer les coûts et préparer la transition énergétique*, 11 juill. 2012, t. 1 ; FNCCR, *Livre Blanc : Quel mode de gestion pour les services publics locaux de l'électricité ?*, 2011.

<sup>250</sup> C. éner., art. L. 121-4.

<sup>251</sup> C. éner., art. L. 322-2.

<sup>252</sup> C. éner., art. L322-8.

<sup>253</sup> C. éner., art. L322-9

De façon similaire aux missions du gestionnaire de transport d'électricité, les gestionnaires de réseaux publics de distribution d'électricité conçoivent et exploitent ces ouvrages de façon à assurer une desserte en électricité d'une qualité régulière, définie et compatible avec les utilisations usuelles de l'énergie électrique<sup>254</sup>. Le niveau de qualité est déterminé dans le cahier des charges de concession conformément aux prescriptions réglementaires<sup>255</sup>. Selon le rapport d'information du député Jean Proriol du 5 avril 2011 sur la sécurité et le financement des réseaux de distribution d'électricité, cette qualité s'est fortement dégradée ces dernières années et les réseaux ont été fragilisés par un manque d'investissement<sup>256</sup>. En conséquence, les autorités concédantes pourraient faire usage des pouvoirs de sanction conférés par l'article L322-12 du Code de l'énergie et disposant que : « lorsque le niveau de qualité n'est pas atteint en matière d'interruptions d'alimentation imputables aux réseaux publics de distribution, l'autorité organisatrice peut obliger le gestionnaire du réseau public de distribution concerné à remettre entre les mains d'un comptable public une somme qui sera restituée après constat du rétablissement du niveau de qualité ». Les modalités d'application devraient être précisées par décret, mais faute de publication de celui-ci, cette procédure ne peut être mise en œuvre. Face à cette situation, les autorités concédantes tendent à s'impliquer directement dans la maîtrise d'ouvrage du réseau de distribution où elles interviennent comme opérateurs de réseaux et ont la faculté de faire exécuter en tout ou en partie à leur charge, les travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution<sup>257</sup>. Cette prérogative s'exerce en zone rurale où elles peuvent disposer du concours du Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACE). Les ouvrages réalisés sont ensuite remis au concessionnaire pour être intégrés au réseau public de distribution.

Cette situation exige une transparence des actions que le concessionnaire compte mettre en œuvre en matière d'investissements ainsi qu'une coordination de ceux-ci entre l'autorité concédante et son concessionnaire<sup>258</sup>. Dans ce domaine, les autorités concédantes disposent de prérogatives croissantes en matière d'accès aux informations du concessionnaire. Le législateur prévoit une série de renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique, sur la valeur des ouvrages concédés, ainsi que des données permettant d'élaborer et d'évaluer les SRCAE, les PCET et un bilan détaillé de la contribution du concessionnaire à ce dernier<sup>259</sup>. L'article 24 du modèle de cahier des charges de 2007

---

<sup>254</sup> C. énerg., art. L322-12

<sup>255</sup> Décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 relatif aux niveaux de qualité et aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité, *JORF* n°0301 du 28 décembre 2007 page 21533 ; arrêté du 16 septembre 2014 reconnaissant une méthode d'évaluation des chutes de tension sur les réseaux publics de distribution d'électricité, *JORF* n°0224 du 27 septembre 2014 page 15719.

<sup>256</sup> AN, Rapport d'information n° 3307 présenté par M. Jean Proriol sur la sécurité et le financement des réseaux de distribution d'électricité

<sup>257</sup> C. énerg., art. L322-6

<sup>258</sup> ERDF et FNCCR, *Protocole d'accord sur la période tarifaire 2014-2017 renforcer les relations entre les autorités concédantes et le concessionnaire ERDF au service de la qualité du service concédé programmation et coordination des investissements évolution de la redevance de concession échange de données financières, patrimoniales et cartographiques.*

<sup>259</sup> CGCT, art. L2224-31-I

ajoute que le concessionnaire doit fournir chaque année à l'autorité concédante les plans mis à jour des réseaux ainsi qu'un compte rendu d'activité, dont il précise le contenu et auquel doit être annexé « l'évaluation, par le concessionnaire, des provisions constituées pour le renouvellement des ouvrages de la concession, ainsi que la valeur brute, la valeur nette comptable et la valeur de remplacement des ouvrages concédés ». Chaque organisme de distribution d'électricité transmet également à chacune des autorités concédantes précitées un compte rendu de la politique d'investissement et de développement des réseaux. Sur la base de ce compte rendu, les autorités organisatrices établissent un bilan détaillé de la mise en œuvre du programme prévisionnel de tous les investissements envisagés sur le réseau de distribution. Ce programme prévisionnel, qui précise notamment le montant et la localisation des travaux, est élaboré à l'occasion d'une conférence départementale réunie sous l'égide du préfet et transmis à chacune des autorités concédantes<sup>260</sup>. Selon la Cour des comptes, ce procédé constitue une réponse positive au besoin de coordination locale des investissements, celle-ci appelant plus largement une programmation commune<sup>261</sup>. Cette exigence a conduit le groupe de travail distribution et réseaux de distribution du débat national sur la transition énergétique à proposer la mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements dans la distribution (PPI-D) afin de disposer d'une vision des besoins d'investissements sur les réseaux de distribution à horizon de dix ans<sup>262</sup>.

L'implication croissante des autorités organisatrices dans la gestion des réseaux de distribution a également conduit le Conseil d'Etat à préciser dans l'arrêt Commune de Douai, qu'il découle des principes mêmes de la délégation de service public que le concessionnaire doit communiquer au concédant toute information utile sur les biens de la délégation et notamment transmettre, à la demande de la collectivité publique, un inventaire précis des ouvrages de la concession avec la détermination de leur valeur brute, de leur valeur nette comptable et de leur valeur de remplacement<sup>263</sup>. Le paragraphe D de l'article 32 du modèle de cahier des charges de 2007 précise que suite à une mise en demeure restée sans réponse pendant quinze jours, le concessionnaire devra verser à l'autorité concédante « une pénalité égale, par jour de retard à compter de la date de mise en demeure, à un millième du montant afférant à l'année précédente au titre de la part de « fonctionnement » de la redevance de concession ». En complément, le groupe de travail distribution et réseaux de distribution du débat national sur la transition énergétique propose de créer une obligation de service public de gestion de données de consommations dans le cadre des concessions de distribution publique et des missions de service public des gestionnaires de réseau de distribution afin de garantir l'accès des collectivités aux données des réseaux d'électricité et de gaz nécessaires à

---

<sup>260</sup> CGCT, art. L. 2224-31.

<sup>261</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, op. cit., p.130 et 145

<sup>262</sup> Débat national sur la transition énergétique, *Rapport Distribution et réseaux de distribution*, Op. cit., proposition 4.

<sup>263</sup> CE, ass., 21 déc. 2012, n° 342788, Cne de Douai ; G. Eckert, « Droit à l'information du concédant », *Contrats et Marchés publics*, n° 2, févr. 2013, comm. 42 ; E. Fatôme et Ph. Terneyre, « Le statut des biens des délégations de service public », *AJDA*, 2013 p. 724 ; X. Domino et A. Bretonneau, « Biens de retour : gare aux boomerangs », *AJDA*, 2013 p. 457 ; J.-S. Boda, « Le Conseil d'Etat et le régime juridique des biens des délégations de service public », *JCP A*, n° 8, 18 févr. 2013, 2044.

la conduite de leur politique de transition énergétique<sup>264</sup>.

La distribution d'électricité assure donc un rôle central dans les missions de service public consistant à assurer un développement équilibré de l'approvisionnement en électricité, le développement et l'exploitation des réseaux<sup>265</sup>. Elle conduit à astreindre les gestionnaires de réseaux à des obligations particulières en termes d'investissements et d'exploitation des ouvrages. Les exigences de sécurité des personnes, de sécurité énergétique, de continuité et de qualité de l'énergie fournie sont donc une nouvelle fois au cœur des règles de service public applicables. En contrepartie, l'exercice de ces missions conduit à les doter de prérogatives spécifiques au *prima* desquelles figure la situation de monopole. Cette situation tranche notablement avec le régime juridique applicable en matière de fourniture d'électricité.

#### ***4/ Les obligations applicables à la fourniture d'électricité***

La fourniture d'électricité est l'activité d'achat d'électricité pour revente aux consommateurs finals ou aux gestionnaires de réseaux pour leurs pertes<sup>266</sup>. Son exercice est soumise à une autorisation préalable du ministre chargé de l'énergie délivrée en fonction des capacités techniques, économiques et financières du demandeur et de la compatibilité de son projet avec les obligations incombant à cette activité<sup>267</sup>. Pour accomplir leur mission, les fournisseurs s'approvisionnent directement auprès des producteurs d'électricité dans le cadre de contrats de gré à gré, soit dans le cadre de bourses de l'énergie (Epex Spot France pour les produits spot et EEX Power Dérivatives France pour les produits futures)<sup>268</sup>. La liste des fournisseurs est publiée sur le site du ministre chargé de l'énergie<sup>269</sup>. Afin de prendre en compte le bon fonctionnement, la sécurité et la sûreté des réseaux publics d'électricité et de contribuer à la protection des consommateurs contre les défaillances des fournisseurs ainsi qu'à la continuité de leur approvisionnement, le ministre chargé de l'énergie peut interdire sans délai l'exercice de l'activité d'un fournisseur lorsqu'il ne peut plus assurer les obligations qui lui incombent et lui infliger des sanctions administratives<sup>270</sup>. Dès lors, si l'activité de fourniture s'exerce dans le cadre d'un marché libéralisé, elle n'en fait pas moins l'objet d'un

---

<sup>264</sup> Débat national sur la transition énergétique, *Rapport Distribution et réseaux de distribution*, juil. 2013, proposition 11.

<sup>265</sup> C. éner., art. L. 121-2.

<sup>266</sup> C. éner., art. L333-1

<sup>267</sup> Décret n° 2011-1457 du 7 novembre 2011 relatif à l'autorisation d'exercer l'activité d'achat d'électricité pour revente et à l'autorisation de fourniture de gaz, *JORF* n°0259 du 8 novembre 2011 page 18784

<sup>268</sup> F. Boisseleau, *Le rôle des bourses de l'électricité pour la création d'un marché commun européen de l'électricité, design de marché et régulation*, Université Paris-Dauphine, thèse, 2004. ; S. Wormser et P. Zagury, « Le trading d'électricité en France », *JCP E*, 2002, n° 25, p. 1036 ; F. Hervé, « Le trading des commodités énergétiques en Europe : le cas de l'électricité », *Rev. De l'énergie*, nov. 2002, n° 541, p. 633 ; C. Clarenc, « Régime du négoce de l'électricité en France : imbroglio à la française », *LPA*, 1<sup>er</sup> mars 2002 ; N. Charbit, « L'ouverture du négoce d'électricité, exercice d'interprétation constructive », *D.*, 2001, 2962 ; S. Martin et P. Zagury, « La loi du 10 février 2000 et les activités de production et de négoce d'électricité », *Gaz. Pal.*, 21 janv. 2001, p. 5 ; E. Davis, *Energy trading and investing : trading, risk management and structuring deals in the energy market*, Etats-Unis, McGraw-Hill, 2009 ; S. Errera et S. Brown, *Fundamentals of trading Energy futures & options*, Etats-Unis, PennWell Corp., 2002 ; CRE, *Marchés de gros – Observatoire des marchés de l'électricité, du gaz et du CO2*, 4<sup>ème</sup> trimestre 2013.

<sup>269</sup> C. éner., art. L333-2 ; <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Liste-des-fournisseurs-autorises.html>

<sup>270</sup> C. éner., art. L333-3 et 4

encadrement par des autorités publiques et ce phénomène tend à prendre de l'importance.

Alors que le libre jeu du marché était censé garantir l'optimum économique à court et long termes, éventuellement corrigé par le mécanisme de l'appel d'offre, les prix bas de l'électricité et le manque de visibilité à long terme n'ont pas permis la réalisation des investissements nécessaires au remplacement et à la modernisation des ouvrages de production d'électricité, notamment pour assurer la continuité des approvisionnements en période de pointe<sup>271</sup>. Ce constat est à l'origine d'obligations mises à la charge des fournisseurs visant à les faire contribuer à la sécurité énergétique. En ce sens, l'article L. 335-1 du Code de l'énergie dispose que : « chaque fournisseur d'électricité contribue, en fonction des caractéristiques de consommation de ses clients, en puissance et en énergie, sur le territoire métropolitain continental, à la sécurité d'approvisionnement en électricité ». Ce dispositif prend la forme d'un mécanisme d'obligation de capacité se traduisant dans l'obligation pour chaque fournisseur d'électricité de disposer de garanties directes ou indirectes de capacités d'effacement de consommation et de production d'électricité<sup>272</sup>. L'objectif du dispositif est de garantir l'équilibre entre la production et la consommation sur le territoire métropolitain continental, principalement en périodes de pointe<sup>273</sup>.

L'obligation de capacité des fournisseurs est établie, pour chaque année de livraison, par RTE à partir de la puissance de référence des clients de chaque fournisseur qu'il calcule selon une méthode permettant de satisfaire l'objectif de sécurité d'approvisionnement en électricité. Toutes les capacités de production et d'effacement auxquelles recourent les fournisseurs doivent également faire l'objet d'une certification relevant de la compétence du gestionnaire de transport<sup>274</sup>. Les méthodes de certification, transparentes et non discriminatoires, sont approuvées par le ministre chargé de l'énergie, sur proposition de la CRE<sup>275</sup>. Ce mécanisme a généré un véritable marché, les garanties de capacités étant qualifiées par le législateur de biens meubles incorporels échangeables et cessibles. Des sanctions sont également prévues dans le cas où les fournisseurs ne justifieraient d'une

---

<sup>271</sup> Rapport du groupe de travail présidé par Serge Poignant et Bruno Sidot sur la maîtrise de la pointe électrique, avril 2010

<sup>272</sup> RTE, *Rapport sur la mise en place d'un mécanisme d'obligation de capacité prévu par la loi NOME*, 1<sup>er</sup> oct. 2011 ; A. Sandrin-Deforge et S. Kandji, « Le mécanisme des obligations de capacité, quelle intégration dans le marché européen de l'électricité ? », *BDEI*, sept. 2011, n° 35, p. 44 ; R. Peylet, « La nouvelle organisation du marché de l'électricité, Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 », *D.*, 2011, p. 311 ; A. Le Gall, « La loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité : le transitoire appelé à durer », *JCP E*, 2011, n° 5, p. 1076 ; Ch. Le Bihan Graf et O. Beatrix, « Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité », *AJDA*, 2011, p. 432 ; F. Leveque, G. de Muizon, V. Rious et M. Saguan, « Justifications économiques de l'utilité d'un mécanisme de bouclage dans le fonctionnement d'un dispositif d'obligation de capacité », *Rev. De l'énergie*, n° 603, sept.-oct. 2011, p. 1 ; S. Nicinski, « La loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité », *RJEP*, n° 684, Mars 2011, étude 2.

<sup>273</sup> C. éner., art. L335-2 ; décret n° 2012-1405 du 14 décembre 2012 relatif à la contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement en électricité et portant création d'un mécanisme d'obligation de capacité dans le secteur de l'électricité, *JORF* n°0294 du 18 décembre 2012 page 19896 ; délibération de la CRE du 29 mars 2012 portant avis sur le projet de décret pris pour application de l'article L. 335-6 du Code de l'énergie relatif au dispositif de contribution des fournisseurs à la sécurité d'approvisionnement en électricité et instaurant un mécanisme de capacité.

<sup>274</sup> C. éner., art. L335-3.

<sup>275</sup> C. éner., art. L335-4.

détention de garantie de capacité suffisante. Dans ce cas, ils s'exposent à une sanction pécuniaire prononcée par la CRE, qui ne les dispense pas d'acquérir la capacité suffisante<sup>276</sup>. Si l'infraction persiste, le ministre chargé de l'énergie peut suspendre l'autorisation du fournisseur<sup>277</sup>.

En obligeant les fournisseurs d'électricité à disposer de garanties nécessaires pour permettre une adéquation entre la demande et l'offre d'électricité, les obligations tendent à accroître les obligations de service public. Paradoxalement, ce cadre juridique conforte également le marché de l'énergie en générant en parallèle un marché de capacité. Marché et service public se combinent donc pour garantir la sécurité énergétique et pour permettre l'accès à l'énergie. Une approche comparable peut être observée concernant le service public du gaz.

---

<sup>276</sup> C. énerg., art. L335-7.

<sup>277</sup> C. énerg., art. L335-8.



## **Chapitre 3: Les obligations applicables au secteur du gaz naturel**

Le service public du gaz repose sur une approche inspirée du service public de l'électricité en conférant des prérogatives et des obligations à l'ensemble des opérateurs selon une approche fonctionnelle. Contrairement à l'électricité, il n'existe pas de définition générale du service public du gaz fondée sur de grands objectifs. En revanche, l'article L. 121-32 du Code de l'énergie dispose que des obligations de service public sont assignées aux opérateurs de réseaux de transport et de distribution de gaz naturel, aux entreprises locales de distribution de gaz aux distributeurs agréés, aux exploitants d'installations de gaz naturel liquéfié, aux titulaires de concessions de stockage souterrain et aux fournisseurs. Il dresse ensuite une liste de catégories d'obligations intéressant directement l'accès à l'énergie à savoir : la sécurité des personnes et des installations en amont du raccordement des consommateurs finals ; la continuité de la fourniture de gaz ; la sécurité d'approvisionnement ; la qualité et le prix des produits et des services fournis ; et le développement équilibré du territoire. L'approvisionnement en gaz n'est pas mentionné dans la liste des obligations reposant sur les opérateurs. Cette activité est encadrée par le Code minier dont la spécificité du régime juridique concourt à la sécurité énergétique.

Au même titre que pour l'électricité, un contrat de service public a été signé entre l'Etat et GDF Suez, le 23 décembre 2009, tant pour les activités que la société gère directement que pour celles relevant de ses filiales, à savoir GRTgaz pour le transport, Storengy pour le stockage et Elengy pour les terminaux. Le contrat porte notamment sur la sécurité d'approvisionnement, l'amélioration de la sécurité des biens et des personnes, une meilleure prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire.

Au même titre que pour l'électricité, les règles relatives au service public du gaz concourant à l'accès à l'énergie peuvent être appréhendées dans une approche fonctionnelle en distinguant l'approvisionnement (I), le transport (II), la distribution (III), le stockage (IV) et la fourniture de gaz (V).

### ***1/ Les obligations relatives à l'approvisionnement en gaz***

Conformément à l'article L. 400-1 du Code de l'énergie, les dispositions du livre IV de ce Code s'appliquent à tous les types de gaz qui peuvent être injectés et transportés de manière sûre dans les réseaux de gaz naturel. Cet énoncé conduit à régir par les mêmes règles juridiques l'approvisionnement en gaz provenant de couches géologiques du sous-sol présentant pour caractéristique commune de provenir de la transformation naturelle de matière organique et d'être essentiellement composé de méthane (CH<sub>4</sub>) (A). Cependant, une exception doit être relevée concernant l'exploitation des gaz de schiste à partir du procédé de la fracturation hydraulique qui obéit à un régime juridique dérogatoire (B).

## **I. Le régime juridique général**

La recherche et l'exploitation de gîtes contenant du gaz naturel sont régies par les dispositions du livre Ier du Code minier conduisant à leur appliquer les spécificités de ce

droit<sup>278</sup>. Celui-ci est traditionnellement entendu comme « l'ensemble des règles de droit applicables à la recherche et à l'exploitation des substances minérales »<sup>279</sup>. Il traite des régimes de prospection, des droits de l'exploitant sur les gisements, des rapports entre les propriétaires de la surface et les exploitants, des règles de police et de sécurité. Le gaz naturel relève de la catégorie des substances minérales ou fossiles visées à l'article L.111-1 du Code minier. Les règles juridiques qui s'y appliquent valent également pour recherche et l'exploitation de pétrole.

Tout d'abord, les règles applicables se caractérisent par un régime juridique dérogatoire à l'article 552 du Code civil selon lequel « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous » et que le propriétaire « peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir ». En effet, le régime juridique applicable à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures confère des pouvoirs étendus à l'administration au profit de l'exploitant et au détriment du propriétaire du terrain.

Ensuite, la valorisation de l'exploitation minière est encouragée par le régime juridique des titres miniers favorables au prospecteur. Le régime des travaux de recherche permet l'exploration du sous-sol sans le consentement du propriétaire sur autorisation de l'autorité administrative<sup>280</sup>. Cependant, ce dispositif ne permet pas à l'explorateur de disposer d'une exclusivité dans les recherches effectuées. Par conséquent, le moyen juridique le plus couramment utilisé est le permis exclusif de recherche. En ce sens, le « permis H », propre aux hydrocarbures, attribué après mise en concurrence, confère à son titulaire pour une durée de cinq ans ou plus, prolongeable deux fois au maximum, pour une durée de cinq années chaque fois, l'exclusivité d'effectuer tous les travaux de recherche dans le périmètre défini et de disposer librement des produits extraits à l'occasion des recherches et des essais<sup>281</sup>. De plus, ce permis lui confère un droit d'exclusivité d'exploiter les ressources découvertes à l'intérieur de ce périmètre. En ce sens, l'article L. 132-6 du Code minier dispose que « pendant la durée de validité d'un permis exclusif de recherches, son titulaire peut seul obtenir une concession portant, à l'intérieur du périmètre de ce permis, sur des substances mentionnées par celui-ci. Le titulaire d'un permis exclusif de recherches a droit, s'il en fait la demande avant l'expiration de ce permis, à l'octroi de concessions sur les gisements exploitables découverts à l'intérieur du périmètre de ce permis pendant la validité de celui-ci ». Le titulaire de la concession dispose ensuite d'un monopole sur l'exploitation des hydrocarbures, pour une durée maximale de 50 ans et de la possibilité de procéder à des recherches complémentaires dans le périmètre de celle-ci<sup>282</sup>.

Au regard de ces caractéristiques, le régime juridique relatif à la recherche et à

---

<sup>278</sup> C. éner., art.L. 411-1.

<sup>279</sup> J. Perzonnaz, F. Verrier et P. Jallade, "Droit des mines - Régime des recherches minières", *JCL A*, fasc. 370, 23/02/2004

<sup>280</sup> C. min., art. L. 121-1.

<sup>281</sup> C. min., art. L. 122-1

<sup>282</sup> C. min., art L. 132-8 à 13.

l'exploitation des hydrocarbures s'avère donc incitatif et contribue à la sécurité énergétique dans le secteur du gaz. Cependant, cette remarque doit être nuancée par la situation matérielle des gisements disponibles sur le territoire national. En effet, bien que l'exploitation de gaz dans le bassin d'Aquitaine ait débuté au milieu du XX<sup>e</sup> siècle avec les gisements de Saint-Marcet, Lacq puis de Meillon, ceux-ci sont en cours d'épuisement et conduisent à la fermeture de ces sites<sup>283</sup>. Par conséquent, l'approvisionnement en gaz naturel s'effectue désormais principalement en recourant à l'importation, par le transport maritime de gaz naturel liquéfié, des canalisations terrestres et des liaisons sous-marines<sup>284</sup>. Il se traduit dans la conclusion de contrats d'approvisionnement de long terme pouvant aller jusqu'à plusieurs dizaines d'années, entre des fournisseurs de gaz tels que GDFSuez et des producteurs tels que Gazprom en Russie et Statoil en Norvège. Ces contrats de gré à gré sont complétés par l'achat de gaz sur les marchés de l'énergie tels que le National Balancing Point en Angleterre, Zeebrugge en Belgique et TTF aux Pays-Bas. En conséquence, l'approvisionnement en gaz tend à se rapprocher du régime juridique applicable au secteur pétrolier et à transférer les obligations de service public applicables en matière de sécurité énergétique aux fournisseurs de gaz. La recherche et l'exploitation de gaz de schiste pourrait faire évoluer cette situation. Cependant, le régime juridique restrictif applicable dans ce domaine limite cette expansion.

## II. Les dispositions relatives au gaz de schiste

Alors que les gisements conventionnels de gaz sont presque épuisés sur le territoire français, les débats portent désormais sur les ressources non-conventionnelles, au premier plan desquels figure les gaz et huiles de schiste. Ces derniers constituent des hydrocarbures gazeux ou liquides emprisonnés dans la roche sédimentaire à une profondeur de 2 ou 3 kilomètres qui ne peuvent être extraits, en l'état des connaissances scientifiques, qu'en recourant à la fracturation de ces roches par de grandes quantités d'eau sous pression (on parle d'hydrofracturation ou fracturation hydraulique) en association avec plusieurs produits chimiques<sup>285</sup>.

L'exploitation des gaz et huiles de schiste a permis de réduire la dépendance énergétique des Etats-Unis et le prix de son gaz au point de devenir un exportateur net<sup>286</sup>. La possibilité d'accéder à cette source d'énergie peut donc être appréhendée comme un moyen de renforcer la sécurité énergétique nationale et a conduit des Etats comme le Canada, le Brésil, le Royaume-Uni et la Pologne à suivre cette voie avec plus ou moins de succès eu égard aux incertitudes pesant sur la localisation et la quantité des réserves<sup>287</sup>. En contrepartie, le recours à cette source d'énergie est vivement critiquée pour ses atteintes à l'environnement, au premier desquelles figurent l'emploi de grandes quantités d'eau mélangée à des produits chimiques

---

<sup>283</sup> J.-P. Williot, « Du déclin au renouveau : l'approvisionnement gazier en France au XX<sup>e</sup> siècle », *Annales des mines*, août 1998, p. 11 ; G. Paris, « Lacq, le jour d'après », 14.11.2013, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

<sup>284</sup> V. Girault, *Les stratégies d'approvisionnement en gaz naturel des acteurs énergétiques européens*, Montpellier 1, thèse, 2006.

<sup>285</sup> P. Sablière, *Droit de l'énergie*, *Op. cit.*, p. 1359

<sup>286</sup> Au point de rendre certains gisements non-rentables : J.-M. Bezat, « Gaz de schiste : la fête est finie », *Le Monde*, 27 nov. 2013.

<sup>287</sup> M. Mousseau, *La révolution des gaz de schiste*, Québec, Ed. Multimondes, 2011

(adjuvants, gélifiants, biocides, anticorrosifs, etc.) qu'il convient ensuite de collecter puis de traiter, en sus des risques de pollution des nappes phréatiques à traverser pour atteindre la roche mère et des impacts paysagers induits par la nécessité de multiplier les forages<sup>288</sup>.

Le débat national sur la recherche et l'exploitation de cette ressource a émergé suite à l'octroi de trois permis de recherche délivrés le 1<sup>er</sup> mars 2010 portant sur le gaz issu de la roche mère<sup>289</sup>. Les contestations locales ont conduit à la rédaction d'un rapport du Conseil général de l'énergie et des technologies et du Conseil général de l'environnement et du développement durable en avril 2011, complété par celui de la mission d'information sur les gaz et huiles de schiste de juin 2011<sup>290</sup>. Suite à ces travaux, plusieurs propositions de loi ont été déposées, trois devant l'Assemblée nationale et deux au Sénat, ayant conduit à l'adoption de la loi du 13 juillet 2011<sup>291</sup>. Son article 1 dispose qu'« en application de la Charte de l'environnement de 2004 et du principe d'action préventive et de correction prévu à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par des forages suivis de fracturation hydraulique de la roche sont interdites sur le territoire national ». La loi a également institué une commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux ayant notamment pour objet d'évaluer les risques environnementaux liés aux techniques de fracturation hydraulique ou aux techniques alternatives et d'émettre un avis public sur les conditions de mise en œuvre des expérimentations, réalisées aux seules fins de recherche scientifique sous contrôle public<sup>292</sup>. Elle a enfin accordé un délai de deux mois à compter de la promulgation de cette loi aux titulaires de permis exclusifs de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux pour remettre à l'autorité administrative ayant délivré les permis, un rapport précisant les techniques employées ou envisagées dans le cadre de leurs activités de recherches. En cas de

---

<sup>288</sup> T. Dubreuil, « Gaz de schiste : quelles implications pour le droit de l'environnement et du développement durable ? », *Dr. Env.*, 2011, n° 190, p. 148 ; D. Desforges, « Le Code minier à l'épreuve des huiles et gaz de schiste », *Environnement et technique*, avril 2011, n° 305, p. 25.

<sup>289</sup> Arrêté du 1er mars 2010 accordant un permis exclusif de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, dit « Permis de Montélimar », aux sociétés Total E&P France et Devon Energie Montélimar SAS, *JORF* n°0076 du 31 mars 2010 page 6228 ; Arrêté du 1er mars 2010 accordant un permis exclusif de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, dit « Permis de Villeneuve de Berg », à la société Schuepbach Energy LLC, *JORF* n°0078 du 2 avril 2010 page 6420 ; arrêté du 1er mars 2010 accordant un permis exclusif de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, dit « Permis de Nant », à la société Schuepbach Energy LLC, *JORF* n°0075 du 30 mars 2010 page 6185

<sup>290</sup> G. Bellec, S. Catoire, J.-L. Durville, J.-C. Gazeau, J.-P. Leteurtois et D. Pillet, *Les hydrocarbures de roche-mère*, CGIET, *Rapport initial et rapport complémentaire*, févr. 2012 ; F.-M. Gonnot et P. Martin, *Rapport de la mission d'information sur les gaz et huiles de schiste*, AN, rapp. N° 3517, 8 juin 2011.

<sup>291</sup> Loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique, *JORF* n°0162 du 14 juillet 2011 page 12217 ; B. Martor et R. Chétrit, « Réflexions sur le régime d'exploration des hydrocarbures à l'occasion du débat relatif aux gaz et huiles de schistes », *JCP A*, n° 22, p. 2195 ; Ph. Billet, « Recherche et exploitation du gaz de schiste : les incertitudes et demi-mesures d'une loi », *Env.*, nov. 2011 ; T. Dubreuil et R. Romi, « Le Code minier à la lumière des gaz de schiste », *Dr. Env.*, n° 212, mai 2013, p. 174.

<sup>292</sup> *Ibid.*, art. 2 ; décret n° 2012-385 du 21 mars 2012 relatif à la Commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux, *JORF* n°0070 du 22 mars 2012 page 5172.

silence ou de recours à la fracturation hydraulique, l'autorité administrative devait rendre publique, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, la liste des permis abrogés. Pris en application de ces dispositions, un arrêté du 12 octobre 2011 a « constaté » l'abrogation des trois permis accordés le 1<sup>er</sup> mars 2010<sup>293</sup>.

Les arrêtés du 12 octobre 2011 constatant l'abrogation des permis de recherche recourant à la fracturation hydraulique ont fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif de Cergy-Pontoise qui a transmis au Conseil d'Etat une demande de question prioritaire de constitutionnalité des articles 1 (interdiction de la fracturation hydraulique) et 3 (abrogation des permis exclusifs de recherche) de la loi du 13 juillet 2011. Dans un arrêt du 12 juillet 2013, le Conseil d'Etat a fait droit à cette demande<sup>294</sup> conduisant le Conseil constitutionnel à se prononcer dans une décision du 11 octobre 2013<sup>295</sup>. Le Conseil a rejeté l'intégralité des arguments opposés par l'auteur de la QPC. Le juge a considéré que la loi ne méconnaissait pas le principe d'égalité devant la loi, la liberté d'entreprendre, ne portait pas atteinte à une situation légalement acquise, ni au droit de propriété, et que le principe de précaution était, en tout état de cause, inopérant dans cette affaire.

La loi du 13 juillet 2011 ne clôt pas le débat sur l'exploitation des ressources fossiles non-conventionnelles. Cette loi prévoit la mise en place d'une expérimentation contrôlée de la fracturation hydraulique et la remise d'un rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur l'évolution des techniques d'exploration et d'exploitation et la connaissance du sous-sol français, européen et international en matière d'hydrocarbures liquides ou gazeux, et sur les conditions de mise en œuvre de ces expérimentations. Dans ce sens, un rapport de l'OPESCT du sénateur Jean-Claude Lenoir et du député Christian Bataille note les importants progrès réalisés dans la technique de fracturation hydraulique ainsi que du développement de techniques alternatives<sup>296</sup>.

En l'état du droit, l'exploitation des gaz et huiles de schiste est donc légale mais à condition de ne pas recourir à la technique de la fracturation hydraulique. Ce moyen n'est ni remis en cause, ni valorisé par la Commission européenne qui s'est contentée, dans une communication du 22 janvier 2014, de préconiser des principes minimaux concernant le recours à la fracturation hydraulique afin de gérer les risques environnementaux et

---

<sup>293</sup> Arrêté du 12 octobre 2011 portant publication de la liste des permis exclusifs de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux abrogés en application de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011, *JORF* n°0238 du 13 octobre 2011 page 17225

<sup>294</sup> CE, 12 juill. 2013, n° 367893.

<sup>295</sup> Cons., const., déc. n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013, Société Schuepbach Energy LLC ; L. Fonbaustier, « Industrie des hydrocarbures : de l'eau dans le gaz ? », *JCP G*, 28 octobre 2013, n° 44-45, p. 1993 ; F. Laffaille, « Le Conseil constitutionnel valide la loi n°2011-835 du 13 juillet 2011 », *D.*, 14 nov. 2013, n° 39, p. 2586 ; G. Goulard, « Conformité à la Constitution de la loi du 13 juillet 2011 interdisant la fracturation hydraulique », *RJEP*, déc. 2013, n° 714, p. 13 ; O. Mamoudy, « Précisions sur le régime de l'intervention volontaire et l'invocabilité de la charte de l'environnement dans le cadre de la QPC », *LPA*, 19 déc. 2013, n° 253, p. 12 ; M. Rambour, « Le Conseil constitutionnel valide l'interdiction de la fracturation hydraulique, Droit de l'environnement », janv. 2014, n° 219, p. 29

<sup>296</sup> J.-C. Lenoir et Ch. Bataille, *Les techniques alternatives à la fracturation hydraulique pour l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste*, Rapport final, 27 nov. 2013

sanitaires<sup>297</sup>.

Des évolutions ne devraient pas intervenir pendant le quinquennat du Président Hollande, le moratoire ayant été confirmé dans la feuille de route pour la transition énergétique et le projet de loi de programmation sur la transition énergétique garde le silence sur ce point.

L'exploitation des hydrocarbures non conventionnels pourrait cependant se diversifier en s'intéressant à d'autres catégories de gisements telles que le gaz de mine, également qualifié de gaz de couche, dans le Nord-Pas-de-Calais, dont une mission d'enquête constituée à l'automne sous l'égide du schéma régional de développement économique a rendu le 18 février 2014 des conclusions favorables<sup>298</sup>. Contrairement au gaz de schiste, le gaz de couche est stocké à 1500 mètres de profondeur dans les veines de charbon non exploitées au temps des mines, contrairement au Royaume-Uni, aux Etats-Unis, au Canada et à l'Australie. Dans ce domaine, deux permis d'exploration ont été accordés à l'entreprise gazonor dans le Pas-de-Calais, suivant ainsi le pas de la Lorraine<sup>299</sup>.

L'essentiel du gaz consommé sur le territoire français est donc importé et injecté dans les réseaux de transport dont la gestion se caractérise par un ensemble de normes liées au service public du gaz.

## ***2/ Les obligations applicables au transport de gaz***

Le réseau de transport regroupe les ouvrages acheminant le gaz à haute pression au moyen de conduites, à destination des réseaux de distribution, d'autres ouvrages de transport, d'entreprises industrielles ou commerciales, et de sites de stockage ou de chargement<sup>300</sup>. Conformément à la directive sur le marché intérieur du gaz, le gestionnaire de réseau de transport est une personne physique ou morale qui effectue le transport et est responsable de l'exploitation, de la maintenance et, si nécessaire, du développement du réseau de transport dans une zone donnée et, le cas échéant, de ses interconnexions avec d'autres réseaux. Il est également chargé de garantir la capacité à long terme du réseau à satisfaire une demande raisonnable de transport de gaz<sup>301</sup>. En France, cette gestion est assurée par des sociétés commerciales aux capitaux majoritairement privés à savoir GRTgaz et Transport Infrastructures Gaz France (TIGF). Le réseau est organisé en trois zones d'équilibrage

---

<sup>297</sup> Comm. UE, 22 janv. 2014, communiqué IP/14/55 ; « La Commission européenne préconise des principes minimaux applicables au gaz de schiste », *JCPA*, n° 5, 3 Février 2014, act. 116.

<sup>298</sup> M. Vaudano, « Gaz de souche : un nouveau charbon pour le Nord-Pas-de Calais », 19 févr. 2012, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

<sup>299</sup> V. l'avis défavorable de la CRE à propos du tarif d'achat du gaz de mines, délib. du 3 octobre 2013 Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 3 octobre 2013 portant avis sur le projet d'arrêté fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie dégagée par la combustion ou l'explosion du gaz de mine

<sup>300</sup> C. env., art. R. 555-1 ; règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et mélanges, *JOUE*, L 353/1, 31/12/2008 ; P. Lombard, « Le régime juridique du transport et de la distribution de gaz », *CJEG*, 1989, p.3.

<sup>301</sup> 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, *op. cit.*, art. 2.

(GRTgaz nord, GRTgaz sud et TIGF) avec pour chacune un point d'échange.

Alors que la loi de 1946 avait conféré la gestion du transport de gaz naturel au régime de la concession, les ouvrages entrant alors dans la catégorie des biens de retour incorporés, dès le début de la concession dans le domaine de l'Etat, la loi de finance rectificative du 28 décembre 2001<sup>302</sup> a permis aux concessionnaires de devenir propriétaire des ouvrages en substituant le régime de la concession à celui de l'autorisation<sup>303</sup>. Les concessions existantes ont alors fait l'objet d'une résiliation anticipée ayant donné lieu à indemnité au profit des concessionnaires suivie d'un déclassement des canalisations du domaine public de l'Etat aux fins de leur transfert dans la propriété privée des opérateurs moyennant le versement à l'Etat d'un prix de cession.

Contrairement à l'électricité, le transport de gaz n'est pas constitutif d'un service public national<sup>304</sup>, le rejet de cette qualification tenant au fait que cette activité n'a pas été confiée par le législateur à une seule entreprise qui exerce son activité à l'échelle nationale<sup>305</sup>. Néanmoins, les transporteurs disposent de prérogatives spécifiques pour développer et entretenir leur réseau et sont astreints à des obligations de service public en vue de garantir un accès physique à l'énergie<sup>306</sup>.

Au même titre que pour le transport d'électricité, ces gestionnaires sont soumis à un agrément du ministre chargé de l'énergie<sup>307</sup>. La CRE doit également certifier le respect d'obligations d'indépendance<sup>308</sup> en référence au respect des principes de séparation entre les activités de transport et les activités de production ou de fourniture<sup>309</sup>.

Les transporteurs sont soumis à une obligation générale de service public sur la sécurité des personnes. A cet effet, ils élaborent et rendent publiques les prescriptions techniques fixant les exigences techniques de conception et de fonctionnement en matière de raccordement des installations, conformément aux prescriptions réglementaires<sup>310</sup>. Cette exigence de sécurité se traduit dans l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour qu'à toutes les sorties du réseau de transport vers les installations des clients non domestiques

---

<sup>302</sup> Loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001, *JORF* n°302 du 29 décembre 2001 page 21133.

<sup>303</sup> C. env., art. L. 555-1 et s. ; décret n° 2012-615 du 2 mai 2012 relatif à la sécurité, l'autorisation et la déclaration d'utilité publique des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques, *JORF* n°0105 du 4 mai 2012 page 7874.

<sup>304</sup> Cons. const., déc. n° 2006-543 DC du 30 nov. 2006, *Op. cit.*, consid. 22

<sup>305</sup> CE, avis, 11 mai 2006, n° 372040 ; CE, sect., 27 sept. 2006, Bayrou e. a., n° 290716 : *Juris-Data* n° 2006-070758, *JCP A* 2006, act.794 ; RFDA, 2006, p. 1147, concl. E. Glaser, note R. De Bellescize ; J.-E. Schoettl, "Les problèmes constitutionnels soulevés par la loi relative au secteur de l'énergie (1ère partie)", *LPA*, n° 244, 7 déc. 2006, p.3-23 ; n°245, p. 16

<sup>306</sup> C. éner., art. L. 121-32

<sup>307</sup> C. éner., art.L. 111-2.

<sup>308</sup> CRE, délib., du 26 janv. 2012 portant décision de certification de la société TIGF, portant décision de certification de la société GRTgaz et portant décision de certification de la société RTE.

<sup>309</sup> C. éner., art. L. 111-7 et 8 ; J. Arlettaz, « L'exigence d'impartialité dans la gestion des infrastructures de réseaux (2è partie) », *JCP A*, 2010, 2007 ; C. Barthelemy, « De l'opportunité du « Paquet 3è directive » du 19 septembre 2007, *RJEP*, 2008, repère 1 ; J. Catan, « La question de la séparation des entreprises de réseaux verticalement intégrées : un facteur de divergence au cœur de la régulation sectorielle », *RJEP*, 2011, étude 3.

<sup>310</sup> C. éner., art. L. 453-4.

directement raccordés à ce réseau et vers les réseaux de distribution le gaz se dégage une odeur suffisamment caractéristique pour que les fuites éventuelles soient perceptibles<sup>311</sup>.

Ces obligations de sécurité des installations et des produits acheminés se couplent à des exigences en termes de qualité. En ce sens, les transporteurs doivent mettre en œuvre les moyens nécessaires pour s'assurer que la pression, le débit ainsi que les caractéristiques physico-chimiques du gaz livré sont conformes aux engagements qu'ils ont souscrits avec les fournisseurs, les titulaires de concessions de stockage souterrain de gaz, les distributeurs et, le cas échéant, avec les clients non domestiques directement raccordés à leurs réseaux, ou avec leurs mandataires<sup>312</sup>. Ils doivent également s'assurer que l'odeur du gaz disparaisse par la combustion complète de celui-ci.

Les transporteurs doivent être en mesure d'assurer la continuité de l'acheminement du gaz même en situation d'hiver froid tel qu'il s'en produit statistiquement un tous les cinquante ans ; de température extrêmement basse pendant une période de trois jours au maximum telle qu'il s'en produit statistiquement une tous les cinquante ans<sup>313</sup>. Le décret du 19 mars 2004 précise que l'acheminement du gaz peut toutefois être réduit ou interrompu, si cette réduction ou cette interruption est nécessaire ou inévitable, soit en cas de force majeure ou de risque pour la sécurité des personnes et des biens, soit en cas de travaux programmés ou de raccordement sur les réseaux ou d'entretien des installations existantes. Cependant, en cas de manquement grave d'un opérateur de réseau de transport à ses obligations, de nature à porter atteinte à la continuité du service et à la sécurité, le ministre chargé de l'énergie doit le mettre en demeure d'y remédier, au besoin en se dotant de moyens de substitution et peut en cas de non-respect des obligations retirer ou suspendre l'autorisation de transport.

Cette mission implique pour les transporteurs d'assurer l'équilibre des flux de gaz naturel<sup>314</sup>. Ces derniers sont responsables de l'équilibrage physiques de leurs réseaux, ce qui se traduit concrètement dans l'obligation de veiller à tout instant à l'équilibre entre les injections et les soutirages de gaz. Ils réalisent cette mission en se fondant sur les programmes de mouvement de gaz naturel que les fournisseurs doivent établir quotidiennement. Pour cela, ils adoptent des règles visant à assurer l'équilibrage journalier des réseaux de transport qui sont objectives, transparentes et non discriminatoires<sup>315</sup>. L'équilibrage est donc en principe assuré par les fournisseurs de gaz<sup>316</sup> et les transporteurs n'agissent qu'en cas de défaillance de ces derniers en intervenant directement sur le marché pour acheter le gaz en déficit ou vendre le gaz en excès, facturant ensuite le déséquilibre constaté en fin de journée au fournisseur sous la forme d'une « redevance d'équilibre » dont les règles techniques et financières sont

---

<sup>311</sup> Décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz, *JORF* n°69 du 21 mars 2004 page 5488, art. 11.

<sup>312</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>313</sup> *Ibid.*; décret n°52-77 du 15 janvier 1952 portant approbation du cahier des charges type des transports de gaz à distance par canalisations en vue de la fourniture de gaz combustible, *JORF* du 19 janvier 1952 page 816

<sup>314</sup> C. éner., art. L431-3

<sup>315</sup> C. éner., art. L431-4

<sup>316</sup> Orientation-cadre de l'ACER relative à l'équilibrage, FGB-2011-G-002 du 18 oct. 2011.

approuvées par la CRE<sup>317</sup>. Afin de réaliser leur mission d'équilibrage, les transporteurs disposent d'un accès prioritaire aux stockages de gaz naturel<sup>318</sup>. Dans ce domaine, la CRE déplore que les trois zones de transport soient encadrées par des règles d'équilibrage différentes. Cette distinction pourrait s'estomper dans les années à venir, en application du Code de réseaux européen mis en place l'association européenne de gestionnaires de réseaux de transport de gaz (REGRT) établissant des règles communes portant sur différentes questions transfrontalières et qui pourrait devenir juridiquement contraignant par la voie de la comitologie si l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) fait une recommandation allant dans ce sens à la Commission européenne<sup>319</sup>.

Un cadre juridique spécifique s'applique à l'égard des sites fortement modulés, caractérisant des consommateurs présentant un niveau de consommation important et de fortes variations de consommation au cours de la journée. Ce régime juridique soumis à l'approbation de la CRE<sup>320</sup>, prend la forme d'un contrat de flexibilité intra-journalière signé entre le transporteur et tout utilisateur présentant un volume modulé supérieur à 0,8 GWh/jour. Le contrat a pour objet de déterminer les conditions et les modalités dans lesquelles le transporteur assure la livraison à ces consommateurs. Il se caractérise par des obligations d'information du consommateur la veille pour le lendemain et en cours de journée, et prévoit les conditions d'interruption du service.

Cette mission de gestion du réseau est complétée par un encadrement des investissements. Les transporteurs doivent élaborer chaque année un plan décennal de développement de leur réseau fondé sur l'offre et la demande existantes ainsi que sur les prévisions raisonnables à moyen terme de développement des infrastructures gazières, de consommation de gaz et des échanges internationaux<sup>321</sup>. Ce plan doit tenir compte des hypothèses et des besoins identifiés dans le rapport relatif à la planification des investissements dans le secteur du gaz élaboré par le ministre en charge de l'énergie. Le plan décennal mentionne les principales infrastructures de transport qui doivent être construites ou modifiées de manière significative dans les dix ans, répertorie les investissements déjà décidés, ainsi que les nouveaux investissements qui doivent être réalisés dans les trois ans, en fournissant un calendrier prévisionnel de réalisation de tous les projets d'investissements. Chaque année, ce plan est soumis à l'examen de la CRE qui consulte, selon des modalités qu'elle détermine, les utilisateurs du réseau et rend publique la synthèse de cette consultation.

---

<sup>317</sup> CRE, délib. 1<sup>er</sup> déc. 2011 portant approbation de l'évolution des règles d'équilibrage sur le réseau de transport de gaz de GRTgaz et TIGF.

<sup>318</sup> Décret n° 2006-1034 du 21 août 2006 relatif à l'accès aux stockages souterrains de gaz naturel, *JORF* n°194 du 23 août 2006 page 12370, art. 3.

<sup>319</sup> Règlement du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel, *JOUE* L. 211-36 du 14/08/2009, art. 6. La CRE prône une harmonisation des règles d'équilibrage afin d'améliorer l'accès à de nouveaux entrants dans le marché du gaz et invite à terme, à des systèmes d'équilibrage identiques : CRE, délib. 1<sup>er</sup> déc. 2011 portant approbation de l'évolution des règles d'équilibrage sur le réseau de transport de gaz de GRTgaz et TIGF ; CRE, Consultation publique sur l'évolution des places de marché de gaz en France.

<sup>320</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 24 mars 2011 portant décision sur les modalités opérationnelles du service de flexibilité intra-journalière pour les sites fortement modulés.

<sup>321</sup> C. éner., art. L. 431-6.

Elle vérifie si le plan décennal couvre tous les besoins en matière d'investissements et s'il est cohérent avec le plan européen non contraignant élaboré par le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport institué par le règlement (CE) n° 715/2009 du 13 juillet 2009. En cas de doute sur cette cohérence, elle consulte l'Agence de coopération des régulateurs et peut imposer au transporteur de modifier son plan décennal de développement du réseau.

En application de ce plan, le gestionnaire établit un programme annuel d'investissements qu'il soumet pour approbation à la CRE<sup>322</sup>. Celle-ci veille à la réalisation des investissements nécessaires au bon développement des réseaux et à leur accès transparent et non discriminatoire. Lorsque, pour des motifs autres que des raisons impérieuses qu'il ne contrôle pas, le gestionnaire du réseau de transport ne réalise pas un investissement qui, en application du plan décennal, aurait dû être réalisé dans un délai de trois ans, la CRE, peut, si l'investissement est toujours pertinent compte tenu du plan décennal de développement en cours, mettre en demeure le gestionnaire du réseau de transport de se conformer à ses obligations ou organiser un appel d'offres ouvert à des investisseurs tiers.

D'une manière générale, le ministre chargé de l'énergie peut, pour un motif d'intérêt public, exiger la suppression d'une partie quelconque des ouvrages autorisés ou en faire modifier les dispositions ou le tracé<sup>323</sup>. L'indemnité éventuellement due au titulaire de l'autorisation est fixée par les tribunaux compétents si les obligations et droits de celui-ci ne sont pas réglés par une convention particulière.

En contrepartie, les transporteurs bénéficient de prérogatives spécifiques pour accomplir leurs missions. Ils ont la possibilité de demander à ce que les travaux de construction et l'exploitation d'une canalisation de transport soient déclarés d'utilité publique dès lors qu'elles présentent un intérêt général parce qu'elles contribuent à l'approvisionnement énergétique national ou régional, ou à l'expansion de l'économie nationale ou régionale, ou à la défense nationale<sup>324</sup>. Ce mécanisme leur donne la possibilité d'occuper le domaine public et ses dépendances moyennant le versement d'une redevance<sup>325</sup>, dans une proportion nécessaire aux travaux de construction, de maintenance et d'exploitation de la canalisation<sup>326</sup>. A défaut d'accord amiable, ils peuvent également imposer des servitudes légales donnant lieu à indemnisation aux propriétaires de terrains privés devant être traversés par les canalisations. Ces servitudes doivent permettre la traversée des propriétés par les ouvrages de transport. Il dispose également d'un droit d'accès, notamment pour l'exécution des travaux nécessaires à

---

<sup>322</sup> C. éner., art. L.431-6 ; CRE, délib. du 15 déc. 2011 relative à l'examen des plans décennaux de développement et portant approbation des programmes d'investissement des gestionnaires de réseaux de transport de gaz pour l'année 2012.

<sup>323</sup> Décret n° 2012-615 du 2 mai 2012 relatif à la sécurité, l'autorisation et la déclaration d'utilité publique des canalisations de transport de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques, *JORF* n°0105 du 4 mai 2012 page 7874, art. 5.

<sup>324</sup> C. env., art. L555-25

<sup>325</sup> C. éner., art. L. 433-2

<sup>326</sup> C. env., art. L555-25

l'exploitation pouvant être étendu au droit d'enfouir dans le sol ses canalisations<sup>327</sup>. Enfin, l'article L555-25 du Code de l'environnement précise que la déclaration d'utilité publique ou l'autorisation de transport pour les canalisations de transport de gaz naturel, confère aux travaux de construction de la canalisation de transport le caractère de travaux publics. Présentent également cette qualification les travaux d'exploitation et de maintenance de toute canalisation de transport en service qui a donné lieu à déclaration d'utilité publique ou à déclaration d'intérêt général.

Les transporteurs de gaz sont donc dotés de prérogatives spécifiques pour mener leurs missions et astreints à des obligations de service public essentielles pour garantir la sécurité des ouvrages et des personnes, la sécurité d'approvisionnement, la continuité de la fourniture, la qualité des produits transportés, et le développement équilibré du territoire. Ils assurent donc un rôle central entre l'approvisionnement et la distribution de gaz, activité également au cœur du service public de l'énergie.

### ***3/ Les obligations applicables à la distribution de gaz***

Le réseau de distribution regroupe, en principe, les ouvrages acheminant le gaz à moyenne et basse pression au moyen de conduites et constitue un service public local<sup>328</sup>. Les réseaux publics de distribution de gaz appartiennent aux collectivités territoriales ou à leurs groupements<sup>329</sup>. Ces ouvrages constituent des « biens de retour » considérés comme appartenant *ab initio*, à l'autorité concédante. Les communes sont autorités organisatrices de la distribution et peuvent transférer cette compétence à un établissement public de coopération intercommunale<sup>330</sup>. Des départements peuvent également exercer cette mission s'ils assuraient cette fonction à la date de publication de la loi du 9 août 2004. La gestion des réseaux est confiée à un distributeur qui est une personne physique ou morale qui effectue la distribution et est responsable de l'exploitation, la maintenance et, si nécessaire, du développement du réseau de distribution dans une zone donnée et, le cas échéant, de ses interconnexions avec d'autres réseaux. Il est également chargé de garantir la capacité à long terme du réseau à satisfaire une demande raisonnable de distribution de gaz<sup>331</sup>. La gestion du réseau est confiée à la société GRDF, créée le 31 décembre 2007 et filiale à 100% de GDF Suez, société commerciale détenue à plus de 30 % par l'Etat, et qui assure la distribution de gaz à plus de 96 % du marché<sup>332</sup>. Cette gestion peut également être assurée par des entreprises locales de distribution ayant le statut de sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat ou les collectivités locales détiennent la majorité du capital, des coopératives d'usagers, des sociétés

---

<sup>327</sup> C. env., art. L. 555.27

<sup>328</sup> Cons. Const., décision n°2006-543 DC, loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, JO du 8 décembre 2006, p. 18544, consid. 18

<sup>329</sup> CGCT, art. L2224-31-I, al. 7.

<sup>330</sup> CGCT, art. L. 2224-31, IV, al. 2 ; CE, 28 mars 2012, n° 330538, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication*.

<sup>331</sup> 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, *Op. Cit.*, art. 2.

<sup>332</sup> C. énerg., art. L. 111-68 ; décret n° 2004-1223 du 17 novembre 2004 portant statuts de la société anonyme Gaz de France, *JORF* n°269 du 19 novembre 2004 page 19500.

d'intérêt collectif agricole ou des régies constituées par les collectivités locales, dès lors qu'elles existaient et que leur autonomie a été maintenue après la loi de 1946<sup>333</sup>. Les communes, leurs établissements publics de coopération intercommunale ou leurs syndicats mixtes qui ne disposent pas d'un réseau public de distribution de gaz naturel ou dont les travaux de desserte ne sont pas en cours de réalisation peuvent concéder la distribution publique de gaz à toute entreprise agréée à cet effet par le ministre chargé de l'énergie<sup>334</sup>. Dans ces circonstances, ces autorités peuvent également créer une régie agréée par le ministre chargé de l'énergie, avoir recours à un établissement de ce type existant ou participer à une société d'économie mixte existante.

Les distributeurs de gaz doivent respecter un principe d'indépendance sur le plan de la forme juridique, de l'organisation et de la prise de décision lorsque le gestionnaire appartient à une entreprise verticalement intégrée desservant plus de 100 000 clients sur le territoire métropolitain<sup>335</sup>. Au même titre que pour la distribution d'électricité, ce régime juridique est allégé par rapport à celui du transport, en particulier par l'absence de nécessité de certification, la directive du 13 juillet 2009 fondant cette différence de traitement sur un moindre risque de discrimination<sup>336</sup>. Les obligations comptables applicables aux transporteurs de gaz s'appliquent de la même manière aux gestionnaires de réseaux de distribution<sup>337</sup>.

Les distributeurs doivent ensuite se conformer à une obligation générale de service public sur la sécurité des personnes impliquant de rendre publiques les prescriptions techniques fixant les exigences techniques de conception et de fonctionnement en matière de raccordement à ses installations, conformément à des prescriptions réglementaires<sup>338</sup>.

Les distributeurs doivent également se conformer aux prescriptions de l'article L. 432-8 du Code de l'énergie précisées dans les cahiers des charges des contrats de concessions et des règlements de service des régies<sup>339</sup>. Les obligations portent sur l'exploitation et la maintenance du réseau de gaz devant se traduire dans une continuité des approvisionnements. A cet effet, l'article L. 432-11 précise que l'opérateur assure, à tout instant, la sécurité et l'efficacité de son réseau et l'équilibre des flux de gaz naturel en tenant compte des contraintes techniques pesant sur celui-ci. Au même titre que pour le transport de gaz, cette obligation l'oblige à veiller à tout instant à l'équilibre entre les injections et les soutirages de gaz. Il réalise cette mission en se fondant sur les programmes de mouvement de gaz naturel que les fournisseurs doivent établir quotidiennement et agit en cas de défaillance de ces derniers en intervenant directement sur le marché pour acheter le gaz en déficit ou vendre le gaz en

---

<sup>333</sup> C. éner., art. L. 111-54.

<sup>334</sup> CGCT, art. L. 2224-31-III.

<sup>335</sup> C. éner., L. 111-57.

<sup>336</sup> 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, *Op. Cit.*, cons. 25 et 26.

<sup>337</sup> C. éner., art. L. 111-88 et s.

<sup>338</sup> C. éner., art. L. 453-4.

<sup>339</sup> En vertu du principe de liberté contractuelle, le cahier des charges type n'a plus, depuis la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qu'une valeur de « modèle » ; En d'autres termes, les autorités concédantes négocient et concluent librement ces contrats. Le modèle type de cahier des charges en vigueur a été négocié le 9 novembre 2010 entre GDF et la FNCCR.

excès<sup>340</sup>. Pour cela, le distributeur adopte des règles visant à assurer l'équilibrage journalier des réseaux dans des conditions objectives, transparentes et non discriminatoires<sup>341</sup>. Cependant, contrairement aux redevances d'équilibre du transport de gaz, celles-ci ne font pas l'objet d'une approbation par la CRE. Au même titre que pour le transport de gaz, le principe de continuité des approvisionnements bénéficie de dérogations, soit en cas de force majeure ou de risque pour la sécurité des personnes et des biens ; soit en cas de travaux programmés ou de raccordement sur les réseaux ou d'entretien des installations existantes dans des conditions précisées par le décret du 19 mars 2004<sup>342</sup>.

Des obligations impliquent la définition et la mise en œuvre de politiques d'investissement et de développement du réseau. En ce sens, le distributeur a l'obligation d'informer le ministre chargé de l'énergie et la CRE des projets de développement de son réseau et leur communique annuellement un état de son programme d'investissement relatif à la distribution du gaz naturel<sup>343</sup>. En revanche, contrairement au régime juridique du transport de gaz naturel, la CRE ne dispose pas d'un pouvoir d'approbation du plan d'investissement ni d'un pouvoir de sanction en cas de non-respect du programme d'investissement. Le gestionnaire assure sa mission dans les conditions fixées par le cahier des charges de concession<sup>344</sup>.

Dans le cadre de leur mission, les autorités concédantes sont donc chargées de déterminer et de contrôler l'accomplissement des missions de service public de leur concessionnaire<sup>345</sup> et de vérifier leur politique d'investissement et de développement du réseau<sup>346</sup>. A cet effet, elles sont réceptionnaires des mêmes informations que les autorités concédant la distribution d'électricité concernant la valeur comptable des ouvrages, détaillée dans un compte rendu de la politique d'investissement et de développement des réseaux. Le Conseil d'Etat précise dans l'arrêt *Commune de Douai*, qu'il découle des principes mêmes de la délégation de service public que le concessionnaire doit communiquer au concédant toute information utile sur les biens de la délégation et notamment transmettre, à la demande de la collectivité publique, un inventaire précis des ouvrages de la concession, avec la détermination de leur valeur brute, de leur valeur nette comptable et de leur valeur de remplacement<sup>347</sup>. Sur cette base, les autorités organisatrices établissent un bilan détaillé de la mise en œuvre du programme prévisionnel de tous les investissements envisagés sur le réseau

---

<sup>340</sup> CRE, délib. 1<sup>er</sup> déc. 2011 portant approbation de l'évolution des règles d'équilibrage sur le réseau de transport de gaz de GRTgaz et TIGF.

<sup>341</sup> C. éner., art. L431-4

<sup>342</sup> Décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz, *JORF* n°69 du 21 mars 2004 page 5488

<sup>343</sup> C. éner., art. L. 432-12.

<sup>344</sup> C. éner., art. L. 432-2.

<sup>345</sup> CGCT, art. L. 2224-31-I, al. 1.

<sup>346</sup> CGCT, art. L. 2224-31-I, al. 3.

<sup>347</sup> CE, ass., 21 déc. 2012, n° 342788, Cne de Douai ; G. Eckert, « Droit à l'information du concédant », *Contrats et Marchés publics*, n° 2, févr. 2013, comm. 42 ; E. Fatôme et Ph. Terneyre, « Le statut des biens des délégations de service public », *AJDA*, 2013 p. 724 ; X. Domino et A. Bretonneau, « Biens de retour : gare aux boomerangs », *AJDA*, 2013 p. 457 ; J.-S. Boda, « Le Conseil d'État et le régime juridique des biens des délégations de service public », *JCP A*, n° 8, 18 févr. 2013, 2044.

de distribution. Ce programme prévisionnel, qui précise notamment le montant et la localisation des travaux, est élaboré à l'occasion d'une conférence départementale réunie sous l'égide du préfet et transmis à chacune des autorités concédantes.

En complément des informations transmises par le concessionnaire, et à défaut de pouvoir s'immiscer dans la gestion du concessionnaire<sup>348</sup>, l'autorité concédante dispose d'un droit de contrôle *a posteriori* de son concessionnaire. A cet effet, elle désigne un agent habilité et assermenté distinct du gestionnaire du réseau public de distribution<sup>349</sup>. En cas de manquement du concessionnaire à ses obligations légales et contractuelles, l'autorité concédante peut appliquer l'article 32 du modèle de cahier des charges de novembre 2010 prévoyant la possibilité de lui infliger des pénalités, sauf en cas de force majeure, ou de circonstances assimilées ainsi qu'en cas d'incident non imputable au concessionnaire. Ces pénalités s'appliquent notamment en cas de non-production, dans les délais prévus, des plans et comptes-rendus annuels ou pour interruption fautive de la distribution.

Les autorités concédantes peuvent favoriser le développement des réseaux de distribution de gaz de deux manières. En premier lieu, elles peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution de gaz<sup>350</sup>. En ce sens, l'article L. 432-5 du Code de l'énergie dispose que « les autorités organisatrices du réseau public de distribution de gaz conservent la faculté de faire exécuter en tout ou en partie à leur charge les travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution ». Il est donc possible de prévoir dans le cahier des charges de la concession les modalités de la répartition des compétences dans la maîtrise d'ouvrage entre le concessionnaire et le concédant. En exerçant cette compétence, les autorités concédantes ont la possibilité de réaliser des travaux d'extension alors même que ceux-ci ne seraient pas rentables.

En second lieu, les autorités concédantes peuvent apporter leur contribution financière aux gestionnaires des réseaux de distribution pour étendre les réseaux de gaz naturel sur le territoire des concessions déjà desservies partiellement ou pour créer de nouvelles dessertes de gaz naturel sur le territoire des communes non encore desservies par un réseau de gaz naturel, lorsque le taux de rentabilité de cette opération est inférieur à un niveau fixé par voie réglementaire<sup>351</sup>. Dans ce cas, le montant de cette participation ne peut excéder la partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, non couverts par les recettes prévisionnelles et restant à la charge des gestionnaires de réseau, augmentée d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations<sup>352</sup>.

Enfin, le concessionnaire dispose de prérogatives similaires à celles des transporteurs

---

<sup>348</sup> CE, 18 juill. 1939, Chemins de fer PLM, *D.*, 1931.3.21, concl. Josse

<sup>349</sup> CGCT, art. L. 2224-31

<sup>350</sup> CGCT, art. L. 2224-31, I.

<sup>351</sup> C. éner., art. L. 432-7.

<sup>352</sup> Arrêté du 28 juillet 2008 fixant le taux de référence pour la rentabilité des opérations de desserte gazière mentionné à l'article 36 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, *JORF* n°0176 du 30 juillet 2008 page 12213

de gaz pour développer son réseau. Il dispose d'un droit d'occuper le domaine public routier et peut ainsi exécuter sur les voies publiques et leurs dépendances tous travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages en se conformant aux conditions du cahier des charges de la concession et des règlements de voirie, sous réserve du respect des dispositions du Code de la voirie routière<sup>353</sup>. Cependant, ce droit, qui s'applique moyennant le versement d'une redevance d'occupation domaniale, ne concerne pas les autres dépendances du domaine public, l'occupation étant alors régie par le droit commun de l'occupation des propriétés publiques. En complément, le concessionnaire a la faculté de déclarer d'utilité publique les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages de la concession<sup>354</sup>. La déclaration d'utilité publique confère au concessionnaire le droit d'établir à demeure des canalisations souterraines, sur des terrains privés non bâtis, qui ne sont pas fermés de murs ou autres clôtures équivalentes ; de couper les arbres et branches d'arbres qui, se trouvant à proximité des ouvrages, gênent leur pose ou pourraient, par leur mouvement ou leur chute, occasionner des avaries aux ouvrages<sup>355</sup>. Ces servitudes s'appliquent dès la déclaration d'utilité publique des travaux<sup>356</sup>.

Le régime juridique applicable à la distribution de gaz s'inscrit donc dans la continuité de celui relatif à la distribution d'électricité et de gaz. De la même manière, des obligations permettent d'assurer la sécurité des installations et des produits acheminés, la continuité des approvisionnements, la qualité du produit et le développement équilibré du territoire. En contrepartie, le gestionnaire dispose de prérogatives telles que le monopole et l'intérêt public attaché aux ouvrages.

En vue d'assurer le principe de continuité des approvisionnements, le distributeur peut recourir aux services de stockage, également soumis à des règles spécifiques en lien avec le service public du gaz.

#### ***4/ Les obligations applicables au stockage de gaz***

Le stockage du gaz naturel peut être réalisé sous une forme gazeuse ou liquide et compressée prenant la forme de GNL. Cette activité est assurée par deux opérateurs principaux que sont Storengy, filiale de GDF Suez et TIGF, filiale de totale également impliquée dans le transport de gaz. Les installations sont réparties sur quatorze sites du territoire national pour une capacité de près de 12 milliards de mètres cubes<sup>357</sup>.

Le stockage de gaz naturel est régi par les mêmes dispositions du Code minier que pour la production d'hydrocarbures<sup>358</sup>. En conséquence, le permis exclusif de recherche

---

<sup>353</sup> C. éner., art. L. 433-3.

<sup>354</sup> C. éner., art. L. 433-5.

<sup>355</sup> C. éner., art. L. 433-6.

<sup>356</sup> C. éner., art. L433-7.

<sup>357</sup> F. Chaptal et M. Deroubaix, « Le stockage souterrain de gaz naturel : une activité stratégique soumise à un régime juridique complexe », *BDEI*, n° 16, juill. 2008, p. 43 ; S. Bergès et S. Brossard, « La gestion des flux physiques et financiers au titre du contrat de stockage de gaz naturel », *JCP E*, 2010, n° 1839, p. 23.

<sup>358</sup> C. min., art. L. 221-1 ; décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain, *JORF* n°128 du 3 juin 2006 page 8414.

constitue le moyen privilégié des prospecteurs tandis que l'exploitation du stockage s'opère dans le cadre d'une concession dont la durée est limitée à 50 ans. Le concessionnaire est alors chargé d'exploiter ses ouvrages conformément à ces dispositions, précisées par les cahiers des charges de la concession, dont le non-respect peut se traduire par des sanctions pécuniaires spécifiques<sup>359</sup> et aller jusqu'au retrait du titre minier en cas d'exploitation effectuée dans des conditions telles qu'elles seraient de nature à compromettre sérieusement l'accomplissement des missions de service public relatives à la sécurité d'approvisionnement, au maintien de l'équilibre des réseaux raccordés et à la continuité de fourniture de gaz naturel<sup>360</sup>.

Les stockeurs de gaz naturel sont astreints à une obligation générale de sécurité des personnes. Ils doivent élaborer et rendre publiques les prescriptions techniques fixant les exigences techniques de conception et de fonctionnement en matière de raccordement aux installations, conformément aux prescriptions réglementaires<sup>361</sup>.

Les stockeurs doivent participer à la continuité de la fourniture de gaz. Les stocks de gaz doivent assurer en priorité le bon fonctionnement et l'équilibrage des réseaux raccordés aux stockages souterrains de gaz naturel<sup>362</sup>. Ces stocks jouent un rôle essentiel dans l'équilibrage entre les injections et les soutirages de gaz naturel, obligation relevant des gestionnaires de transport et de distribution de gaz. Le stockage contribue à cet équilibre en puisant dans ceux-ci ou en stockant l'excès de gaz naturel susceptible de causer des phénomènes de surpression. Pour garantir cette mission, les dispositions réglementaires prévoient un accès prioritaire des gestionnaires de transport au stockage souterrain de gaz naturel<sup>363</sup>.

La continuité de l'approvisionnement se traduit également dans une participation à la satisfaction directe ou indirecte des besoins de clients prioritaires<sup>364</sup>. Le législateur a établi une catégorie de consommateurs regroupant les clients domestiques reliés au réseau de distribution de gaz, les clients non domestiques assurant une mission d'intérêt général et les clients n'ayant pas souscrit à un contrat de fourniture interruptible<sup>365</sup>. La réalisation de cette mission se traduit par l'attribution de « droits à stockage » aux fournisseurs assurant l'approvisionnement de ces clients<sup>366</sup> et sont attribués pour chaque fournisseur au regard de

---

<sup>359</sup> C. éner., art. L. 421-2.

<sup>360</sup> C. min., art. L. 273-1

<sup>361</sup> C. éner., art. L. 453-4.

<sup>362</sup> C. éner., art. L. 431-7.

<sup>363</sup> Décret n° 2006-1034 du 21 août 2006 relatif à l'accès aux stockages souterrains de gaz naturel, *JORF* n° 194 du 23 août 2006 page 12370, art. 2.

<sup>364</sup> C. éner., art. L. 421-3.

<sup>365</sup> La catégorie des clients non domestiques assurant une mission d'intérêt général a été précisée par le décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz qui précise ces missions « liées à la satisfaction des besoins essentiels de la nation » concernant notamment l'administration, l'éducation, la sécurité et la santé. Des arrêtés préfectoraux fixent la liste de ces clients qui concernent en pratique : les écoles, les gendarmeries, les casernes, les maisons de retraites, les hôpitaux.

<sup>366</sup> Ces capacités sont attribuées en priorité aux fournisseurs ou à leurs mandataires en vue de satisfaire, par ordre de priorité, les besoins en gaz : 1. Des clients domestiques y compris des ménages résidant dans un immeuble d'habitation chauffé collectivement ; 2. Des autres clients lorsqu'ils assurent des missions d'intérêt général ; 3. Des clients n'ayant pas accepté contractuellement une fourniture interruptible ; 4. Liés au respect des autres

sa clientèle effective<sup>367</sup>.

La participation à la continuité de la fourniture de gaz prend encore la forme d'obligations de transparence et d'information. Les stockeurs doivent communiquer leurs capacités disponibles aux gestionnaires de transport de gaz afin de faciliter leur mission d'équilibrage<sup>368</sup>. En complément, ils ont l'obligation de signaler aux transporteurs et aux fournisseurs, au moins deux mois à l'avance, et dans les meilleurs délais en cas de force majeure, les travaux ou opérations de maintenance sur leurs installations susceptibles de limiter ou d'interrompre les injections et soutirages de gaz<sup>369</sup>.

Les stocks contribuent enfin au principe de continuité de l'approvisionnement en permettant la mise en œuvre de l'obligation faite aux fournisseurs de détenir des stocks pendant la période hivernale dans des conditions précisées *infra*.

Les stockeurs doivent réaliser leur activité dans le cadre de tarifs et de conditions d'accès aux réseaux transparents. Cependant, alors que l'accès au stockage s'exerce dans le cadre légal, cette régulation ne s'applique pas concernant son prix. Le Code de l'énergie précise que les modalités de l'accès aux capacités de stockage et en particulier son prix sont négociées dans des conditions transparentes et non discriminatoires<sup>370</sup>. Les stockeurs doivent ensuite publier chaque année les conditions commerciales générales encadrant l'utilisation de ces installations. Les contrats et protocoles relatifs à l'accès aux stockages souterrains de gaz naturel sont transmis à l'autorité administrative et à la CRE<sup>371</sup>. Les ministres chargés de l'économie et de l'énergie peuvent demander aux stockeurs de gaz la communication des informations nécessaires à l'appréciation des niveaux des prix d'accès pratiqués. Le législateur a donc opté pour un régime négocié d'accès au stockage dans lequel les prix sont issus de la négociation entre les stockeurs et les utilisateurs. Contrairement aux activités de réseau, l'activité de stockage peut être exercée par des transporteurs et des fournisseurs de gaz naturel. Dans ce cas, l'opérateur a l'obligation de tenir une comptabilité interne séparée pour chacune de ses deux activités<sup>372</sup>.

L'activité de stockage de gaz est donc ouverte à la concurrence. Cependant, sa contribution essentielle à la sécurité énergétique et à la continuité des approvisionnements conduit à l'assujettir à une série d'obligations de service public pour garantir l'accès à

---

obligations de service public prévues à l'article 16 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003, notamment la fourniture de dernier recours ; 5. Des clients ayant accepté contractuellement une fourniture interruptible ; 6. Résultant des contrats de transit de gaz naturel conclus avant le 1er juillet 2004 ; 7. Résultant des accords bilatéraux conclus par la France avec un Etat membre de la Communauté européenne ou un Etat membre de l'Association européenne de libre-échange. V. CE, 23 déc. 2010, n° 315055, Uniden : JurisData n° 2010-025266, concl. P. Collin, *RJEP*, n° 686, Mai 2011, comm. 23

<sup>367</sup> *CORDIS*, Déc. Du 8 mars 2006, Altergaz ; confirmé par CA Paris, 23 janvier 2007.

<sup>368</sup> Décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz, *JORF* n°69 du 21 mars 2004 page 5488, art. 17.

<sup>369</sup> *Ibid.*, art. 18.

<sup>370</sup> C. énerg., art. L. 421-8 ; M.-A. Frison-Roche, « Le régulateur encadre les modes d'accès au stockage de gaz naturel », *Rev. Lamy Concurrence*, 1<sup>er</sup> mai 2005, n° 3, p. 110.

<sup>371</sup> C. énerg., art. L. 421-9.

<sup>372</sup> C. énerg., art. L. 421-10.

l'énergie. Eu égard à l'approche fonctionnelle du service public du gaz, elle présente des liens importants avec la fourniture de gaz qui constitue le dernier maillon du cycle gazier également régi par un ensemble de règles liées au service public du gaz.

### ***5/ Les obligations applicables à la fourniture de gaz***

La fourniture de gaz se définit comme : « la vente, y compris la revente, à des clients de gaz naturel, y compris de GNL » tandis que le fournisseur est la personne physique ou morale qui effectue cette activité<sup>373</sup>. Les achats de gaz s'effectuent généralement de gré à gré dans le cadre de contrats de long terme. En complément, les fournisseurs peuvent recourir au marché organisé des bourses de l'énergie, et plus spécifiquement la bourse Powernext, sur lesquelles s'échangent différents types de contrats spots, donnant lieu à « la vente d'une quantité donnée de produit donnée à enlever en un lieu, à une date et à un prix donné »<sup>374</sup>.

L'exercice de cette activité est soumis au régime juridique de l'autorisation préalable délivrée par le ministre chargé de l'énergie<sup>375</sup>. Celle-ci a pour objet de vérifier que les fournisseurs disposent des capacités techniques et financières et des sources d'approvisionnement nécessaires et que leur projet est compatible avec les obligations de service public. Elle précise les catégories de clients auxquels peut s'adresser le fournisseur<sup>376</sup>. Cette autorisation est nominative et incessible mais peut toutefois être transférée, en cas de changement d'opérateur, par décision de l'autorité administrative au nouvel opérateur<sup>377</sup>. Elle peut être refusée en cas d'insuffisance des capacités techniques, économiques et financières du demandeur et de la compatibilité du projet du demandeur avec les obligations de service public<sup>378</sup>. Elle peut être suspendue ou retirée par le ministre chargé de l'énergie lorsque les conditions d'octroi ne sont plus respectées, en cas de manquement dans la transmission des données relatives à son activité, ou aux obligations de service public incombant à son titulaire<sup>379</sup>. Cette autorisation décrit les conditions d'exercice de cette activité et notamment la mise en œuvre des obligations de service public des fournisseurs<sup>380</sup>.

En premier lieu, ces obligations portent sur la qualité et le prix des produits et des services fournis<sup>381</sup>. Concernant la qualité du gaz fourni, les fournisseurs doivent prendre toutes les mesures pour que le pouvoir calorifique supérieur (PCS), rapporté au mètre cube de gaz mesuré sec à la température de 0° Celsius et sous la pression de 1,013 bar, reste compris

---

<sup>373</sup> Directive 2009/73 du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, *op. cit.*, art. 2.

<sup>374</sup> J.-M. Chevallier, *Les grandes batailles de l'énergie*, Gallimard, Paris, 2004, glossaire, p.436 ; N. Charbit, « L'ouverture du négoce d'électricité, exercice d'interprétation constructive », *D.*, Chron. 2962, 2001 ; S. Wormser et Ph. Zagury, « Le trading d'électricité en France », *JCP E*, 2002, p.949

<sup>375</sup> C. éner., art. L. 443-1.

<sup>376</sup> C. éner., art. L. 443-2.

<sup>377</sup> C. éner., art. L. 443-3.

<sup>378</sup> C. éner., art. L.443-2 ; décret n° 2004-250 du 19 mars 2004 relatif à l'autorisation de fourniture de gaz, *JORF* n°69 du 21 mars 2004 page 5486

<sup>379</sup> C. éner., art. L. 443-5.

<sup>380</sup> C. éner., art. L. 443-6.

<sup>381</sup> Décret n°2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz, *Op. cit.*, art. 8.

dans les limites fixées par arrêté du ministre chargé de l'énergie et pour que les autres caractéristiques du gaz livré soient conformes aux exigences de l'opérateur de réseau de transport. Les conditions de fourniture du gaz doivent permettre un fonctionnement sans danger, pour les personnes et les biens, des appareils utilisant du gaz conformes à la réglementation en vigueur. Le gaz doit être convenablement épuré. Les fournisseurs informent les opérateurs de réseaux de transport et de distribution ainsi que les titulaires de concessions de stockage souterrain de gaz de toute modification dans la nature du gaz fourni susceptible d'affecter leurs installations et le service aux clients finals.

En deuxième lieu, les obligations de service public portent sur une diversification suffisante des approvisionnements en gaz naturel pour préserver la sécurité énergétique<sup>382</sup>. Tout fournisseur doit détenir en France, à la date du 31 octobre de chaque année, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un mandataire, des stocks de gaz naturel suffisants, compte tenu de ses autres instruments de modulation, pour remplir pendant la période comprise entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mars ses obligations contractuelles d'alimentation directe ou indirecte de ses clients domestiques et ses autres clients assurant des missions d'intérêt général<sup>383</sup>. Ces stocks doivent correspondre à un volume de gaz stocké supérieur à 85 % de ses droits de stockage, être déclarés au ministre chargé de l'énergie et indiquer les conditions dans lesquelles il respecte cette obligation. Chaque fournisseur alimentant les clients prioritaires doit adresser avant le 1<sup>er</sup> mai, au ministre chargé de l'énergie, une déclaration contenant les éléments permettant d'apprécier la consommation de ses clients, ses droits d'accès à des capacités de stockage et à leur emploi, sa politique d'approvisionnement et les autres instruments dont il dispose. A partir de cette déclaration, le ministre peut mettre en demeure le fournisseur de constituer les stocks nécessaires, et le non respect de celle-ci peut entraîner une condamnation au paiement d'une amende, non libératoire de l'obligation de stockage.

Outre ses aspects quantitatifs, la sécurité énergétique implique également une diversification des approvisionnements. En ce sens, le pouvoir réglementaire précise en matière de sécurité énergétique que les fournisseurs alimentant des clients domestiques et des clients non domestiques assurant des missions d'intérêt général liées à la satisfaction des besoins essentiels de la nation sont tenus d'avoir accès, directement ou indirectement, à plusieurs sources d'approvisionnement diversifiées géographiquement et suffisantes en quantité, de faire la preuve de capacités d'acheminement jusqu'à la frontière française et d'avoir accès à au moins deux points d'entrée sur le réseau de transport national lorsqu'ils approvisionnent plus de 5 % du marché national ; au moins trois points d'entrée sur le réseau de transport national lorsqu'ils approvisionnent plus de 10 % du marché national<sup>384</sup>. Les

---

<sup>382</sup> C. énerg., art. L. 443-8.

<sup>383</sup> C. énerg., art. L. 421-5 ; décret n° 2006-1034 du 21 août 2006 relatif à l'accès aux stockages souterrains de gaz naturel, *op. cit.*, art. 11 à 14.

<sup>384</sup> Décret n°2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz, *Op. cit.*, art. 1 ; un point d'entrée s'entend comme un point d'interconnexion transfrontalier sur le réseau de transport ou le lieu de raccordement à un site de production nationale. Les installations de gaz naturel liquéfié sont également considérées comme des points d'entrée.

fournisseurs communiquent également au ministre chargé de l'énergie les règles et modalités actuelles et prévisionnelles d'affectation de leurs ressources globales d'approvisionnement en gaz<sup>385</sup>. En complément, le ministre chargé de l'énergie peut imposer aux fournisseurs de lui communiquer, chaque année, leur plan prévisionnel d'approvisionnement en gaz naturel. En cas d'absence de proposition de diversification émanant du bénéficiaire mentionné à l'alinéa précédent ou de désaccord sur le contenu de sa proposition de diversification, le ministre chargé de l'énergie peut soumettre à son approbation préalable, pour une période d'un an renouvelable, tout nouveau contrat d'importation de gaz naturel conclu par le bénéficiaire.

Les fournisseurs communiquent enfin au gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel qu'ils utilisent leurs prévisions de livraisons à l'horizon de six mois<sup>386</sup>. Ils sont aussi tenus de communiquer au minimum tous les mois leurs prévisions de réservation de capacités aux gestionnaires de réseaux de transport et de distribution. Ces prévisions permettent au gestionnaire de transport de gaz d'anticiper la demande en gaz naturel, d'évaluer le dimensionnement suffisant de ses infrastructures et de déterminer, en cas de besoin, les investissements à envisager dans le développement des réseaux.

En dernier lieu, les obligations de service public portent sur la continuité de la fourniture. Pour les clients domestiques et les clients non domestiques n'ayant pas accepté contractuellement une fourniture susceptible d'interruption, le fournisseur doit être en mesure d'assurer la continuité de fourniture même dans les situations suivantes : disparition pendant six mois au maximum de la principale source d'approvisionnement dans des conditions météorologiques moyennes ; hiver froid tel qu'il s'en produit statistiquement un tous les cinquante ans ; température extrêmement basse pendant une période de trois jours au maximum telle qu'il s'en produit statistiquement une tous les cinquante ans. A cet effet, les fournisseurs doivent s'assurer de la disponibilité de sources alternatives, notamment par le recours à l'interruption ou à la modulation de la fourniture à certains clients, lorsqu'elle est prévue par leurs contrats ; à des achats complémentaires de gaz provenant d'autres sources d'approvisionnement, notamment sous forme de contrats à court terme de gaz ou de gaz naturel liquéfié ; au stockage de gaz. La fourniture de gaz peut toutefois être réduite ou interrompue, pour autant que la réduction ou que l'interruption soit nécessaire ou inévitable, soit en cas de force majeure ou de risque pour la sécurité des personnes et des biens, soit en cas de travaux programmés ou de raccordement sur les réseaux ou d'entretien des installations existantes<sup>387</sup>.

Outre l'organisation à l'avance de cette disponibilité, la continuité s'apprécie également dans l'instant présent et se traduit dans l'obligation pour les fournisseurs d'établir quotidiennement les programmes de mouvements de gaz qu'ils prévoient d'injecter ou de soutirer aux points du réseau de transport ou de distribution identifiés par les parties dans le

---

<sup>385</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>386</sup> C. éner., art. L443-9.

<sup>387</sup> Décret n°2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz, *Op. cit.*, art. 3.

contrat ou le protocole d'accès au réseau<sup>388</sup>.

La fourniture de gaz assure un rôle essentiel dans l'accès à l'énergie dans la mesure où elle induit concomitamment l'importation de la ressource et le contrôle de sa qualité. En conséquence, elle s'avère soumise à nombres d'obligations de service public relatives à la qualité du produit, à la sécurité et à la continuité des approvisionnements.

Ces obligations se combinent à celles applicables au transport, à la distribution et au stockage de gaz pour assurer la sécurité des personnes en garantissant la sécurité des installations et la qualité des produits énergétiques, la sécurité et la continuité des approvisionnements auxquelles s'ajoutent des obligations de transparence en vue d'assurer un fonctionnement non discriminatoire du secteur gazier. Ces obligations et les prérogatives qui les accompagnent permettent de dresser les contours du droit d'accès à l'énergie.

---

<sup>388</sup> *Ibid.*, art. 8.



## Conclusion de la première partie

La première partie a mis en évidence **l'existence d'un cadre juridique établissant les conditions préalables à un accès généralisé à l'énergie** selon deux approches complémentaires. En premier lieu, un dispositif spécifique est consacré à la sécurité énergétique du territoire et sa mise en œuvre incombe prioritairement aux autorités publiques nationales. En second lieu, une série d'obligations repose sur des opérateurs du secteur énergétique.

**L'étude de ces mécanismes permet de préciser le concept de droit d'accès à l'énergie.** En établissant un cadre juridique relatif à la sécurité d'approvisionnement énergétique, celui-ci y inclut la **nécessité de disposer d'un accès stable et continu en l'énergie**. En poursuivant ce même objectif de sécurité énergétique, les obligations imposées aux opérateurs corroborent la place essentielle de la stabilité et de continuité de l'approvisionnement. Leur objet est cependant plus large dans la mesure où **elles peuvent également concerner la sécurité des produits énergétiques, leur qualité, et des obligations en termes de transparence**. L'analyse amène ainsi à considérer que **le droit d'accès à l'énergie ne se limite pas à une disponibilité physique et continue des produits énergétiques mais repose également sur des considérations qualitatives**.

Le dispositif en vigueur montre ensuite que **la protection juridique varie selon les produits énergétiques considérés**. En ce sens, les mesures en faveur de l'accès à la chaleur sont presque inexistantes. Celles relatives aux produits pétroliers présentent un caractère limité en dehors de la gestion des stocks stratégiques et des situations de crises à l'occasion desquelles les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures exceptionnelles pour assurer la continuité des approvisionnements. L'acheminement en gaz naturel dispose d'une protection importante à toutes les étapes. Enfin, le secteur de l'électricité bénéficie d'une protection maximale.

Ces mesures montrent la **possibilité de donner un contenu détaillé et circonscrit au droit d'accès à l'énergie**. **Le législateur assure donc un rôle premier dans ce domaine et bénéficie d'une marge de manœuvre importante** pour y intégrer ou exclure tel ou tel produit énergétique.

Le cadre juridique relatif aux conditions préalables à un accès généralisé à l'énergie apporte donc des précisions essentielles sur le contenu du droit d'accès à l'énergie. Cependant, cette analyse ne constitue qu'une première étape dans sa détermination dès lors qu'un ensemble de droits subjectifs complète ce *corpus* dans cette même fin.



## Seconde partie : Les droits subjectifs relatifs à l'accès à l'énergie

Le droit d'accès à l'énergie ne se limite pas à un cadre juridique propre à la sécurité d'approvisionnement et prescrivant des obligations aux énergéticiens. Il comporte également un ensemble de droits subjectifs ayant pour objet d'assurer l'accès de tous aux services énergétiques essentiels. **Cette partie a pour objet de présenter les droits subjectifs reconnus par le législateur pour assurer l'accès de tous à l'énergie.** Leur mise en évidence vise à déterminer plus précisément le contenu du droit d'accès à l'énergie, les personnes concernées, les énergies considérées, les quantités éventuellement fixées, et les voies de recours disponibles. Cette recherche amène à insister sur la **place essentielle du service public de l'énergie dans la consécration de ces droits**<sup>389</sup>.

La reconnaissance d'un service public dans le secteur de l'énergie est à l'origine d'un régime juridique dérogatoire aux règles du marché. Le service public est traditionnellement défini comme une activité d'intérêt général exercée par une personne publique, ou sous son contrôle, et soumise à un régime plus ou moins exorbitant du droit commun<sup>390</sup>. Les opérateurs chargés de missions de service public sont astreints à un cadre juridique présentant trois critères : un critère finaliste ou fonctionnel caractérisé par la poursuite d'un but ou d'une mission d'intérêt général, un critère institutionnel constitué du contrôle exercé par la puissance publique sur les modalités d'exécution du service public, et un critère matériel marqué par un régime plus ou moins exorbitant du droit commun pouvant comprendre des prérogatives de puissance publique conférées à l'organisme en charge de cette mission. Ces obligations peuvent être à l'origine de droits pour l'utilisateur. En ce sens, Laurent Richer précise que « les droits de l'utilisateur ne sont que des " réflexes " des obligations de service public »<sup>391</sup>. Le service public de l'énergie confère une série de prérogatives spécifiques pour les usagers.

Cette relation est explicitement consacrée par le législateur dans l'article L.121-1 du Code de l'énergie disposant que le service public de l'électricité « matérialise » le droit de tous à l'électricité<sup>392</sup>. Le lien opéré par le législateur entre le service public et le droit d'accès n'est explicitement reconnu que pour l'électricité. La question est alors de savoir s'il peut être étendu aux autres énergies. Une réponse peut être apportée en remarquant la diversité des

---

<sup>389</sup> M.-A. Frison-Roche, « Droit de l'énergie, droit à l'énergie », *Revue de l'énergie*, n° 509, 1999, p.615 ; L. Richer, « Droit d'accès et service public », *Op. Cit.* ; M. Vakaloulis, « Droit à l'énergie et légitimité sociale », in O. Frachon et M. Vakaloulis (Dir.), *Op. cit.*

in O. Frachon et M. Vakaloulis (Dir.), *Op. cit.* ; de manière plus générale sur la relation entre le service public et la garantie des droits et des libertés : C. Boyer-Capelle, *Le service public et la garantie des droits et libertés*, Université de Limoges, thèse droit, 2009.

<sup>390</sup> CE, 13 janvier 1961, Magnier, *Rec. Leb.* p. 33, RDP 1961, p. 155, concl. Fournier et CE, Sect., 28 juin 1963, Nancy, *Rec. Leb.* p. 401, *GDJDA*, p. 291 ; CE, Sect. du 22 février 2007, APREI, *JCP A* 2007, n° 10-11, p. 33, concl. Célia Vérot ; note M.-C. Rouault.

<sup>391</sup> L. Richer, « Droit d'accès et service public », *AJDA*, *Op. Cit.* ; « Si l'on appelle « droit » la relation entre un individu à l'égard duquel un autre individu est obligé à une certaine conduite, et cet autre individu, ce droit n'est qu'un réflexe de cette obligation » : H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Dalloz, trad. C. Eisenmann, 1962, p. 173.

<sup>392</sup> C. éner., art. L. 121-1 : « Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique ».

dénominations applicables aux services publics relatifs à l'énergie : service public de l'électricité<sup>393</sup>, service public du gaz<sup>394</sup>, service public de la sécurité de l'approvisionnement<sup>395</sup>, service public de la performance énergétique de l'habitat<sup>396</sup>, service public de la chaleur et du froid<sup>397</sup>, service public pétrolier<sup>398</sup>, et peut-être prochainement un service public de l'efficacité énergétique<sup>399</sup>, ou un service public de gestion de données de consommations<sup>400</sup>. Cet ensemble peut être fédéré dans la notion de service public de l'énergie, élément central du droit de l'énergie et convergeant vers un même intérêt général : l'accès à l'énergie. Par conséquent, il semble possible d'affirmer plus largement que le service public de l'énergie matérialise le droit d'accès à l'énergie.

**Une part essentielle du droit d'accès à l'énergie peut donc être formalisée à partir des normes régissant le service public de l'énergie.** Dans ce sens, il convient de remarquer que le rattachement au service public de l'énergie peut-être plus ou moins fort. Des activités sont responsables d'une mission de service public, certaines y sont directement affectées, d'autres y sont simplement associées, des activités sont d'intérêt général de par leur relation avec le service public de l'énergie, tandis que des dispositions complémentaires permettent leur réalisation. Les dispositions régissant le service public de l'énergie sont donc protéiformes et fondées sur une échelle de gradualité caractérisée par une application plus ou moins grande d'un régime de droit public. **D'autres dispositions complètent ces prérogatives pour constituer un ensemble de droits subjectifs relatif à l'accès à l'énergie.**

D'une part, **ces droits se caractérisent par l'existence d'un socle commun en faveur de l'accès à l'énergie pouvant être invoqué par toute personne.** D'autre part, **des droits subjectifs complémentaires sont conférés à certaines catégories de personnes.** Cette spécificité vise à adapter les prérogatives en faveur de l'accès à l'énergie en fonction des besoins propres aux différentes catégories de personnes. Cette originalité invite à étudier successivement les droits relatifs à l'accès à l'énergie à la disposition de toute personne (Titre 1) puis à s'intéresser à ceux limités à certaines catégories (Titre 2).

---

<sup>393</sup> C. énerg., art. L. 121-1.

<sup>394</sup> C. énerg., art. L. 121-32.

<sup>395</sup> CE, sect., avis, 29 avr. 2010, n° 323179, Béliгаud, JurisData n° 2010-005467 ; *Rec. Lebon*, concl. M. Guyomar ; S.-J. Liéber et D. Botteghi, « Une question sous tension : la nature des ouvrages appartenant à EDF », *AJDA*, 2010, p.1642 ; note S. Brondel, *AJDA*, 2010, p. 926 ; J.-L. Pissaloux, « L'ouvrage public appartenant à une personne privée », *Dr. Adm.*, n° 10, comm. 132, oct. 2010

et D. Botteghi, « Une question sous tension : la nature des ouvrages appartenant à EDF », *AJDA*, 2010, p.1642

<sup>396</sup> C. énerg., art. L. 232-1.

<sup>397</sup> CAA Paris, 8 juill. 1993, Centre hospitalier Louise Michel, req. n° 91PA00409, *Lebon* T. 682 ; *Gaz. Pal.*, 6 et 8 nov. 1994, p. 147 ; confirmé par CE, 4 nov. 1998, GIE Montenay-Socram, req. n° 152896, inédit au *Lebon*.

<sup>398</sup> C. énerg., art. L. 651-1 ; T. confl., 24 oct. 1994, M. Mahamoudou X ..., req., n° 02937, *Lebon* ; *D.*, 1995, 11 ; CAA Paris, 10 févr. 2009, Territoire de la Polynésie française, req. n° 07PA01225, inédit au *Lebon* ; *CE, Avis 16 mai 2002, n° 366305, Conseil d'Etat, Rapport annuel 2003, EDCE*, n° 54, p. 201.

<sup>399</sup> Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique dédiée à la loi de transition énergétique, séance du 20 mars 2014, document préparatoire au point « Action et gouvernance territoriale », 18 mars 2014.

<sup>400</sup> Débat national sur la transition énergétique, *Rapport Distribution et réseaux de distribution*, juil. 2013, proposition 11.

## ***Titre 1: Les droits applicables à toute personne***

Pour assurer l'accès de tous à l'énergie, le législateur a institué un socle de prérogatives commun à toute personne, physique ou morale, quelle que soit son niveau de revenu. Ce *corpus* est limité à deux produits énergétiques : le gaz naturel et l'électricité.

Ce cadre juridique peut être organisé selon une approche fonctionnelle de l'approvisionnement en énergie. La présence d'une prise de courant ou d'une arrivée de gaz dans un logement est nécessaire mais insuffisante pour accéder à l'énergie. En plus de cette condition, l'installation doit être raccordée au réseau d'énergie. Enfin, l'énergie doit « arriver » jusqu'à l'installation, impliquant pour cela la conclusion d'un contrat avec un fournisseur. Ces différentes étapes peuvent constituer autant d'obstacles dans l'accès à l'énergie. Par conséquent, des droits spécifiques sont conférés à toute personne pour concrétiser cet accès. En ce sens, le législateur reconnaît des droits d'accès aux réseaux publics d'électricité et de gaz (Chapitre 1). Il confère également des droits d'accès à la fourniture de ces énergies (Chapitre 2). Enfin, des voies de recours sont consacrées pour assurer l'effectivité de ces normes (Chapitre 3).



## **Chapitre 1: Les droits d'accès aux réseaux publics d'électricité et de gaz**

La possibilité pour toute personne de soutirer de l'électricité et du gaz naturel implique une relation contractuelle avec un gestionnaire de réseau. Celle-ci a pour objet de relier l'installation du client au réseau public d'énergie. Cette exigence préalable à une consommation effective d'énergie conduit à un encadrement des relations entre les consommateurs et les gestionnaires de réseau. En vue de favoriser l'accès à l'énergie des clients, le législateur confère de multiples prérogatives à ces derniers dans trois étapes du raccordement. Tout d'abord, le législateur reconnaît l'existence d'un droit d'accès au réseau (1/). Ensuite, des règles juridiques viennent préciser les conditions de raccordement variables selon les sources d'énergie afin de traiter les consommateurs sur un pied d'égalité (2/). Enfin, un objectif de non-discrimination dans l'accès aux réseaux se manifeste dans une tarification réglementée concernant leur utilisation (3/).

### ***1/ La reconnaissance d'un droit d'accès au réseau***

Les réseaux publics d'électricité et de gaz constituent des infrastructures essentielles<sup>401</sup>. Selon la jurisprudence, une activité répond à cette qualification lorsque le bien ou le service en question est indispensable pour l'activité économique d'autres entreprises, le gestionnaire se trouve en situation de monopole et les autres opérateurs en concurrence sur ce même marché sont dans l'impossibilité de reproduire le bien ou la pratique concernée<sup>402</sup>. Le refus du gestionnaire peut alors avoir des effets anticoncurrentiels. En conséquence, cette infrastructure implique un encadrement juridique pour garantir son accès dans des conditions non-discriminatoires et à un prix raisonnable<sup>403</sup>.

Ces exigences sont à l'origine de la reconnaissance d'un droit d'accès aux réseaux public d'électricité et de gaz encadré par les directives européennes sur le marché intérieur de l'énergie<sup>404</sup>. L'article 32 de la directive sur le marché intérieur de l'électricité prévoit que les États membres veillent à ce que soit mis en place, pour tous les clients éligibles, un système d'accès des tiers aux réseaux de transport et de distribution. Elle reconnaît également le libre accès des tiers à ces réseaux. Selon Laurent Richer : « ce droit d'accès correspond à une

---

<sup>401</sup> G. Dezobry, *La théorie des facilités essentielles (Essentialité et droit communautaire de la concurrence)*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit international et communautaire, 2009, tome 124 ; M. Glais, *Facilités essentielles : de l'analyse économique au droit de la concurrence*, EDCE 2002, n° 53, p. 403 et s. ; F. Weingarten, « La théorie des infrastructures essentielles et l'accès des tiers aux réseaux en droit communautaire », *CJEG*, 1998, 461.

<sup>402</sup> TPICE, 15 sept. 1998, *European Night Services Ltd*, aff. T-374/94, *Rec. CJCE* II-03141 ; *RTD eur.* 1999, 291, obs. J.-B. Blaise et L. Idot ; *CJCE*, 28 nov. 1998, aff. C-7/97, *Rec. CJCE* I-7791, pt. 41 ; *RTD com.*, 1999, 798, bs. S. Poillot-Peruzzetto ; *RTD eur.* 1999, Chron. J.-B. Blaise et L. Idot.

<sup>403</sup> Comm. Commission européenne, 21 déc. 1993, *Sea Containers c/ Stena Sealink*, *JOCE*, n° L 15, 18 janv. 1994, p. 8 ; Comm. Commission européenne, 27 août 2003, *GVG c/FS*, *JOUE*, n° L 11, 16 janv. 2004, p. 17, *Europe*, 2004, n° 80, obs. L. Idot.

<sup>404</sup> J CJUE, 22 mai 2008, *Citiworks AG*, aff. C-439/06, *Rec. CJUE*, I-03913; Arlettaz, « L'exigence d'impartialité dans la gestion des infrastructures de réseaux (1<sup>ère</sup> partie) », *JCP A*, 2009, 2307 ; « L'exigence d'impartialité dans la gestion des infrastructures de réseaux (2<sup>ème</sup> partie) », *JCP A*, 2010, 2007.

obligation pour le détenteur du réseau d'en permettre l'utilisation par des tiers à des conditions économiquement acceptables, lorsque l'entrée sur le marché n'est pratiquement possible que par l'intermédiaire de ce réseau »<sup>405</sup>. Elle ajoute que les tarifs d'accès à ces réseaux doivent être publiés avant leur entrée en vigueur et être appliqués objectivement et sans discrimination entre les utilisateurs du réseau. Elle impose enfin le contrôle de la mise en œuvre de ces dispositions par des autorités de régulation.

Ces exigences ont été transposées dans les articles L. 111-91 à 96 Code de l'énergie. L'article L. 111-91 reconnaît un droit d'accès aux réseaux publics de transport et de distribution d'électricité aux producteurs, fournisseurs et à leurs clients, garanti par les gestionnaires de réseaux. Une réponse ministérielle du 8 juillet 2002 précise que tout consommateur doit bénéficier de ce droit d'accès<sup>406</sup>. Les gestionnaires de réseau doivent traiter de manière transparente et non discriminatoire les demandes de raccordement dont ils sont saisis<sup>407</sup>. Les gestionnaires doivent également fournir au demandeur tous les éléments permettant d'apprécier le bien-fondé des solutions de raccordement qu'ils préconisent<sup>408</sup>. Tout consommateur d'électricité a donc le droit d'être raccordé aux réseaux publics d'électricité, dans des conditions d'égalité et à un coût proportionné aux charges<sup>409</sup>. Ce droit d'accès est reconnu dans des conditions similaires pour l'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution de gaz naturel<sup>410</sup>.

Ce droit d'accès n'est cependant pas absolu et peut être refusé pour des motifs résultant de critères, objectifs et non discriminatoires, qui ne peuvent être fondés que sur des impératifs liés au bon accomplissement des missions de service public et sur des motifs techniques tenant à la sécurité et la sûreté des réseaux, et à la qualité de leur fonctionnement<sup>411</sup>. Tout refus de conclure un contrat d'accès aux réseaux doit être motivé et notifié au demandeur et à la CRE. Cette dernière dispose de plusieurs prérogatives dans ce domaine puisqu'elle est chargée de veiller à ce que les conditions d'accès à ces réseaux n'entravent pas le développement de la concurrence<sup>412</sup>. Elle peut préciser les conditions d'accès aux réseaux, leur utilisation et la méthodologie de calcul des tarifs d'utilisation<sup>413</sup>. Elle est également consultée sur les projets de réglementation touchant à cette matière<sup>414</sup>.

En cas de manquement des gestionnaires au droit d'accès, les demandeurs ont la faculté de saisir le Comité de règlement des différends et des sanctions (CORDIS) de la CRE. Le CORDIS peut prononcer une sanction pécuniaire en cas de manquement au droit d'accès, soit d'office, soit à la demande du ministre chargé de l'énergie, de l'environnement, du

---

<sup>405</sup> L. Richer, « Droit d'accès et service public », *AJDA*, 2006, p. 73.

<sup>406</sup> Rép. Min., n° 112, *JOAN Q*, 8 juill. 2002.

<sup>407</sup> CORDIS, 23 janv. 2009, *Coufrau c/ RTE*, rdd n° 08-38-09.

<sup>408</sup> CORDIS, 5 nov. 2009, *Ventura et a. c/ ERDF et RTE*, rdd n° 06-38-09 et 07-38-09.

<sup>409</sup> S. Nicinski, *L'utilisateur du service public industriel et commercial*, L'Harmattan, 2001, p. 301 et s.

<sup>410</sup> C. éner., art. L. 111-97.

<sup>411</sup> C. éner., art. L. 111-93.

<sup>412</sup> C. éner., art. L. 131-1, al. 2.

<sup>413</sup> C. éner., art. L. 134-1.

<sup>414</sup> C. éner., art. L. 134-10.

Président de la CRE, d'une organisation professionnelle, d'une association agréée d'utilisateurs ou de toute autre personne concernée<sup>415</sup>. Le ministre chargé de l'énergie peut également décider de prononcer directement cette sanction pécuniaire<sup>416</sup>.

Parallèlement, l'article L.111-6 du Code de l'urbanisme prévoit que des bâtiments, locaux ou installations soumis aux dispositions des articles L. 421-1 à L. 421-4 ou L. 510-1, ne peut, nonobstant toutes clauses contraires des cahiers des charges de concession, d'affermage ou de régie intéressée, ne peuvent être raccordés définitivement aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone si leur construction ou leur transformation n'a pas été, selon le cas, autorisée ou agréée. La mise en œuvre de ces dispositions fait l'objet d'une analyse spécifique dans les développements relatifs à l'accès à l'énergie des gens du voyage.

Bien que le droit d'accès soit reconnu tant pour les réseaux d'électricité que de gaz, une distinction essentielle doit être observée. Concernant l'électricité, celui-ci est pratiquement applicable en toutes circonstances dès lors qu'il est techniquement possible. En revanche, le raccordement d'un consommateur au réseau public de gaz n'est de droit que lorsque la commune est desservie par un réseau public de gaz<sup>417</sup>. Par conséquent, le droit d'accès au réseau de gaz présente un caractère relatif parce qu'il est conditionné par la desserte de cette commune.

La protection européenne et les moyens de contrôle associés au droit d'accès aux réseaux tendent à le rapprocher d'un droit fondamental. Son rôle préalable à la possibilité d'être approvisionné en énergie en fait également un instrument clé dans l'accomplissement du droit d'accès à l'énergie. Ces conditions expliquent peut être pourquoi il n'existe que peu de contentieux sur la contestation même de son existence. Néanmoins, sa mise en œuvre peut impliquer un coût pour le consommateur. Afin d'éviter que cette situation ne menace l'accès à l'énergie, le législateur a encadré les conditions de raccordement.

## ***2/ L'encadrement des conditions de raccordement***

Le raccordement d'un utilisateur aux réseaux publics d'électricité comprend la création d'ouvrages d'extension, d'ouvrages de branchement en basse tension et, le cas échéant, le renforcement des réseaux existants<sup>418</sup>. Le raccordement des consommateurs aux réseaux se compose de deux parties. En premier lieu, les branchements regroupent les ouvrages les plus proches physiquement du consommateur et sont définis comme « des ouvrages basse tension situés à l'amont des bornes de sortie du disjoncteur ou, à défaut, de tout appareil de coupure équipant le point de raccordement d'un utilisateur au réseau public et à l'aval du point du réseau basse tension électriquement le plus proche permettant techniquement de desservir d'autres utilisateurs, matérialisé par un accessoire de dérivation »<sup>419</sup>. En second lieu,

---

<sup>415</sup> C. éner., art. L.134-25.

<sup>416</sup> C. éner., art. L. 111-96.

<sup>417</sup> C. éner., art. L. 453-1.

<sup>418</sup> C. éner., art. R. Granjon et J. Lépée, « Le raccordement au réseau électrique et son contentieux », *AJCT*, 2012, p. 24.

<sup>419</sup> Décret n°2007-1280 du 28 août 2007 relatif à la consistance des ouvrages de branchement et d'extension des

l'extension prolonge les branchements pour rejoindre les réseaux publics d'énergie et comprend les ouvrages nouvellement créés ou créés en remplacement d'ouvrages existants dans le domaine de tension de raccordement et nouvellement créés dans le domaine de tension supérieur qui, à leur création, concourent à l'alimentation des installations du demandeur ou à l'évacuation de l'électricité produite par celles-ci<sup>420</sup>.

L'article 9 du modèle de cahier des charges du 1<sup>er</sup> juillet 2007 relatif à la distribution d'électricité prévoit que la maîtrise d'ouvrage des raccordements nécessaires à l'alimentation des nouveaux usagers (y compris les parties terminales des raccordements, c'est-à-dire les branchements individuels) est répartie entre le concessionnaire et l'autorité concédante selon des modalités définies à l'article 5 de l'annexe 1 du cahier des charges. Lorsque le client est raccordé au réseau de transport, l'article 13 du cahier des charges de la concession de transport prévoit que le concessionnaire est maître d'ouvrage des travaux de raccordement jusqu'à la limite entre le réseau de transport et les installations de l'utilisateur.

En vue d'assurer un traitement objectif, non discriminatoire et transparent des demandes, la procédure de raccordement des consommateurs au réseau public de distribution est encadrée par une délibération de la CRE du 25 avril 2013<sup>421</sup>. Celle-ci prévoit le contenu *a minima* des procédures de traitement des demandes de raccordement, l'information des utilisateurs concernant le traitement des demandes qui doit figurer dans la documentation technique de référence, l'existence de procédures de traitement des demandes de raccordement et le moyen d'en prendre connaissance. Les informations relatives à la mise en œuvre des procédures de traitement des demandes doivent également faire l'objet d'une communication régulière à la CRE.

Pour raccorder son installation au réseau de distribution, le consommateur doit adresser une demande de raccordement au gestionnaire de réseau comprenant une copie de l'autorisation d'urbanisme du projet d'aménagement ou de construction, un plan de situation du terrain, le plan de masse qui présente le projet d'aménagement du site en termes d'accès à la voie publique et de branchements sur les réseaux et qui précise l'emplacement du coffret coupe circuit individuel accessible depuis la voie publique ainsi que la puissance de raccordement demandée. En retour, le gestionnaire adresse au demandeur une proposition de raccordement, une description de la solution technique retenue, un échéancier prévisionnel de la réalisation des travaux, le montant de la contribution financière demandée, le délai de validité de la proposition, et pour les raccordement de puissance supérieure à 36 kVA, une convention de raccordement détaillant les modalités techniques, juridiques et financières permettant le raccordement à l'installation électrique et les règles d'exploitation. En vue d'assurer la sécurité des personnes, ce raccordement doit s'effectuer dans le respect d'une

---

raccordements aux réseaux publics d'électricité, *JORF* n°200 du 30 août 2007 p. 14313, art. 1 ; P. Sablière, « Les branchements électriques », *CJEG*, 2000, 265.

<sup>420</sup> Décret n°2007-1280 du 28 août 2007, *Op. cit.*, art. 2.

<sup>421</sup> CRE, délib. du 25 avril 2013 portant décision sur les règles d'élaboration des procédures de traitement des demandes de raccordement aux réseaux publics de distribution d'électricité et le suivi de leur mise en œuvre, *JORF* n°0108 du 11 mai 2013, texte n° 82.

documentation technique de référence<sup>422</sup>. Le distributeur doit également définir comme solution de référence à la fois la plus proche, celle de meilleure qualité et de moindre coût pour le demandeur<sup>423</sup>.

Les travaux sont ensuite réalisés par le maître d'ouvrage selon les conditions détaillées dans la proposition de raccordement, établie sur la base de modèles publiés par le distributeur et préalablement transmis à la CRE<sup>424</sup>. Leur durée varie selon l'ampleur des travaux à effectuer sur le réseau et le maître d'ouvrage peut être tenu d'indemniser des retards lorsqu'ils sont anormalement longs<sup>425</sup>.

Une partie des coûts de raccordement est prise en charge par les tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité<sup>426</sup>. La soultte reste à la charge de l'utilisateur et doit être versée au maître d'ouvrage des travaux<sup>427</sup>. Lorsque le gestionnaire du réseau public de distribution est le maître d'ouvrage des travaux, les principes généraux de calcul de la contribution qui lui est due sont arrêtés conjointement par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie sur proposition de la CRE et peuvent prendre la forme de barèmes<sup>428</sup>. Les barèmes de raccordement établis par les gestionnaires de réseau de plus de 100 000 clients sont soumis à l'approbation de la CRE tandis que ceux desservant moins de 100 000 clients lui sont simplement notifiés.

Le raccordement des consommateurs au réseau de gaz est généralement réalisé sur le réseau public de distribution, lorsque la commune est desservie, selon des barèmes et des conditions techniques et commerciales notifiés à la CRE et accompagnés des éléments comptables et financiers pertinents<sup>429</sup>. Sur le territoire des communes déjà desservies en gaz naturel, les gestionnaires de réseau ont l'obligation de raccorder aux réseaux de distribution publique existants tous les clients qui le demandent si le ratio du calcul de rentabilité obtenu est supérieur ou égal au niveau arrêté par le ministre<sup>430</sup>. Dans le cas contraire, le gestionnaire est en droit de demander une aide financière au demandeur et de bénéficier d'un soutien financier de l'autorité concédante dans les conditions prévues à l'article L. 432-7 du Code de

---

<sup>422</sup> C. éner., art. L. 342-5 ; décret n° 2003-229 du 13 mars 2003 relatif aux prescriptions techniques générales de conception et de fonctionnement auxquelles doivent satisfaire les installations en vue de leur raccordement aux réseaux publics de distribution, *JORF* n°64 du 16 mars 2003 p. 4589 ; CRE, déc. du 7 avril 2004 sur la mise en place des référentiels techniques des gestionnaires de réseaux publics d'électricité.

<sup>423</sup> CRE, décision du 6 novembre 2003 se prononçant sur un différend qui oppose la société du Parc éolien de La Conque c/ EDF et CESML

<sup>424</sup> C. éner., art. L. 342-9. Lorsque la maîtrise d'ouvrage du raccordement est assurée par l'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité, les méthodes de calcul utilisées pour établir les barèmes de raccordement sont notifiées à la CRE et entrent en vigueur dans un délai de trois mois à compter de leur notification, sauf opposition motivée de la CRE formulée dans le même délai : C. éner., art. L. 342-10.

<sup>425</sup> CAA Marseille, 6 janv. 2011, Mme Rose, req. n° 08MA04846.

<sup>426</sup> C. éner., art. L. 341-2.

<sup>427</sup> C. éner., art. L. 342-6.

<sup>428</sup> C. éner., art. L.342-8.

<sup>429</sup> C. éner., art. L. 453-1.

<sup>430</sup> Arrêté du 28 juillet 2008 fixant le taux de référence pour la rentabilité des opérations de desserte gazière mentionné à l'article 36 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, *JORF* n°0176 du 30 juillet 2008 page 12213.

l'énergie<sup>431</sup>. Le montant de la participation financière ne peut cependant pas excéder la partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, non couverts par les recettes prévisionnelles et restant à la charge du gestionnaire de réseau, augmentée d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations tenant compte, le cas échéant, de la participation du demandeur<sup>432</sup>. De plus, ce système ne permet pas aux autorités concédantes de stipuler au contrat une obligation à la charge du gestionnaire de réseau de réaliser une opération de raccordement dès lors que les travaux d'extension de réseau nécessités par ce raccordement ne seraient pas rentables, et ce même si l'exploitation de la concession est par ailleurs rentable dans son ensemble<sup>433</sup>.

La participation des consommateurs est donc être requise si ceux-ci souhaitent être raccordés et si les conditions économiques sont réunies, cette participation étant proportionnelle à la distance séparant leur coffret de comptage du réseau de distribution. Cependant, lorsqu'une participation financière a été demandée au premier bénéficiaire d'une opération de raccordement sur la base des coûts réels, tout branchement ultérieur d'un ou de nouveaux bénéficiaires sur la conduite de gaz donne lieu à un remboursement par le gestionnaire du réseau de distribution à ce premier bénéficiaire selon des modalités précisées par décret, dans une période maximale de huit ans<sup>434</sup>.

Une fois ces conditions remplies, l'utilisateur sera techniquement raccordé au réseau par le biais d'une relation contractuelle avec un distributeur d'énergie. L'énergie pourra alors être soutirée dans des conditions tarifaires réglementées.

### ***3/ La tarification réglementée de l'utilisation des réseaux***

Le soutirage d'énergie de réseau implique de payer un prix pour l'utilisation des réseaux. Cette tarification de l'utilisation des réseaux d'électricité et de gaz est encadrée par les pouvoirs publics<sup>435</sup>. Le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) a pour objet de rémunérer les gestionnaires de réseaux publics de transport et de distribution afin de compenser l'ensemble des charges engagées pour l'exploitation, le développement et l'entretien des réseaux. Il doit également garantir un accès transparent et non discriminatoire des consommateurs et des producteurs à ces réseaux<sup>436</sup>. Concernant les consommateurs résidentiels et les petits professionnels, le TURPE est généralement facturé par le gestionnaire de réseau aux fournisseurs qui le répercutent dans le cadre du contrat dit unique. Son montant

---

<sup>431</sup> Décret n° 2008-740 du 28 juillet 2008 relatif au développement de la desserte gazière et aux extensions des réseaux publics de distribution de gaz naturel, *JORF* n°0176 du 30 juillet 2008 page 12203, art. 3

<sup>432</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>433</sup> J.-S. Boda et C. Fontaine, « Quelques spécificités du régime juridique des concessions de distribution de gaz naturel », *Contrats publics*, n° 134, juillet-août 2013, p. 64.

<sup>434</sup> Décret n° 2008-740 du 28 juillet 2008 relatif au développement de la desserte gazière et aux extensions des réseaux publics de distribution de gaz naturel, *JORF* n°0176 du 30 juillet 2008 p. 12203.

<sup>435</sup> C. Lambinon, *Tarification du transport de l'électricité et pouvoir de marché*, Université Paris IX, thèse, 2006 ; *Quelle tarification pour les services liés à l'usage d'infrastructures ?*, Actes des entretiens du Conseil d'Etat du 16 déc. 2009, *RCL* 2010, n° 23, p. 133 ; J.-P. Bonnet, « Faire payer l'insaisissable : les tarifs d'utilisation des réseaux électriques », *Energies et matières premières*, 2002, n° 21, p. 15 ; Actes des entretiens du Conseil d'Etat du 16 déc. 1009, *RCL* 2010, n° 23, p. 133.

<sup>436</sup> CE, 18 juill. 2008, n° 291602, SNCF : *JurisData* n° 2008-073907, *RJEP*, n° 660, Janvier 2009, comm. 2.

représente environ 46% de leur facture.

Le TURPE repose sur trois grands principes. En premier lieu, la tarification est dite de « timbre-poste », c'est-à-dire qu'elle fait l'objet d'une facturation similaire pour l'injection et le soutirage, quelle que soit la distance parcourue par l'énergie électrique. En second lieu, le TURPE fait l'objet d'une péréquation tarifaire géographique consistant à appliquer un même prix aux consommateurs sur l'ensemble du territoire national malgré la variabilité des coûts réels. En troisième lieu, le TURPE a vocation à couvrir l'ensemble des coûts supportés par les gestionnaires de réseau pour accomplir leurs missions<sup>437</sup>. Celui-ci intègre notamment les coûts résultant de l'exécution des missions et des contrats de service public ; les surcoûts de recherche et de développement nécessaires à l'accroissement des capacités de transport des lignes électriques, en particulier de celles destinées à l'interconnexion avec les pays voisins et à l'amélioration de leur insertion esthétique dans l'environnement ; une partie des coûts de raccordement à ces réseaux et une partie des coûts des prestations annexes réalisées à titre exclusif par les gestionnaires de ces réseaux<sup>438</sup>. Cette réglementation est d'ordre public et s'applique nonobstant toute disposition contraire des cahiers des charges des concessions, des règlements de service des régies, des contrats et des protocoles<sup>439</sup>.

Les méthodologies utilisées pour établir les TURPE du transport et de la distribution sont fixées par la CRE<sup>440</sup>. A cette fin, RTE et ERDF doivent adresser, à la demande de la CRE, les éléments notamment comptables et financiers nécessaires afin que cette dernière puisse se prononcer sur l'évolution en niveau et en structure des tarifs. La CRE intervient, s'il y a lieu à la demande des gestionnaires des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité. Elle peut prévoir un encadrement pluriannuel d'évolution des tarifs et des mesures incitatives appropriées, tant à court terme qu'à long terme, pour encourager les gestionnaires de réseaux à améliorer leurs performances, notamment en ce qui concerne la qualité de l'électricité, à favoriser l'intégration du marché intérieur de l'électricité et la sécurité de l'approvisionnement et à rechercher des efforts de productivité<sup>441</sup>. Pour élaborer le TURPE la CRE doit prendre en compte les orientations de la politique énergétique. Une fois la méthodologie adoptée, la CRE transmet le projet au ministre chargé de l'énergie qui dispose de deux mois pour lui demander une nouvelle délibération s'il estime que cette dernière ne tient pas compte de ces orientations.

L'article L. 341-4 du Code de l'énergie prévoit que les gestionnaires des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité doivent mettre en œuvre des dispositifs

---

<sup>437</sup> D. Laurent et J. Percebois, « Les enjeux du transport pour le gaz et l'électricité : la fixation des charges de transport », *Economies et sociétés*, 2001, n° 1 et 2, p. 165.

<sup>438</sup> C. énerg., art. L. 342-1 ; décret n° 2001-365 du 26 avril 2001 relatif aux tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, *JORF* n°100 du 28 avril 2001 page 6729.

<sup>439</sup> *CORDIS*, déc. Du 11 sept. 2003 se prononçant sur un différend qui oppose les sociétés France-Manche et The Channel Tunnel Group au gestionnaire du réseau public de transport d'électricité, *JORF*, n° 243 du 19 octobre 2003, confirmé par CA Paris, 6 avril 2004, 2003/18241.

<sup>440</sup> C. énerg., art. L. 341-3.

<sup>441</sup> S. De Cara, *Le cadre incitatif de l'arégulation des tarifs d'accès aux réseaux de distribution et de transport d'électricité*, Paris I, mémoire de DEA économie industrielle, sept. 2013.

permettant aux fournisseurs de proposer à leurs clients des prix différents suivant les périodes de l'année ou de la journée et incitant les utilisateurs à limiter leur consommation pendant les périodes où la consommation de l'ensemble des consommateurs est la plus élevée. Dans ce sens, le TURPE est constitué d'une composante de soutirage variable selon la puissance souscrite par les consommateurs. Il peut également varier selon une tarification différenciée suivant la saison (hiver/été) ou l'heure de la journée (heure pleine/heure creuse). Une réduction forfaitaire peut également être appliquée en cas d'interruption de l'approvisionnement du consommateur due à une défaillance des réseaux publics d'électricité de plus de six heures par an<sup>442</sup>.

Les TURPE sont conçus pour s'appliquer sur plusieurs années et le premier d'entre eux a été institué par un décret du 19 juillet 2002<sup>443</sup>. La tarification en vigueur correspond au TURPE 4 et s'applique depuis le 1<sup>er</sup> août 2013 pour la haute tension B<sup>444</sup> et le 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour la haute tension A et la basse tension<sup>445</sup>. Elle a vocation à s'appliquer pour une période d'environ quatre ans. La CRE s'est attachée à les élaborer afin d'améliorer la qualité d'alimentation d'électricité en augmentant les montants des indemnités versées par ERDF aux consommateurs en cas de coupure de plus de 6 heures, passant de 1 euro à 10 euros pour les clients résidentiels. La CRE a également décidé d'augmenter les pénalités financières sur la durée moyenne de coupure (dont la cible est réduite de 68 minutes pour 2014 à 65 minutes pour 2017). Cette nouvelle méthodologie tarifaire tient également compte des motifs de la décision du Conseil d'État du 28 novembre 2012 qui avait annulé le TURPE 3 en tant qu'il fixait les tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution au motif que ces tarifs ne seraient pas de nature à satisfaire à l'exigence de couverture des coûts complets supportés par le gestionnaire des réseaux<sup>446</sup>.

La tarification de l'utilisation des réseaux publics de gaz repose sur une logique similaire à celle de l'électricité. Ces tarifs sont établis de manière transparente et non discriminatoire afin de couvrir l'ensemble des coûts supportés par ces gestionnaires, dans la mesure où ces coûts correspondent à ceux d'un gestionnaire de réseau ou d'installations efficace. Ces coûts doivent tenir compte des caractéristiques du service rendu et des coûts liés à ce service, y compris des obligations fixées par la loi et les règlements ainsi que des coûts résultant de l'exécution des missions de service public<sup>447</sup>. Figurent notamment parmi ces coûts les dépenses d'exploitation, de recherche et de développement nécessaires à la sécurité du

---

<sup>442</sup> Décret n° 2001-365 du 26 avril 2001 relatif aux tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, *Op. cit.*, art. 6.

<sup>443</sup> Décret n° 2002-1014 du 19 juillet 2002 fixant les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité en application de l'article 4 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, *JORF* n°170 du 23 juillet 2002, p. 12580.

<sup>444</sup> Délibération du 3 avril 2013 portant décision relative aux tarifs d'utilisation d'un réseau public d'électricité dans le domaine de tension HTB, *JORF* n°0150 du 30 juin 2013, texte n° 37.

<sup>445</sup> Délibération du 12 décembre 2013 portant décision relative aux tarifs d'utilisation d'un réseau public d'électricité dans le domaine de tension HTA ou BT, *JORF* n°0295 du 20 décembre 2013 texte n° 146.

<sup>446</sup> CE, 28 nov. 2012, n° 330548, n° 332639 et n° 332643, Sté Direct Énergie et a. : *JurisData* n° 2012-027461 ; *RJEP*, n° 706, mars 2013, comm. 10.

<sup>447</sup> C. éner., art. L. 452-1.

réseau et à la maîtrise de la qualité du gaz naturel injecté ou soutiré ainsi que la partie du coût des extensions de réseaux restant à la charge des distributeurs. L'article 40 de la directive du 13 juillet 2009 sur le marché intérieur du gaz prévoit que « les gestionnaires de réseau et les utilisateurs du réseau reçoivent des incitations suffisantes, tant à court terme qu'à long terme, pour améliorer les performances des réseaux et favoriser l'intégration du marché ». Cette disposition se traduit dans la mise en place d'un mécanisme visant à optimiser la gestion et les coûts d'investissement et une amélioration de la qualité de service<sup>448</sup>. La CRE ajoute que ces tarifs doivent être simples et lisibles pour permettre une ouverture réelle du marché du gaz<sup>449</sup>.

Ces tarifs sont dénommés différemment selon les catégories de réseaux. Ils portent le nom d'accès des tiers aux réseaux de transport ou tarif ATRT et s'appliquent dans leur cinquième version (ATRT5) aux deux transporteurs de gaz que sont GRTgaz et TIGF<sup>450</sup>. Le tarif de distribution est quant à lui dénommé accès des tiers aux réseaux de distribution ou ATRD. Les tarifs ATRD4 des GRD sont conçus pour s'appliquer pour une durée d'environ 4 ans, à compter du 1er juillet 2012 pour GRDF et du 1er juillet 2013 pour les entreprises locales de distribution<sup>451</sup>. Les ATRD appliquent également le principe de la péréquation tarifaire mais celle-ci ne vaut qu'à l'intérieur de la zone de desserte de chaque gestionnaire contrairement au TURPE distribution péréqué au niveau national. En revanche, la péréquation ne s'applique pas aux nouvelles concessions au sens de l'article L. 432-6 du Code de l'énergie, concernant les communes ou les groupements de communes ne disposant pas d'un réseau public de distribution de gaz naturel ou dont les travaux de desserte ne sont pas en cours de réalisation et qui ont concédé la distribution publique de gaz à une entreprise agréée<sup>452</sup>. Le tarif d'utilisation de ces nouveaux réseaux est encadré par une délibération de la CRE mettant en place une structure tarifaire unique pour tous les réseaux de gaz naturel fondée sur la grille tarifaire de GRDF, calculée à partir des charges de capital et des charges d'exploitation des opérateurs et évoluant mécaniquement au 1<sup>er</sup> juillet de chaque année<sup>453</sup>.

Au même titre que pour le TURPE, les tarifs ATRT et ATRD font l'objet d'une délibération de la CRE qui peut avoir lieu à la demande des gestionnaires de réseaux de transport ou de distribution de gaz naturel<sup>454</sup>. Après consultation des acteurs du marché, la CRE transmet ses délibérations aux ministres chargés de l'énergie et de l'économie qui disposent d'un délai de deux mois à compter de leur réception pour demander une nouvelle

---

<sup>448</sup> CRE, délib. 28 février 2012 portant décision sur le tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel de GrDF.

<sup>449</sup> CRE, délib. 28 févr. 2012 portant décision sur le tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel de GrDF.

<sup>450</sup> CRE, délib. du 11 décembre 2013 portant projet de décision sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel au 1er avril 2014.

<sup>451</sup> CRE, délib. du 28 février 2012 portant décision sur le tarif péréqué d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel de GrDF, *JORF* n°0133 du 9 juin 2012 texte n° 46 ; CRE, délib. du 25 avril 2013 portant décision sur les tarifs péréqués d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel des entreprises locales de distribution, *JORF* n°0150 du 30 juin page texte n° 39

<sup>452</sup> C. énerg., art. L432-6.

<sup>453</sup> CRE, délib. 6 mars 2012, portant décision sur les tarifs non péréqués d'utilisation des réseaux publics de distribution de gaz naturel concédés à Gaz de Barr., GEG, GRDF et Veolia Eau.

<sup>454</sup> C. énerg., art. L. 452-3.

délibération, par décision motivée publiée au Journal officiel de la République française, si l'un d'entre eux estime que la délibération de la CRE n'a pas tenu compte des orientations de politique énergétique. Les tarifs ATRT et ATRD évoluent mécaniquement respectivement au 1<sup>er</sup> avril et au 1<sup>er</sup> juillet de chaque année.

En constituant près de la moitié des factures d'énergie des consommateurs, les tarifs d'utilisation montrent que malgré le principe de liberté des prix issu de l'ouverture à la concurrence des marchés, la tarification réglementée dispose encore d'une place essentielle dans le prix de l'énergie. Sa persistance est directement liée aux missions de service public de l'électricité et du gaz parce qu'en prenant en compte l'ensemble des coûts des gestionnaires de réseaux accompagnée d'une juste rémunération, en orientant la structure tarifaire et en établissant le principe de péréquation tarifaire, elle répond aux exigences du service public de l'électricité en assurant une gestion de l'approvisionnement dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique. Elle concourt également aux missions de service public du gaz en permettant la sécurité des personnes et des installations, la qualité et le prix des produits et des services fournis, la continuité de la fourniture, un développement équilibré du territoire et la qualité et le prix des produits et des services fournis. La tarification réglementée de l'utilisation des réseaux électriques et gaziers assure donc une place essentielle dans le droit d'accès à l'énergie en contribuant à l'ensemble de ces objectifs. Elle participe également à celui-ci en garantissant un traitement non-discriminatoire des usagers et un prix abordable des prestations.

Celle-ci ne couvre cependant qu'une partie de l'acheminement en énergie des consommateurs dans la mesure où l'approvisionnement implique de manière complémentaire la signature d'un contrat avec un fournisseur. Or, l'intervention des pouvoirs publics se retrouve également à ce niveau en conférant des prérogatives spécifiques aux clients concernant la fourniture d'électricité et de gaz.

## **Chapitre 2: Les droits d'accès à la fourniture d'électricité et de gaz**

Une fois les travaux de raccordement en cours le consommateur peut engager des démarches en vue de mettre en service son installation. Dès lors que celui-ci détient une attestation de conformité de l'installation électrique ou gazière intérieure établie par l'installateur, sa mise en service pourra être réalisée par la signature d'un contrat de fourniture avec un énergéticien. Une fois ces formalités réalisées, l'utilisateur aura alors accès aux produits énergétiques et aux services associés.

L'ouverture à la concurrence des marchés du gaz et de l'électricité est à l'origine d'un ensemble de règles ayant pour objet d'encadrer les relations contractuelles entre les fournisseurs et les consommateurs. Ces dispositions contribuent à renforcer l'accès à l'énergie en leur conférant des prérogatives dans trois domaines distincts. Tout d'abord, les consommateurs disposent d'un droit d'accéder au fournisseur de leur choix (1/). Ensuite, ils bénéficient de prérogatives spécifiques concernant la continuité et la qualité de l'approvisionnement en énergie (2/). Enfin, des règles spécifiques ont été instituées pour garantir l'accès à une énergie de secours (3/).

### ***1/ Le droit d'accès au fournisseur de son choix***

Selon l'exposé des motifs de la directive du 13 juillet 2009 sur le marché intérieur de l'électricité : « les libertés que le traité garantit aux citoyens de l'Union entre autres, la libre circulation des marchandises, la liberté d'établissement et la libre prestation de services - ne peuvent être effectives que dans un marché entièrement ouvert qui permet à tous les consommateurs de choisir librement leurs fournisseurs et à tous les fournisseurs de fournir librement leurs produits à leurs clients ». L'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz s'est donc concomitamment traduite par l'affirmation d'un principe de libre choix du fournisseur. Cette prérogative est désormais inscrite dans l'article L. 331-1 du Code de l'énergie reconnaissant le droit pour tout client qui achète de l'électricité pour sa propre consommation ou pour la revendre de conclure un contrat d'achat avec un fournisseur d'électricité de son choix installé sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou, dans le cadre de l'exécution d'accords internationaux, sur le territoire d'un autre Etat<sup>455</sup>. Ce même droit est reconnu aux clients achetant du gaz naturel pour leur consommation propre, et aux clients grossistes, c'est-à-dire aux personnes physiques ou morales autres qu'un gestionnaire de réseau de transport ou de distribution, qui achètent du gaz naturel pour le revendre à l'intérieur ou à l'extérieur du réseau où elles sont installées<sup>456</sup>.

L'exercice de cette faculté par le consommateur entraîne la résiliation de plein droit de ses contrats en cours au tarif réglementé de la fourniture d'énergie et ne peut donner lieu au

---

<sup>455</sup> V. Rép. Min. QE n° 09923, *Jo Sénat Q 26 nov. 2009*.

<sup>456</sup> C. énerg., art. L. 441-1 ; directive 2009/73, art. 2 § 29.

paiement de quelque indemnité que ce soit<sup>457</sup>. En revanche, lorsque le consommateur décide une nouvelle fois de changer de fournisseur, il est redevable des coûts générés par ce changement, notamment au gestionnaire du réseau auquel il est raccordé<sup>458</sup>, et des frais éventuels de résiliation de son précédent contrat de fourniture. De plus, lorsque cette résiliation intervient dans le délai d'un an après une modification des puissances souscrites dans le contrat effectuée sur l'initiative du consommateur, EDF ou l'entreprise locale de distribution chargée de la fourniture d'électricité au tarif réglementé a droit à une indemnité correspondant au montant des primes fixes dues pour l'électricité effectivement consommée<sup>459</sup>.

Afin d'inciter les consommateurs à recourir à une offre de marché, le législateur leur reconnaît un droit à la réversibilité consistant à pouvoir revenir aux offres de tarifs réglementés de vente pour les particuliers dont la puissance électrique souscrite est inférieure ou égale à 36 kVa en France métropolitaine et sans limitation de puissance dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain, et ceux consommant moins de 30 000 kWh par an de gaz naturel<sup>460</sup>. De plus, le fournisseur doit offrir au client la possibilité de conclure avec lui un contrat unique portant sur la fourniture et la distribution d'électricité ou de gaz naturel<sup>461</sup>. Ce mécanisme simplifie la relation contractuelle en dispensant le client final de conclure, en parallèle de son contrat de fourniture, un contrat de distribution avec le distributeur d'énergie<sup>462</sup>. Le CORDIS précise que « le contrat unique n'a ni pour objet, ni pour effet, de modifier les responsabilités contractuelles respectives du gestionnaire de réseaux, du fournisseur et du client final »<sup>463</sup>.

L'accès à une offre de marché constitue une faculté pour l'Etat, ses établissements publics, les collectivités territoriales et à leurs établissements publics pour leurs sites dont la consommation<sup>464</sup> est inférieure ou égale à 36 kVa pour électricité ou 30 000 kWh concernant le gaz<sup>465</sup>. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 les sites excédants ces puissances devront recourir à des contrats des marchés de fourniture pour leur approvisionnement en électricité<sup>466</sup>.

---

<sup>457</sup> C. éner., art. L. 331-3 et L. 441-4.

<sup>458</sup> C. éner., art. L. 331-3.

<sup>459</sup> *Ibid.*

<sup>460</sup> C. éner., art. L. 337-7 et 9 et L. 445-4.

<sup>461</sup> C. conso., art. L.121-92.

<sup>462</sup> CORDIS, 7 avril 2008, sur les différends qui opposent respectivement les sociétés Direct Energie, Gaz de France, Electrabel France et Poweo, à la société ERDF, relatifs à la signature d'un contrat GRD-F.

<sup>463</sup> CORDIS, 7 avril 2008, *Op. cit.* ; v. CRE, Délib. du 26 juillet 2012 portant communication relative à la gestion de clients en contrat unique.

<sup>464</sup> Le site de consommation d'électricité est constitué par l'établissement, identifié par son numéro d'identité au répertoire national des entreprises et des établissements, ou, à défaut, pour les sites qui sont dépourvus d'un tel numéro, par le lieu de consommation d'électricité : décret n°2000-456 du 29 mai 2000 relatif à l'éligibilité des consommateurs d'électricité et portant application de l'article 22 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, *JORF* n°125 du 30 mai 2000 page 8102, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>465</sup> C. éner., art. L. 331-4 et L. 441-5.

<sup>466</sup> CE, avis, n° 370135, 8 juill. 2004, Section des travaux publics, *RJEP*, 204, p. 444, note L. Richer ; B. Fleury et J. Pujol, « Les collectivités territoriales face à la libéralisation du marché de la fourniture d'énergie. Autour de la loi NOME », *JCP A*, 2010, p. 32 ; P. Lignères et P. Zagury, « Les collectivités publiques, clients éligibles

Malgré ces prérogatives, les marchés de détail de l'électricité et du gaz restent dominés par les tarifs réglementés puisqu'au 30 septembre 2013, 92% des sites toutes catégories confondues, soit 69% de la consommation, étaient aux tarifs réglementés en électricité<sup>467</sup>. Sur le marché du gaz naturel, au 30 septembre 2013, 77% des sites étaient au tarif réglementé de vente. Cependant, la CRE constate un progrès relatif dans le rythme d'ouverture du marché de l'électricité avec 67 000 clients supplémentaires (soit +3%) en offre de marché à la fin du troisième trimestre 2013. Un même phénomène s'observe concernant le gaz naturel qui continue son accélération avec 240 000 clients supplémentaires (soit +11,9%) en offre de marché contre 181 000 au deuxième trimestre 2013. Cette progression a vocation à perdurer, notamment avec la disparition des tarifs réglementés pour les plus gros consommateurs.

Les choix du fournisseur peut donc s'effectuer librement et offre en contrepartie l'accès aux tarification de marché. En ce sens, l'article 3 de la directive du 13 juillet 2009 sur le marché intérieur du gaz dispose que « Les États membres, (...) veillent à ce que les entreprises de gaz naturel (...) soient exploitées (...) en vue de réaliser un marché du gaz naturel concurrentiel »<sup>468</sup>. Ce même principe guide la directive sur le marché intérieur de l'électricité<sup>469</sup>. En conséquence, le principe de la libre détermination des prix des biens et des services établi par l'article L. 410-2 du Code de commerce a vocation à s'appliquer au secteur de l'énergie. Sa mise en œuvre conduit les fournisseurs d'électricité et de gaz à proposer aux consommateurs un accès à des produits et des services énergétiques au prix de marché en s'approvisionnant sur les marchés de gros de l'électricité et du gaz. Cependant, bien que la fixation des prix soit libre, elle est également contrôlée.

L'article 37 de la directive du 13 juillet 2009 sur le marché intérieur de l'électricité a prévu de doter les autorités de régulation d'un pouvoir de surveillance des marchés portant sur le degré de transparence des prix, la survenance du niveau et de l'efficacité en termes d'ouverture et de concurrence des marchés de gros et de détail, et une surveillance des pratiques contractuelles restrictives. La directive du 13 juillet 2009 relative au marché intérieur du gaz investit les autorités nationales de régulation d'une même mission concernant le secteur gazier. Ce dispositif a été conforté par un règlement européen du 25 octobre 2011 et

---

d'électricité et de gaz », *Dr. Adm.*, 2004, p. 24 ; Ph. Terneyre, « Les usagers du service publics des services publics sont-ils des acheteurs publics ? », in *Mélanges F. Moderne*, p. 625 ; T. Rouveyran, « L'achat d'énergie par les collectivités », *Gaz. Pal.*, 3 sept. 2007.

<sup>467</sup> CRE, observatoires des marchés de l'électricité, du gaz naturel et du CO2 pour le troisième trimestre 2013.

<sup>468</sup> S. Nicinski et P. Pintat, « La libéralisation du secteur gazier », *AJDA*, 2003, p. 223 ; S. Wormser, « Structure du marché gazier et transposition de la directive gaz en France », *JCP E*, 2000, n° 7, p. 258 ; B. Martor, « Le marché français du gaz à l'heure de la concurrence », *LPA*, 1999, n°232, p. 13.

<sup>469</sup> C. Isidoro, *L'ouverture du marché de l'électricité à la concurrence communautaire et sa mise en œuvre (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni)*, LGDJ, Bibliothèque de droit public tome 242, thèse droit, Paris, 2006 ; La libéralisation des marchés de l'énergie, Doc. fr., *Problèmes économiques*, n° 2.852, 26 mai 2004 ; M.-C. Bégué, *La politique française de l'électricité à l'épreuve de l'intégration communautaire et du droit de l'environnement*, Université de Nantes. Faculté de droit et des sciences politiques, thèse droit, 2004 ; C. Lemaire, *Energie et concurrence: recherches sur les mutations juridiques induites par la libéralisation des secteurs de l'électricité et du gaz*, Université de Droit, d'économie et des sciences d'Aix Marseille, thèse droit, Faculté de droit et des Sciences Politiques, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2003.

précisé par la jurisprudence de la Cour de justice<sup>470</sup>.

Au niveau national, cette mission est confiée à la CRE qui est chargée du bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel au bénéfice des consommateurs finals en cohérence avec les objectifs de la politique énergétique. Elle surveille, pour l'électricité et pour le gaz naturel, les transactions effectuées entre les fournisseurs, négociants et producteurs, les transactions effectuées sur les marchés de gros ainsi que les échanges aux frontières<sup>471</sup>. A cet effet, elle veille à l'absence d'exercice d'abus de position dominante des acteurs de marché qui conduirait à obtenir des prix anormaux au regard des coûts réels<sup>472</sup>. Elle complète la supervision européenne des marchés de gros menée par l'Agence de coopération des régulateurs européens en participant à la rédaction d'orientations et de recommandations, en menant des enquêtes et en sanctionnant les situations d'abus de marché. Elle surveille également les transactions effectuées par les fournisseurs, négociants et producteurs d'électricité et de gaz naturel sur des quotas d'émission de gaz à effet de serre ainsi que sur les contrats et instruments financiers à terme dont ils constituent le sous-jacent, afin d'analyser la cohérence de ces transactions avec les contraintes économiques, techniques et réglementaires pesant sur eux<sup>473</sup>.

En complément des contrôles qu'elle réalise, la CRE a mis en place trois instruments d'information : un observatoire trimestriel des marchés de gros et de détail de l'électricité et du gaz en France métropolitaine, des bilans annuels de l'ouverture des marchés de détail de l'électricité et du gaz, et des indicateurs des marchés de gros du gaz et de l'électricité. Elle publie également chaque année un rapport sur la surveillance analysant l'activité des marchés de gros de l'électricité et du gaz rendant compte de ses enquêtes, audits et analyses menées sur la période. Celui-ci est désormais complété, depuis le mois de février 2013, par un rapport sur le développement de la concurrence dans les secteurs de l'électricité et du gaz ainsi que par une analyse prospective de l'évolution des prix de l'énergie à l'horizon 2017.

Les fournisseurs d'électricité et du gaz fixent donc librement les prix de l'énergie proposés aux consommateurs sous le contrôle de la CRE qui veille à ce qu'ils ne soient pas faussés par des pratiques malveillantes. Toute personne peut donc accéder au fournisseur de son choix et souscrire à une offre de marché librement déterminée mais contrôlée. Quelque soit l'énergéticien retenu, tout consommateur bénéficie de droits identiques concernant la continuité et la qualité de l'approvisionnement.

---

<sup>470</sup> Règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie, *JOUE* L 326 du 08/12/2011, p. 1-16 ; sur la notion de manipulation de marché : CJUE, 7 juill. 2011, *IMC Securities BV c/ Stichting Autoriteit Financiële Markten*, aff. C-445/09, *Rec. CJUE*, I-05917, *D.*, 2011, 1967; *RSC*, 2012, 584 ; *Bull. Act. Dict. Perm. Europ. Aff.*, sept. 2011, p. 16, obs. M. Rousille.

<sup>471</sup> C. énerg., art. L. 131-2.

<sup>472</sup> CRE, *Rapport de surveillance 2011-2012 sur le fonctionnement des marchés de gros de l'électricité, du CO2 et du gaz naturel*, nov. 2012.

<sup>473</sup> C. énerg., art. L. 131-3.

## **2/ Les droits à la continuité et à la qualité de l'approvisionnement**

Les obligations de service public relatives à la fourniture d'électricité et de gaz se traduisent par des droits spécifiques pour les usagers concernant la continuité et la qualité de l'approvisionnement<sup>474</sup>.

Dans le secteur du gaz, la continuité de la fourniture de gaz est explicitement inscrite au titre des obligations de services publics de l'article L.121-32 du Code de l'énergie. Le décret du 19 mars 2004 précise que le fournisseur « est tenu d'assurer, sans interruption, la continuité de fourniture de gaz à ses clients dans la limite des quantités, des débits et des clauses stipulées par le contrat qui le lie à ces derniers »<sup>475</sup>.

La fourniture de gaz peut toutefois être réduite ou interrompue, pour autant que la réduction ou que l'interruption soit nécessaire ou inévitable. Celle-ci peut résulter en cas de force majeure ou de risque pour la sécurité des personnes et des biens. Dans ce cas, le titulaire de l'autorisation de fourniture, dès qu'il en a connaissance, avertit sans délai le client affecté par la réduction ou l'interruption. Celui-ci peut également résulter de travaux programmés ou de raccordement sur les réseaux ou d'entretien des installations existantes. Dans ce cas, il communique les dates et les heures de réduction ou d'interruption au client dans un délai de vingt-quatre heures suivant la réception par lui-même de l'information qui lui est communiquée par le gestionnaire du réseau. Le concessionnaire doit quant à lui s'efforcer « de réduire ces interruptions au minimum et de les situer aux dates et heures susceptibles de provoquer le moins de gêne possible aux usagers. Les dates et heures de ces interruptions sont portées au moins cinq jours à l'avance à la connaissance de l'autorité concédante, du maire et, par avis collectif, des usagers. Les fournisseurs sont également destinataires de ces informations »<sup>476</sup>.

Toutefois, pour les clients n'ayant pas accepté contractuellement une fourniture susceptible d'interruption, les opérateurs de réseau et le fournisseur doivent être en mesure d'assurer la continuité de l'approvisionnement même en cas de disparition pendant six mois au maximum de la principale source d'approvisionnement dans des conditions météorologiques moyennes ; d'hiver froid tel qu'il s'en produit statistiquement un tous les cinquante ans ; de température extrêmement basse pendant une période de trois jours au maximum telle qu'il s'en produit statistiquement un tous les cinquante ans<sup>477</sup>.

En cas de non-respect de leurs obligations de services public relatives à la régularité de la fourniture de gaz, la responsabilité des opérateurs pourrait être engagée. Le juge a ainsi pu considérer que l'interruption brutale de la fourniture de gaz dans un immeuble de grande

---

<sup>474</sup> L. Cluzel-Métayer, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, 2006. ; G. Bélorgey, *La qualité dans les services publics*, Berger-Levrault, 1989.

<sup>475</sup> Décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz, *Op.cit.*, art. 6.

<sup>476</sup> Modèle de cahier des charges de concession pour la distribution publique de gaz naturel, décembre 2010, art. 26.

<sup>477</sup> Décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz, *Op. cit.*, art. 4, 9 et 13.

hauteur ayant pour origine une lettre du préfet relative au respect de la sécurité dans ce type d'immeuble quant à l'installation d'une colonne montante, ne constituait pas, pour GDF, un motif de force majeure s'agissant d'une simple recommandation de l'autorité administrative ne pouvant avoir pour effet de priver sans préavis, l'usager de la prestation prévue au contrat<sup>478</sup>.

Concernant la qualité du gaz fourni, les fournisseurs doivent prendre toutes les mesures pour que le pouvoir calorifique supérieur (PCS), rapporté au mètre cube de gaz mesuré sec à la température de 0° Celsius et sous la pression de 1,013 bar, reste compris dans les limites fixées par arrêté du ministre chargé de l'énergie et pour que les autres caractéristiques du gaz livré soient conformes aux exigences de l'opérateur de réseau de transport<sup>479</sup>. La qualité du gaz porte sur la nature du produit, sa pression, son pouvoir calorifique et son odeur. Les conditions de fourniture du gaz doivent permettre un fonctionnement sans danger, pour les personnes et les biens, des appareils utilisant du gaz conformes à la réglementation en vigueur. Le gaz doit être convenablement épuré. Les fournisseurs informent les opérateurs de réseaux de transport et de distribution ainsi que les titulaires de concessions de stockage souterrain de gaz de toute modification dans la nature du gaz fourni susceptible d'affecter leurs installations et le service aux clients finals.

Le régime juridique de la responsabilité des produits défectueux devrait s'appliquer en cas de livraison de gaz ne répondant pas à ces critères, cette responsabilité devant être appréciée au regard de « la présentation du produit » et de « l'usage qui peut en être raisonnablement attendu »<sup>480</sup>. La responsabilité des gestionnaires de réseaux peut également être recherchée lorsque la mauvaise qualité du gaz leur serait imputable. Ainsi, le distributeur doit être pleinement tenu responsable des opérations liées au changement de gaz en cas de mauvaise exécution et de conséquences dommageables pour les clients<sup>481</sup>.

L'électricité doit également faire l'objet d'un approvisionnement continu et répondre à des critères de qualité. L'article L. 121-1 du Code de l'énergie dispose : « le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique ». Dans le même sens, la Cour de cassation précise que l'obligation d'approvisionnement continu en électricité qui pèse sur le distributeur est une obligation de résultat<sup>482</sup>.

Il est cependant possible pour les gestionnaires de réseaux de déroger à leur obligation d'approvisionnement continu en se fondant sur une cause de force majeure supposant la survenance d'évènements rendant l'exécution de l'obligation impossible en se référant au caractère imprévisible et irrésistible de la situation. Peuvent ainsi être qualifiés comme tel le

---

<sup>478</sup> Aix-en-Provence, 12 juill. 1972, EDF-GDF c/A. Donnardel, *Gaz. Pal.*, 25-26 juill. 1973.

<sup>479</sup> Décret n°2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz, *Op. cit.*, art. 8 ; Modèle de cahier des charges de concession pour la distribution publique de gaz naturel, *Op. cit.*, art. 21.

<sup>480</sup> C. civ., art. 1386-4 ; P. Sablière, *Droit de l'énergie*, *Op. cit.*, p. 1714.

<sup>481</sup> Civ. 1<sup>re</sup>, 8 oct. 1974, GDF c/ Sté des laboratoires Bouchard, n° 73-12.103, NP, *Gaz. Pal.* 11-12 déc. 1974.

<sup>482</sup> Civ. 1<sup>ère</sup>, 4 oct. 1989, n° 88-14.315.

vent ou la tempête eu égard aux conditions atmosphériques propres au lieu où ils se produisent<sup>483</sup>. La force majeure a également été écartée dans le cas d'un vent soufflant à 160 km/h dans la région de Plogoff, en Bretagne dans la mesure où des vents de vitesse supérieure y avaient déjà été enregistrés par les stations météorologiques entre 1989 et 1995<sup>484</sup>. Tel est le cas d'un verglas provoquant une rupture des conducteurs électriques d'une importance inconnue dans la région où il s'est formé<sup>485</sup>. Tel n'est en revanche pas le cas d'une avalanche survenue en 1970 dans la mesure où des avalanches similaires avaient eu lieu dans la même zone à trois reprises depuis 1917<sup>486</sup>. La force majeure a également pu exonérer le distributeur de sa responsabilité concernant d'importantes chutes de neige ayant privé une entreprise d'électricité pendant six jours dès lors que l'interruption de fourniture de courant avait eu pour origine des phénomènes atmosphériques exceptionnels et que le distributeur avait mis en œuvre tous les moyens dont il pouvait disposer pour réparer ses installations<sup>487</sup>.

Une coupure d'électricité causée par le retrait de fusibles lors de mouvements sociaux ne relève pas d'un cas de force majeure car les trois conditions cumulatives ne sont pas réunies<sup>488</sup>. L'extériorité fait défaut puisque ce sont les salariés de la société qui étaient à l'origine des coupures. Ces coupures n'étaient pas imprévisibles puisque le contrat prévoyait la possibilité de grèves. Le caractère irrésistible de ces coupures n'a pas été prouvé par la société qui ne démontre pas avoir pris les mesures qui s'imposaient pour la protection de ses installations. Enfin, la preuve d'une éventuelle faute du cocontractant n'a pas été rapportée. Le bénéfice de la force majeure a également pu être refusé en cas de grève à l'origine de coupures d'électricité ayant endommagé le matériel informatique d'une pharmacie<sup>489</sup>. La Cour considère que la clause limitative de responsabilité imposant au client de prendre les précautions élémentaires pour se prémunir des coupures est valable entre professionnels. La Cour estime que la mise en place d'un onduleur sur une installation informatique utilisée pour les besoins d'une activité professionnelle constitue une précaution élémentaire<sup>490</sup>.

Des interruptions peuvent néanmoins intervenir lorsqu'elles sont programmées sur le réseau de transport<sup>491</sup>. Le concessionnaire peut interrompre l'accès au réseau public de transport pour permettre la maintenance, le renouvellement, le développement et la réparation des ouvrages de ce réseau. Toutefois, le concessionnaire ne peut interrompre l'accès au réseau d'un gestionnaire de réseau public de distribution si, compte tenu des travaux envisagés, ce dernier ne peut par des mesures d'exploitation transitoires assurer l'alimentation de l'ensemble

---

<sup>483</sup> Civ. 2<sup>e</sup>, 13 mars 1974, n° 72-14.601, *Bull. civ.* II, n° 91, *JCP*, 1974, IV. 154.

<sup>484</sup> Rennes, 7 sept. 2000, Maif a., *CJEG*, 2001, 337.

<sup>485</sup> Amiens, 13 juin 1986, Hofheinz c/ EDF, *CJEG*, 1987, 762.

<sup>486</sup> CE, 14 mars 1986, Cne de Val d'Isère c/ Mme Bosvy a., req. n° 96272, *Lebon*.

<sup>487</sup> Civ. 1<sup>ère</sup>, 4 oct.

88-14.315.

<sup>488</sup> Agen, 2 déc. 2009, n° 1112-09, 2009-018944.

<sup>489</sup> Aix en Provence, 17 novembre 2011, n° 10/09519 ; A. Carron, « La grève et la force majeure », *CJEG*, 1958, 33, et *CJEG*, 1964, 21.

<sup>490</sup> P. Sablière, « Clauses limitatives de responsabilité et clauses limitatives des obligations dans les contrats d'abonnement à l'électricité », *CJEG*, 1986, 385.

<sup>491</sup> Cahier des charges type de concession du réseau public de transport d'électricité, art. 18.

des utilisateurs raccordés audit réseau. Le concessionnaire prend à l'égard des utilisateurs des engagements quantitatifs concernant les interruptions programmées pour chacune des liaisons de raccordement. Les contrats d'accès au réseau ou les contrats de fourniture au tarif réglementé précisent ces engagements, ainsi que les modalités de programmation des interruptions. Le concessionnaire doit réduire ces interruptions au minimum et les programmes doivent être réalisés aux périodes susceptibles d'occasionner le moins de gêne pour les utilisateurs et gestionnaires de réseaux publics de distribution, dès lors que ces périodes sont compatibles avec ses propres contraintes d'exploitation. La date, l'heure et la durée des coupures font l'objet d'une coordination entre, d'une part, le concessionnaire, et, d'autre part, les utilisateurs et les gestionnaires des réseaux publics de distribution, en tenant compte de leurs contraintes d'exploitation respectives. Si les souhaits exprimés par ces derniers entraînent un surcoût pour le concessionnaire, celui-ci le leur facture à condition de leur en avoir notifié par devis le montant dûment justifié et d'avoir reçu l'acceptation du devis avant le commencement des travaux. Lorsque le concessionnaire ne respecte pas les engagements mentionnés au II, il dédommage les utilisateurs en fonction du préjudice subi. Dès que le concessionnaire a planifié ces travaux, la date, l'heure et la durée des coupures sont confirmées aux intéressés avec un préavis de quinze jours. Si l'utilisateur remet en cause la date prévue pour le commencement des travaux dans un délai inférieur à un délai fixé dans le contrat d'accès au réseau ou le contrat de fourniture au tarif réglementé, le concessionnaire lui facture le surcoût occasionné par l'annulation de l'intervention. Si le concessionnaire remet en cause la date prévue pour le commencement des travaux dans un délai inférieur à un délai fixé dans le contrat d'accès au réseau ou le contrat de fourniture au tarif réglementé, il dédommage l'utilisateur en fonction du préjudice subi. En cas de dépassement de la durée d'interruption prévue, le concessionnaire en informe les utilisateurs et gestionnaires de réseaux publics de distribution concernés. Il leur indique la durée prévisible du dépassement. Après achèvement des travaux, le concessionnaire avise sans délai ces derniers de la date, et le cas échéant de l'heure, de remise en service des ouvrages. Sauf cas de situation d'exploitation perturbée mentionnée à l'article 19, il dédommage les utilisateurs en fonction du préjudice subi. En cas de risque d'incident exigeant une intervention urgente, le concessionnaire est autorisé à prendre les mesures nécessaires. Il en informe dans les meilleurs délais le préfet ainsi que les utilisateurs et les gestionnaires des réseaux publics de distribution. Le concessionnaire précise dans la documentation technique de référence les modalités des interruptions programmées. Il répond également aux demandes présentées par les utilisateurs en vue d'obtenir des engagements spécifiques en matière d'interruptions programmées. Il leur notifie soit un refus motivé, soit une proposition d'engagement. Dans ce cas, les surcoûts occasionnés pour le concessionnaire sont à la charge du demandeur. Enfin, les modalités financières relatives à la gestion des interruptions programmées sont précisées dans les contrats d'accès au réseau ou dans les contrats de fourniture au tarif réglementé.

Des interruptions peuvent également avoir lieu sur le réseau de distribution

d'électricité<sup>492</sup>. Le concessionnaire a la faculté d'interrompre le service pour toutes opérations d'investissement dont lui ou l'autorité concédante sera maître d'ouvrage, de mise en conformité ou de maintenance du réseau concédé, ainsi que pour les réparations urgentes que requiert le matériel. Le concessionnaire doit alors s'efforcer de les réduire au minimum, notamment par l'utilisation des possibilités nouvelles offertes par le progrès technique, et de les limiter aux nécessités de son exploitation, aux dates et heures susceptibles de provoquer le moins de gêne possible aux usagers. En basse tension, les dates et heures de ces interruptions doivent être portées au moins trois jours à l'avance à la connaissance de l'autorité concédante, du maire intéressé et, par avis collectif, à celle des usagers. En haute tension, lorsque les travaux ne présentent pas un caractère d'urgence, le concessionnaire doit prendre contact avec l'utilisateur afin de déterminer d'un commun accord la date de réalisation des travaux. Le concessionnaire doit informer l'utilisateur de la date, de l'heure et de la durée des coupures, au moins 10 jours ouvrés avant la date de réalisation effective des travaux. Les contrats des usagers mentionnent ces engagements ainsi que les modalités de programmation des interruptions. Dans les circonstances exigeant une intervention immédiate, le concessionnaire est autorisé à prendre d'urgence les mesures nécessaires. Il en avise le maire intéressé, l'autorité concédante et le service du contrôle désigné par celle-ci.

Enfin, certains clients bénéficient d'un droit au maintien de l'alimentation en électricité lorsqu'ils sont qualifiés de prioritaires<sup>493</sup>. Ce service prioritaire doit permettre le maintien de l'alimentation en énergie électrique des usagers entrant dans les catégories des hôpitaux, cliniques et laboratoires qui ne sauraient souffrir d'interruption dans leur fonctionnement sans mettre en danger des vies humaines ainsi que les établissements dont la cessation ou la réduction brutale d'activité comporterait des dangers graves pour les personnes<sup>494</sup>. Sont également concernées les installations de signalisation et d'éclairage de la voie publique jugées indispensables à la sécurité. Sont aussi visées, les installations industrielles qui ne sauraient souffrir, sans subir de dommages, d'interruption dans leur fonctionnement, particulièrement celles intéressant la défense nationale. En cas de dysfonctionnement, les organismes et établissements assurant la distribution de l'électricité doivent veiller à pouvoir disposer à tout moment, et jusqu'à ce que le fonctionnement normal du service public de l'électricité puisse être rétabli, de moyens en matériel et en personnel indispensables à la sûreté de fonctionnement du système électrique permettant le maintien du service prioritaire.

Les clients disposent également de prérogatives spécifiques concernant la qualité de l'électricité distribuée. Le service universel de l'électricité se réfère ainsi au « droit d'être approvisionné (...) en électricité d'une qualité définie, (...) à des prix raisonnables, aisément

---

<sup>492</sup> Modèle de cahier des charges de concession pour le service public du développement et de l'exploitation du réseau de distribution d'électricité et de la fourniture d'énergie électrique aux tarifs réglementés, 2007, art. 25.

<sup>493</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, *JORF* n°190 du 17 août 2004 page 14626, art. 6.

<sup>494</sup> Arrêté du 5 juillet 1990 fixant les consignes générales de délestages sur les réseaux électriques, *JORF* n°175 du 31 juillet 1990 page 9213.

et clairement comparables, transparents et non discriminatoires »<sup>495</sup> et l'exigence de qualité est une composante du service public de l'électricité<sup>496</sup>. En effet, le défaut de qualité de l'électricité peut affecter le fonctionnement des matériels électroniques et certains *process* industriels.

Une section spécifique du Code de l'énergie est donc consacrée à la qualité de l'électricité. L'article L. 322-12 dudit Code dispose que : « les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité conçoivent et exploitent ces réseaux de façon à assurer une desserte en électricité d'une qualité régulière, définie et compatible avec les utilisations usuelles de l'énergie électrique ». Après l'adoption d'une réglementation à titre probatoire et la remise d'un rapport<sup>497</sup>, un dispositif réglementaire concernant la qualité « minimale » de l'électricité a été mis en place<sup>498</sup>. Les critères pris en compte pour mesurer la qualité de l'électricité sont la tenue globale de la tension, la continuité globale de l'alimentation électrique, et la possibilité de différencier (à l'initiative de l'autorité organisatrice) les niveaux d'exigence de la continuité globale de l'alimentation électrique selon les zones géographiques. Le dispositif a été conçu pour améliorer progressivement les réseaux de distribution.

Pourtant, plusieurs rapports ont déploré une dégradation de la qualité de l'électricité sur les réseaux publics de distribution d'électricité, marquée notamment par l'augmentation de la durée moyenne de coupure<sup>499</sup>. Ainsi, le petit consommateur a été coupé en moyenne 74 minutes en 2011, et 80 minutes en 2012, toutes coupures confondues<sup>500</sup>. Cette durée moyenne cache cependant d'importantes disparités entre les utilisateurs, illustrées par la carte ci-dessous, et qui s'expliquent notamment par le fait que les réseaux sont naturellement plus « robustes » en zone urbaine. ERDF publie sur son site internet le temps moyen de coupure

---

<sup>495</sup> *Ibid.em*, art 3§3

<sup>496</sup> C. éner., art. L.121-1.

<sup>497</sup> MEEDDM, *Rapport de la mission en charge du suivi du dispositif règlementaire relatif à la qualité de l'électricité*, Oct. 2009, réf. 2009-117-STEGBH.

<sup>498</sup> Décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 relatif aux niveaux de qualité et aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité, *JORF* n°0301 du 28 décembre 2007 page 21533 ; arrêté du 24 décembre 2007 pris en application du décret n° 2007-1826 du 24 décembre 2007 relatif aux niveaux de qualité et aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité, *JORF* n°0301 du 28 décembre 2007 page 21615 ; circulaire DGEMP/DIDEME du 3 juin 2008 adressée aux préfets de département, pour la conduite des exercices d'évaluation 2008 et 2009 ; circulaire DGGEC/STEGBH du 25 avril 2010 adressée aux préfets de département, pour la conduite des exercices d'évaluation à compter de 2010 ; MEEDDM, *Guide «mode d'emploi» de l'évaluation de la qualité de l'électricité sur les réseaux publics de distribution d'électricité*, 2<sup>e</sup> éd., avr. 2010.

<sup>499</sup> J. Proriol et J. Gaubert, *Sécurité et financement des réseaux de distribution d'électricité*, AN, Comm. Des aff. éco., rapp. n° 3307, 5 avr. 2001 ; UFC-Que Choisir, *Amélioration de l'information et de l'incitation sur la qualité de l'alimentation électrique*, avr. 2013 ; Etude KB Intelligence pour la FNCCR, *Etude technique sur la fragilité des réseaux public de distribution d'électricité face aux évènements climatiques majeurs*, 10 sept. 2009 ; Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies et CGEDD, *Rapport relatif à la limitation de l'impact des évènements climatiques majeurs sur le fonctionnement des réseaux de distribution d'électricité*, 1<sup>er</sup> juin 2010 ; CRE, *Diagnostic et propositions relatives à la continuité de l'alimentation en électricité*, oct. 2010 ; Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013, op. cit.*, p. 122 et s. ; J.-L. Javerzac, P. Manton et M. Molle, « Les engagements du gestionnaire de réseau de transport français RTE en matière de qualité de fourniture d'électricité », *REE*, 2002, n° 11, p. 41.

<sup>500</sup> Source : CRE.

annuel par département pour les utilisateurs desservis par les réseaux qu'il gère<sup>501</sup>. Plusieurs moyens ont été institués pour améliorer cette qualité.

En premier lieu, la CRE est investie d'une mission de supervision des obligations des gestionnaires de réseaux publics, y compris sur la sécurité, la sûreté et l'efficacité des réseaux<sup>502</sup>. A cet effet, elle a mis en place des mécanismes incitatifs pour les gestionnaires de réseaux publics dans le cadre de la tarification de l'accès aux réseaux publics d'électricité. En ce sens, les troisièmes tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE 3) ont introduit un cadre de régulation qui incite financièrement le principal gestionnaire de réseaux publics de distribution ERDF et le gestionnaire du réseau de transport RTE, par un système de bonus/malus, à maîtriser ses coûts et à améliorer la qualité de service et la continuité d'alimentation. Les mécanismes incitatifs intégrés au TURPE 3 ont été reconduits et renforcés dans le cadre du TURPE 4. De nouvelles incitations financières ont été introduites pour ERDF et les cibles et montants des incitations ont été renforcés. En outre, le dispositif de régulation incitative de la qualité de service a été étendu aux entreprises locales de distributions (ELD) d'électricité de plus 100 000 clients et à EDF SEI. La CRE est également consultée par le gouvernement sur les textes réglementaires relatifs à la qualité<sup>503</sup>. Elle publie des indicateurs portant sur la qualité de l'électricité dans ses rapports annuels et dans son rapport sur la régulation incitative de la qualité de service.<sup>504</sup> Elle approuve les modèles de contrat d'accès au réseau public de transport comportant, notamment, des engagements portant sur la continuité d'alimentation et supervise l'offre des services optionnels proposés par RTE. Enfin, la CRE participe aux travaux européens via l'association européenne des régulateurs nationaux (CEER) et publie régulièrement dans ce cadre une comparaison de la qualité d'alimentation en Europe incluant, également, les bonnes pratiques européennes<sup>505</sup>.

En deuxième lieu, le législateur a prévu que lorsque le niveau de qualité n'est pas atteint en matière d'interruptions d'alimentation imputables aux réseaux publics de distribution, l'autorité organisatrice peut obliger le gestionnaire du réseau public de distribution concerné à remettre entre les mains d'un comptable public une somme qui sera restituée après constat du rétablissement du niveau de qualité<sup>506</sup>. Un décret en Conseil d'Etat a vocation à définir les modalités d'application de ces dispositions, notamment les principes généraux de calcul de la somme à remettre. Ces dispositions ne peuvent actuellement pas être mises en œuvre faute de publication dudit décret.

En troisième lieu, l'article 11 de l'arrêté du 24 décembre 2007 modifié prévoit qu'un bilan des évaluations de la qualité de l'électricité des réseaux publics d'électricité continuera à être présenté par les services du ministère chargé de l'énergie au Comité technique de l'électricité, sur la base des synthèses annuelles qui lui seront transmises par les gestionnaires

---

<sup>501</sup> [http://www.erdf.fr/Qualite\\_desserte\\_departement](http://www.erdf.fr/Qualite_desserte_departement)

<sup>502</sup> C. éner., art. L.131-1.

<sup>503</sup> C. éner., art. L.322-12.

<sup>504</sup> CRE, *Diagnostic et propositions relatives à la continuité de l'alimentation en électricité*, oct. 2010.

<sup>505</sup> CRE, *5th Benchmarking report on quality of electricity supply*, December 2011.

<sup>506</sup> C. éner., art. L.322-12.

de ces réseaux.

Les obligations à la charge des gestionnaires de réseaux concernant la qualité de l'électricité prennent la forme de prérogatives spécifiques pour les clients. Tout d'abord, la réglementation prévoit que le TURPE fait l'objet d'un abattement forfaitaire lorsqu'un utilisateur subit une interruption de fourniture imputable à une défaillance des réseaux publics de transport et de distribution<sup>507</sup>. L'abattement est calculé proportionnellement à la durée de l'interruption de fourniture, à raison de 2 % du montant annuel par période de 6 heures. Ainsi, l'abattement s'établit à 2 % de la part fixe du prix annuel d'accès aux réseaux pour une coupure comprise entre 6 heures et 12 heures, à 4 % pour une coupure comprise entre 12 heures et 18 heures et ainsi de suite par période entière de 6 heures. Tous les utilisateurs bénéficient automatiquement de cet abattement sans qu'il leur soit nécessaire d'en faire la demande. Dans sa décision tarifaire TURPE 4 HTA/BT du 12 décembre 2013, la CRE a complété ce dispositif en prévoyant le versement par la société ERDF aux utilisateurs raccordés aux réseaux qu'elle gère d'une pénalité de 20 % du montant annuel de la part fixe du TURPE par période entière de 6 heures d'interruption. La majorité des interruptions donnent droit à ce versement de 20 % à l'exception celles causées par des travaux sur les réseaux et de celles occasionnées par un incident sur le réseau public de transport. Tant que l'article 6 du décret précité n'est pas abrogé, ce versement de 20 % et l'abattement de 2 % prévu par le décret se cumulent.

Ensuite, le versement de pénalités et d'abattements aux utilisateurs ne les prive pas de la faculté de rechercher la responsabilité de leur gestionnaire de réseau public selon les voies de droit commun. Les recours doivent alors être intentés contre du gestionnaire de réseau défaillant<sup>508</sup>. Cette responsabilité peut ainsi être reconnue en cas chute de tension bien supérieure à celle admise par la réglementation entraînant pour l'abonné des frais supplémentaires d'intervention, d'abonnement, de surcoût de consommation<sup>509</sup>. A l'occasion d'un contentieux opposant une usine de papeterie ayant poursuivi RTE pour des creux de tension suffisants pour interrompre la fabrication et causer à la société des dommages, le CORDIS a précisé la nature de l'obligation pesant sur RTE au bénéfice des consommateurs raccordés directement au réseau de transport. Au vu d'un cadre juridique passablement imprécis, le CORDIS a retenu une solution intermédiaire entre l'obligation de résultat et celle consistant à lui imposer seulement une obligation de moyens, en qualifiant celle-ci d'« obligation de moyens renforcée »<sup>510</sup>.

Un ensemble d'obligations de service public reposent donc sur les opérateurs des secteurs électriques et gaziers dans le domaine de la qualité de l'énergie approvisionnée.

---

<sup>507</sup> Décret n°2001-365 du 26 avril 2001 relatif aux tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, *JORF* n° 100 du 28 avril 2001 page 6729, art. 6.

<sup>508</sup> Com. 10 mai 2011: Bull. civ. IV, no 69; *Dalloz actualité*, 20 mai 2011, obs. Delpech.

<sup>509</sup> Nîmes, 15 nov. 2012: RG no 10/03969.

<sup>510</sup> CORDIS, déc. 15 déc. 2008 sur le différend qui oppose la société Condat à la société RTE EDF Transports (RTE), relatif à l'exécution du contrat d'accès au réseau public de transport d'électricité ; note P.-A. Jeanneney et S. Perrotet, *RJEP*, n° 667, août 2009, comm. 39.

Celles-ci ont pour objet de permettre l'accès des usagers à une énergie de qualité dont le non-respect peut se traduire par des indemnités automatiques auxquelles peuvent s'adjoindre des responsabilités complémentaires dans le cadre de recours exercés devant le médiateur national de l'énergie, le CORDIS ou les juridictions ordinaires.

Dans le prolongement de ces prérogatives spécifiques afférentes à la continuité et à la qualité de l'approvisionnement, les consommateurs bénéficient, dans certaines conditions, d'un droit d'accès à une fourniture d'énergie de secours.

### ***3/ La fourniture d'une énergie de secours***

Les services publics de l'électricité et du gaz comprennent tous deux des mécanismes de fourniture d'énergie de secours dont la définition et la portée diffèrent selon ces secteurs.

Concernant l'électricité, la « fourniture de secours » permet d'assurer la continuité de l'approvisionnement de tout consommateur en cas de défaillance d'un fournisseur, en particulier lorsque ce dernier n'est plus en mesure d'honorer ses engagements du fait d'une cessation inopinée de son activité<sup>511</sup>. Un fournisseur d'électricité peut se montrer défaillant lorsque ses comportements sont susceptibles de porter atteinte au bon fonctionnement à la sécurité et la sûreté des réseaux publics d'électricité ou à la protection des consommateurs<sup>512</sup>. Cette situation peut se présenter lorsque le fournisseur ne s'acquitte plus des écarts générés par son activité, en l'absence de contractualisation avec un responsable d'équilibre, lorsqu'il ne peut plus assurer les paiements des sommes dues au titre des tarifs d'utilisation des réseaux résultant des contrats qu'il a conclus avec des gestionnaires de réseaux ou lorsqu'il tombe sous le coup d'une procédure de liquidation judiciaire. Dans ces circonstances, le ministre chargé de l'énergie peut interdire sans délai l'exercice de l'activité d'achat pour revente d'un fournisseur. Un fournisseur de secours est ensuite désigné par le ministre chargé de l'énergie à l'issue d'un ou plusieurs appels d'offres<sup>513</sup>. Celui-ci se substitue alors au fournisseur défaillant dans ses relations contractuelles avec les utilisateurs et les gestionnaires de réseaux.

Dans le secteur du gazier, la fourniture de dernier recours consiste à garantir l'approvisionnement en gaz naturel des clients non domestiques assurant une mission d'intérêt général. Elle constitue une obligation de service public du gaz mentionnée à l'article L. 121-32 du Code de l'énergie et dans un décret du 19 mars 2004<sup>514</sup>. Celui-ci précise qu'en cas d'impossibilité pour leur fournisseur d'honorer ses engagements contractuels, une fourniture de dernier recours est garantie aux clients non domestiques qui assurent une mission d'intérêt général parmi lesquels figurent les hôpitaux, les cliniques, les institutions de santé spécialisées, y compris pour les personnes handicapées, les résidences pour personnes âgées et les maisons de retraite ; les établissements d'enseignement et les services d'accueil d'enfants de moins de six ans ; les casernes de sapeurs-pompiers, les locaux de police ; les casernes

---

<sup>511</sup> C. éner., art. L. 121-5.

<sup>512</sup> C. éner., art. L333-3.

<sup>513</sup> *Ibid.*

<sup>514</sup> Décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz, *Op.cit.*, art. 6.

militaires, les gendarmeries et les établissements pénitentiaires ; les administrations recevant du public dont la liste est fixée dans chaque département par arrêté préfectoral pris après consultation des opérateurs des réseaux de transport et des autorités organisatrices de la distribution publique de gaz territorialement compétentes<sup>515</sup>. Cette fourniture est assurée, les cinq premiers jours par les gestionnaires de réseaux de transport. Dans le cas où un client visé par la procédure est raccordé à un réseau de distribution, la livraison de gaz doit être assurée par le distributeur pour le compte du transporteur<sup>516</sup>. A l'issue de ce délai, dans le cas où les clients n'ont pas été en mesure de trouver un autre fournisseur, ils peuvent faire appel au fournisseur de dernier recours désigné par le ministre chargé de l'énergie selon une procédure d'appel à candidatures qu'il définit, ceux-ci devant présenter les garanties suffisantes au vu de leur plan prévisionnel d'approvisionnement pour effectuer cette prestation sur tout ou partie du territoire national. Les fournisseurs de dernier recours en gaz naturel désignés pour une période de trois ans par arrêté du 7 août 2012 sont Gaz de Bordeaux (Bordeaux), pour sa zone géographique de desserte ; Enerest (Strasbourg), pour sa zone géographique de desserte ; GEG Source d'énergies (Grenoble), pour le département de l'Isère ; Vialis (Colmar), pour sa zone géographique de desserte ; ENI (Levallois-Perret), pour les zones de dessertes de Gaz réseau Distribution France (GrDF) situé sur la zone d'équilibrage GRTgaz Nord (gaz H) ; GDF Suez (Paris La Défense), pour l'ensemble du territoire national<sup>517</sup>.

Le régime juridique de la fourniture d'une énergie de secours complète les prérogatives dont disposent les consommateurs d'énergie concernant l'accès au fournisseur de leur choix, et celles relatives à la continuité et la qualité de l'approvisionnement afin de leur garantir une fourniture effective en électricité et en gaz. Elles ne sauraient cependant suffire pour garantir un accès effectif au gaz naturel et à l'électricité dans la mesure où elles obèrent un aspect essentiel : les voies de recours.

---

<sup>515</sup> Arrêté du 19 mai 2008 relatif à la fourniture de dernier recours de gaz naturel aux clients non domestiques assurant des missions d'intérêt général liées à la satisfaction des besoins essentiels de la nation, *JORF* n°0120 du 24 mai 2008 page 8473, art. 2.

<sup>516</sup> Décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 relatif aux obligations de service public dans le secteur du gaz, *Op.cit.*, art. 13.

<sup>517</sup> Arrêté du 7 août 2012 désignant les fournisseurs de dernier recours en gaz naturel, *JORF* n°0203 du 1 septembre 2012 page 14073.

## **Chapitre 3: Les voies de recours**

Toute personne bénéficie du socle commun de prérogatives concernant l'accès aux réseaux publics et à la fourniture d'électricité et de gaz. Leur mise en œuvre implique concomitamment de disposer de voies de recours. En ce sens, toute personne peut recourir devant les juridictions de droit commun pour se voir attribuer le bénéfice desdits droits (1/). De manière complémentaire et dans le cadre de catégories de différends limitativement énumérées, les requérants ont la possibilité saisir le Comité de règlement des différends et des sanctions de la CRE (2/).

### ***1/ Les recours juridictionnels de droit commun***

Dans un arrêt du 12 avril 2010, le Tribunal des conflits rappelle que « les litiges nés des rapports de droit privé qui lient un service public industriel et commercial assurant la distribution d'électricité à ses usagers relèvent de la compétence des juridictions judiciaires »<sup>518</sup>. Par conséquent, une part essentielle des différends afférents au droit d'accès à l'énergie relève du juge judiciaire. Elle concerne le tribunal d'instance pour les demandes inférieures ou égales à 10 000 euros et le juge de proximité jusqu'à 4 000 euros<sup>519</sup>.

Les principaux litiges portent sur le changement de fournisseur, la facturation, l'interruption de la fourniture d'énergie et la qualité de l'énergie acheminée, les dysfonctionnements des compteurs, les fraudes à la consommation d'énergie, la mise en service des installations, les obligations de conseil et d'information, le paiement et le règlement des factures, le raccordement, la souscription, la résiliation, et les tarifs sociaux<sup>520</sup>.

En complément des recours au fond, il est envisageable de recourir au référé<sup>521</sup>. Cette procédure d'urgence applicable les juridictions judiciaires peut être envisagée dans le cadre des catégories de litiges qui viennent d'être énumérés en vue de d'ordonner des mesures provisoires tendant à préserver les droits des usagers, à prévenir un dommage ou à faire cesser un trouble manifestement illicite. L'ordonnance de référé est une procédure rapide prise par un juge statuant seul et produit des effets immédiats, elle est exécutoire par provision. Ainsi, même si la partie adverse fait appel de l'ordonnance de référé, l'exécution de la décision n'est pas suspendue. Le juge peut prendre toutes les mesures urgentes qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend. Il peut également, même en présence d'une contestation sérieuse, prendre des mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite. Il peut encore, dans les cas où l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable, accorder une provision à un créancier, ou ordonner l'exécution de l'obligation même s'il s'agit d'une obligation de faire telle qu'ordonner le versement d'une

---

<sup>518</sup> TC, 12 avril 2010, n° 3718, *ERDF c/ Michel*, JurisData n° 2010-004898 ; *AJDA*, 2010, p. 815

<sup>519</sup> Code de l'organisation judiciaire, art. L. 221-4 ; Code de l'organisation judiciaire, art. L. 231-3

<sup>520</sup> <http://www.energie->

[mediateur.fr/jurisprudences\\_consommateurs\\_energie/jurisprudences\\_consommateurs\\_energie.html](http://www.energie-mediateur.fr/jurisprudences_consommateurs_energie/jurisprudences_consommateurs_energie.html)

<sup>521</sup> C. proc. Civ., art. 484 à 492-1 ; 808 à 811.

somme d'argent dans le cadre d'un contrat ou ordonner la livraison d'un bien. Cette procédure peut donc s'avérer particulièrement pertinente dans le cadre du droit d'accès à l'énergie pour faire face à une situation urgente.

Les litiges relatifs au droit d'accès à l'énergie peuvent également être portés devant les juridictions administratives. Il en ira principalement du recours pour excès de pouvoir concernant une décision à caractère réglementaire. De nombreux exemples peuvent être tirés des développements relatifs à la tarification réglementée de l'utilisation des réseaux et aux tarifs réglementés de vente d'énergie. Cependant, cette procédure peut également être envisagée contre des décisions à caractère individuel. Tel est notamment le cas de décisions concernant l'aide au paiement des factures d'électricité, de gaz et de chaleur pouvant être délivrées par les fonds de solidarité pour le logement (FSL) examinées *infra*. En cas de rejet de la demande, la décision peut être contestée dans le cadre d'un recours administratif gracieux ou hiérarchique, prorogeant le délai du recours contentieux<sup>522</sup>. En cas de contestation juridictionnelle d'une décision du FSL, la compétence relève du tribunal administratif<sup>523</sup>.

Tout acte administratif ne peut cependant pas faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir et le domaine du droit d'accès à l'énergie n'échappe pas à la règle. En ce sens, le juge administratif écarte la possibilité de recourir à l'encontre de mesures qui sans affecter directement et immédiatement l'usager, modifient défavorablement la structure du coût du service. Le Conseil d'État a ainsi pu déclarer irrecevable un recours formé contre la création d'un fonds de péréquation pouvant conduire à une augmentation des tarifs de l'électricité<sup>524</sup>.

Au même titre que pour les juridictions judiciaires, les requérants peuvent utiliser des procédures de référé. Une suspension de la décision administrative peut ainsi être envisagée lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision<sup>525</sup>. Le référé liberté peut également être envisagé dès lors qu'un manquement au droit d'accès à l'énergie pourrait être appréciée par le truchement d'une liberté fondamentale. Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures et peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale<sup>526</sup>.

En complément, la responsabilité de l'administration pourrait être envisagée sur le terrain de la faute, définie par Marcel Planiol comme « un manquement à une obligation

---

<sup>522</sup> CE, Sect, 18 nov. 2005, *Houlbreque, Lebon p. 513 ; RFDA 2006 p. 543, concl. T.X. Girardot, AJDA 2005, p. 2453, concl. C. Landais et F. Lenica ; J. C. Bonichot, P. assia et B. Poujade, Les grands arrêts du contentieux administratif, Dalloz, 2007, n° 42, p.695*

<sup>523</sup> CE, 13 fév. 2006, *Mme Hinopay*, n°281840.

<sup>524</sup> CE sect., 16 déc. 1962, Association nationale des usagers de l'électricité, *Rec. Lebon*, p. 610 ; B. Du Marais, *Droit public de la régulation économique*, Presses de sciences po et Dalloz, 2004, p.534

<sup>525</sup> CJA, art. L.521-1.

<sup>526</sup> CJA, art. L.521-2.

préexistante »<sup>527</sup>. En l'espèce, il s'agirait d'une faute de service telle qu'illustrée dans l'arrêt Pelletier, pouvant être retenue en cas de retard, d'omission ou de négligence contribuant à priver l'accès de l'utilisateur à l'énergie<sup>528</sup>. Par exemple, cette situation pourrait se présenter lorsqu'aucune décision n'a pas été prise par un FSL dans un délai de deux mois, délai ouvrant la possibilité pour les opérateurs de cesser l'approvisionnement en électricité, en gaz et en chaleur des ménages. Elle pourrait également concerner les communes et leurs groupements en cas de dysfonctionnement du droit d'accès à l'énergie dans leur rôle d'autorité concédante de la distribution d'énergie.

Alors que la responsabilité des collectivités territoriales semble pouvoir être reconnue, on s'interroge sur la capacité d'intenter un recours contre l'Etat en cas de dysfonctionnement généralisé du service public de l'énergie dont les conséquences seraient particulièrement préjudiciables sur le droit d'accès à l'énergie. Le législateur insiste sur le rôle essentiel des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, des autorités organisatrices de la distribution de l'électricité et du gaz concernant le bon accomplissement des missions du service public de l'électricité et du gaz naturel et de la CRE concernant le bon fonctionnement des marchés<sup>529</sup>. Dès lors, bien qu'en pratique cette responsabilité demeurerait plus difficile à établir qu'envers les collectivités territoriales, le juge exigeant en principe la preuve d'une faute lourde concernant les missions de contrôle et de tutelle, la responsabilité semblerait pouvoir être engagée<sup>530</sup>. Celle-ci pourrait notamment être envisagée en cas de dysfonctionnement manifeste du service public de l'énergie dès lors que ces autorités, dans leur domaine de compétence, n'effectueraient pas les diligences nécessaires à son rétablissement<sup>531</sup>.

La diversité des prérogatives relevant du droit d'accès à l'énergie se traduit dans une variété de recours possibles. La plupart du temps ceux-ci s'exerceront devant le juge judiciaire avec la possibilité de mettre en œuvre une procédure de référé lorsque les conditions sont remplies. Cependant, le recours administratif peut également être envisagé pour contester la légalité d'un acte administratif voire engager la responsabilité de l'administration. Les juridictions de droit commun semblent donc en mesure d'accueillir l'ensemble des litiges afférents au droit d'accès à l'énergie. Cependant, pour renforcer son effectivité, des recours complémentaires ont été institués devant le Comité de règlement des différends et des sanctions de la CRE.

## ***2/ Le Comité de règlement des différends et des sanctions de la CRE***

Le CORDIS a été créé par la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de

---

<sup>527</sup> J.-M. Pontier, « Le contrôle de l'action administrative », *UNJF*, sept. 2009, [www.unjfr.fr](http://www.unjfr.fr)

<sup>528</sup> TC, 30 juill. 1973, *Pelletier* ; sur les notions de fautes personnelles et de service, voir les conclusions du commissaire du gouvernement Laferrière dans l'affaire : TC 5 mai 1877, *Laumonier-Carriol*, *Rec.*, p.437, concl. Laferrière ; selon le Conseil d'État, toute illégalité constitue une faute: CE, 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Sieur Driancourt*, *Rec.* p. 78.

<sup>529</sup> C. éner., art. L. 121-45.

<sup>530</sup> J. Morand-Deville, *Cours droit administratif*, Montchrestien, 10<sup>e</sup> éd., 2007, p.775

<sup>531</sup> CE ass., 13 fév. 1942, *Cne de Sarlat*, *Rec. Lebon*, p. 49

l'énergie<sup>532</sup>. Il est chargé de régler, dans leurs aspects techniques et financiers, les différends entre gestionnaires et utilisateurs des réseaux publics d'électricité et de gaz naturel. Ce comité indépendant du collège des commissaires, permet à la CRE d'accomplir une de ses missions fondamentales : garantir l'accès transparent et non discriminatoire aux réseaux d'énergie. Il est composé de deux conseillers d'Etat désignés par le vice-président du Conseil d'Etat et de deux conseillers à la Cour de cassation désignés par le premier président de la Cour de cassation. Il est actuellement présidé par Monique Liebert-Champagne.

Conformément à l'article L.134-19 du Code de l'énergie, le CORDIS peut se prononcer sur une demande de règlement de différend relatif à l'accès ou à l'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité ; des ouvrages de transport et de distribution de gaz naturel ; des installations de stockage de gaz naturel ; des installations de gaz naturel liquéfié ; des installations de transport et de stockage géologique de dioxyde de carbone. Il peut être saisi par un gestionnaire de réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité ; par un opérateur des ouvrages de transport ou de distribution de gaz naturel ; par un exploitant d'installations de stockage de gaz naturel ; par un exploitant des installations de gaz naturel liquéfié ; par les exploitants des installations de transport et de stockage géologique de dioxyde de carbone ; ou par un utilisateur de ces réseaux, ouvrages ou installations. Ce socle de compétences s'est enrichi des contentieux portant sur les règles d'indépendance des gestionnaires de réseaux.

Le CORDIS bénéficie d'une compétence d'attribution, limitée aux domaines énumérés à l'article L. 134-19 du Code de l'énergie. Un différend n'entre dans la compétence du Comité qu'à une double condition : « l'une à la qualité des personnes qu'un différend oppose, et l'autre, à l'objet du différend »<sup>533</sup>. Les personnes en litige doivent donc être des « gestionnaires », des « opérateurs », des « utilisateurs » ou des « exploitants » des réseaux, installations ou ouvrages visés par ces dispositions et le contentieux doit porter sur l'accès à ces derniers ou sur leur utilisation ou sur les règles d'indépendance des gestionnaires de réseaux<sup>534</sup>. La saisine du comité est à l'initiative de l'une ou l'autre des parties.

Le CORDIS n'a donc en principe pas compétence pour statuer sur les litiges opposant les fournisseurs et leurs clients. Cependant, celui-ci a pu considérer que dans le cadre d'un contrat de fourniture d'électricité au tarif réglementé portant sur la fourniture d'énergie et l'utilisation des réseaux publics d'électricité, le fournisseur facture simultanément à la fois la fourniture d'énergie et l'utilisation des réseaux électriques. Il a ainsi considéré que le client habilite le fournisseur à le représenter auprès du gestionnaire de réseaux et le gestionnaire de réseaux habilite le fournisseur à le représenter auprès du client final. A ce titre, il a estimé que

---

<sup>532</sup> C. éner., art. L.134-19 à 134-24 ; décret n°2000-894 du 11 septembre 2000 relatif aux procédures applicables devant la Commission de régulation de l'électricité, *JORF* n°215 du 16 septembre 2000 page 14519 ; CORDIS, déc. du 20 février 2009 relative au règlement intérieur du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie, *JORF* n°0084 du 9 avril 2009.

<sup>533</sup> CORDIS 21 janv. 2011, Sté Nicodis, no 10-38-10: JO 21 avr. 2011, texte no 80

<sup>534</sup> S. Braconnier et P Ménard, « Règlements de différends entre les gestionnaires de réseaux de transport ou de distribution d'électricité et les utilisateurs du réseau : comment délimiter la compétence du CoRDIS ? », *Contrats Marchés publ.* 2011, n° 2.

le fournisseur assurait le rôle d'un intermédiaire dûment missionné par le client final et le gestionnaire de réseaux, de sorte que lorsque le litige portant sur la partie du contrat de fourniture relative à l'utilisation des réseaux, le CORDIS était compétent pour en connaître<sup>535</sup>.

En revanche, le CORDIS n'a pas compétence dans un litige opposant un demandeur à EDF pour la conclusion d'un contrat d'obligation d'achat<sup>536</sup>. Le CORDIS ne peut davantage statuer sur des demandes relatives à la mise en œuvre de la responsabilité contractuelle de l'une des parties au contrat, dont il appartient au seul juge du contrat de connaître<sup>537</sup> ni pour statuer sur les demandes tendant à la réparation d'un préjudice<sup>538</sup> ou pour prononcer des condamnations tendant à l'exécution d'obligations contractuelles où pour enjoindre à la signature d'un contrat<sup>539</sup>.

Le comité se prononce en principe dans un délai de deux mois. Toutefois ce délai peut être porté à quatre mois, s'il l'estime utile, notamment pour procéder ou faire procéder aux investigations nécessaires au règlement de différend, délai pouvant être prorogé sous réserve de l'accord de la partie plaignante<sup>540</sup>. L'affaire est examinée au cours d'une séance publique, sauf demande contraire de l'ensemble des parties<sup>541</sup>. Le rapporteur présente au CORDIS les conclusions et les moyens des parties<sup>542</sup>. Les parties peuvent présenter des observations orales pendant la séance et se faire représenter ou assister. Le Comité peut, également, procéder à l'audition de personnes autres que les parties<sup>543</sup>. Il délibère à huis clos, hors de la présence : des parties, du rapporteur et du commissaire du gouvernement. Ses décisions sont motivées et précisent les conditions d'ordre technique et financier de règlement du différend dans lesquelles l'accès aux réseaux, ouvrages et installations ou leur utilisation est assuré. Elles sont notifiées aux parties par lettre recommandée avec demande d'avis de réception par tout moyen permettant d'attester de leur date de réception et sont transmises, pour leur information, au ministre chargé de l'énergie et au commissaire du gouvernement. Elles sont également publiées au Journal officiel de la République française sauf si leur publication porte atteinte à des informations commercialement sensibles<sup>544</sup>.

Ses décisions peuvent se traduire par le rejet de la saisine si elle est irrecevable ou non fondée. Si le CORDIS fait droit, partiellement ou en totalité, aux demandes des parties, sa décision, qui peut être assortie d'astreintes, précise les conditions techniques et/ou financières dans lesquelles l'accès et l'utilisation, selon les cas, des réseaux publics électriques, des

---

<sup>535</sup> CORDiS 28 mai 2010, Sté Centrale Biomasse de Champdeniers, n° 01-38-10: JO 29 juin 2010, texte n° 75.

<sup>536</sup> CRE, 12 déc. 2002, AESM, no 02-38-04: JO 22 janv. 2003, p. 1327; CORDiS 8 juill. 2011, Sté SOPRODER, no 67-38-11: JO 23 sept. 2011, texte no 116. Confirmée par Paris, 4 oct. 2012: RG no 2011/16011 et 2011/16015. CORDiS 26 nov. 2010, Sté INTI Énergie, no 07-38-10: JO 10 mars 2011, texte no 65.

<sup>537</sup> CORDiS 22 janv. 2010, Sté Altergaz, no 09-38-09: JO 23 févr. 2010, texte no 78.

<sup>538</sup> CoRDiS 21 janv. 2011, Sté Centrale solaire de Macouria 2, no 09-38-10: JO 21 avr. 2011, texte no 79.

<sup>539</sup> Paris, 24 févr. 2004, Sté Sinerg: RG no 2003/10671.

<sup>540</sup> C. énerg., art. L 134-20.

<sup>541</sup> Décret n°2000-894 du 11 septembre 2000 relatif aux procédures applicables devant la Commission de régulation de l'électricité, *Op. cit.*, art. 5.

<sup>542</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>543</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>544</sup> *Ibid.*, art. 7.

ouvrages de gaz naturel, des installations de stockage de gaz naturel, des installations de gaz naturel liquéfié, ou encore des installations de transport et de stockage géologique de dioxyde de carbone sont assurés. Le CORDIS, peut fixer, de manière objective transparente, non discriminatoire et proportionnée, les modalités de l'accès aux réseaux publics d'électricité, aux ouvrages de gaz naturel, aux installations de stockage de gaz naturel, aux installations de gaz naturel liquéfié ou aux installations de transport et de stockage géologique de dioxyde de carbone. En ce sens, le CORDIS peut enjoindre au gestionnaire de réseau d'établir et rendre public dans les meilleurs délais et dans le cadre du dispositif de concertation institué par la CRE, un projet de procédure de raccordement permettant aux utilisateurs potentiels du réseau de transport de disposer de l'ensemble des informations nécessaires au raccordement<sup>545</sup>. Il peut également lui enjoindre d'apporter les éléments permettant de justifier les délais de renforcement du réseau<sup>546</sup>. Le CORDIS, saisi à cette fin ou d'office, peut également ordonner des mesures conservatoires tendant à assurer la continuité du fonctionnement des réseaux et ouvrages. Il dispose aussi du pouvoir de prononcer des injonctions de faire ou de ne pas faire<sup>547</sup>.

En revanche, le CORDIS ne dispose pas des attributions propres aux juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif. Par conséquent, il se refuse à connaître d'une action en responsabilité, à délivrer une injonction de payer, ou à condamner une partie aux dépens. Dans le même sens, il ne peut, sauf illégalité manifeste, se prononcer sur la légalité d'un acte réglementaire. Il ne peut davantage saisir le juge administratif d'une demande d'avis, ni poser une question prioritaire de constitutionnalité ou adresser une question préjudicielle au juge de l'UE. Néanmoins, le CORDIS a pu, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, sursoir à statuer sur les centaines de saisines lui demandant d'écarter l'application du décret instaurant un moratoire sur la filière photovoltaïque, afin d'attendre que le Conseil d'État se prononce sur les recours en annulation dirigés à son encontre<sup>548</sup>. Il s'est également reconnu compétent pour interpréter et, le cas échéant, écarter les règles adoptées par les gestionnaires de réseau et publiées dans leur documentation technique de référence<sup>549</sup>.

Les décisions du CORDIS peuvent faire l'objet d'un recours en annulation ou en réformation devant la Cour d'appel de Paris<sup>550</sup>. Le recours doit être formé pour les décisions mettant fin à un différend, dans un délai d'un mois à compter de leur notification ; pour les mesures conservatoires, dans un délai de quinze jours après leur notification<sup>551</sup>. Le recours devant la Cour d'appel de Paris n'est pas suspensif. Toutefois, une demande de sursis à exécution peut être présentée au Président de la Cour d'appel de Paris, si la décision du

---

<sup>545</sup> CORDIS, 29 avr. 2011, SICAE de la Somme, n° 01-38-11: JO 24 mai 2011, texte n° 85

<sup>546</sup> CORDIS, 20 mai 2011, Nouvelles Énergies Dynamiques (NED), no 06-38-11: JO 13 juill. 2011, texte no 82.

<sup>547</sup> Paris, 22 mai 2007, RG no 2006/16883.

<sup>548</sup> CORDIS, 11 juin 2012, Stés CPG Solar et Homéa Énergies, n° 47-38-11, JO 3 août 2012, texte n° 142. ; Paris, 4 oct. 2012, Sté SOPRODER, RG n°s 2011/16011 et 2011/16015.

<sup>549</sup> P.-F. Racine, « La régulation dans le domaine de l'énergie vue à travers la jurisprudence du CoRDIS », *RJEP*, 2013. Étude 12.

<sup>550</sup> E. Guillaume et L. Coudray, le contentieux des décisions de règlement de différends des autorités de régulation devant le juge judiciaire, *RJEP*, 2011, Étude 6 ; L. Richer, « Rôle de la CRE dans la procédure de règlement de différends devant la cour d'appel », *AJDA*, 2006. 1145.

<sup>551</sup> C. énerg., art. L.134-21.

CORDIS est susceptible d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou s'il est survenu, postérieurement à sa notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité.

Il importe de préciser que la compétence du CORDIS reste facultative comme a pu le relever le Conseil constitutionnel à l'égard de l'Autorité de régulation des télécommunications, laissant ainsi aux demandeurs le choix de le saisir ou de lui préférer les juridictions de droit commun compétentes<sup>552</sup>. Pourtant, le CORDIS a connu un véritable engouement. Selon les termes de son ancien président, Pierre-François Racine, le CORDIS a déployé une activité importante et à vrai dire inattendue en matière contentieuse, développant ainsi un véritable socle « quasi jurisprudentiel » de référence<sup>553</sup>. Ce succès pourrait trouver sa cause dans la célérité avec laquelle il doit trancher les différends, Laurent Richer remarquant qu'une juridiction de droit commun ne saurait réussir une telle prouesse<sup>554</sup>. Le CORDIS est également adapté à la résolution de contentieux particulièrement complexe<sup>555</sup>. Il contribue selon son président à « dédramatiser les règlements des différends »<sup>556</sup>. La détermination d'une compétence clairement précisée évite l'éclatement du litige entre les juridictions civiles et administratives, facilitant son règlement<sup>557</sup>. De plus, l'expertise de ses membres les conduit à utiliser l'ensemble de leurs prérogatives là où un juge de droit commun pourrait présenter une attitude plus timorée. Dans l'affaire *SEMMARIS*, opposant EDF à un syndicat de communes concernant une concession de distribution, le Comité a fait une application d'une jurisprudence de la Cour de cassation déduit l'obligation pour EDF de définir et de communiquer des critères objectifs et non-discriminatoires de dérogation au principe selon lequel un contrat doit être conclu par point de livraison, et enjoint EDF d'adopter et de communiquer ces règles. Pour Laurent Richer, cette attitude du régulateur serait difficilement concevable de la part d'un juge<sup>558</sup>. La publication systématique de ces décisions au Journal officiel, leur caractère exécutoire et leur confirmation régulière par la cour d'appel de Paris ont également amené les gestionnaires de réseaux à progressivement réformer leur documentation technique de référence<sup>559</sup>.

La célérité dont il fait preuve et la qualité des décisions rendues ont contribué à

---

<sup>552</sup> Cons. const. 23 juill. 1996, n° 96-378 DC, Loi de réglementation des télécommunications.

<sup>553</sup> P.-F. Racine, « La régulation dans le domaine de l'énergie vue à travers la jurisprudence du CoRDIS », *Op. cit.* ; R. Granjon et G. Lépée, « Le raccordement au réseau électrique et son contentieux », *AJCT*, 2012, 24 ; P.-F. Racine, « Le Comité de règlement des différends et des sanctions [CoRDIS] de la Commission de régulation de l'énergie : premières leçons », *RJEP*, 2010, Étude 4 ; « la régulation dans le domaine de l'énergie vue à travers la jurisprudence du CoRDIS », *RJEP*, 2013, Étude 12 ; P. Ravetto, « La jurisprudence de la CRE: bilan électrique et perspectives gazières », *Énergies News*, 19 mai 2003, n° 56, p. 10 ; T. Tuot, « Régulation du marché de l'électricité: une année de règlement de différends », *RFDA*, 2003, 312 ; « L'autorité de la CRE en tant qu'autorité de règlement des différends 2003/2004 », *RJEP* 2005, n° 616, p. 1.

<sup>554</sup> L. Richer, « Le règlement des différends par la commission de régulation de l'énergie », *Op. cit.*, p.400 ; J. Marimbert, « L'office des autorités de régulation », *LPA*, n° 110, 03/06/2002, p.63-67

<sup>555</sup> *CORDIS*, 2 mai 2002, *RTE c./ RATP* ; CRE, 27 juin 2002, *SEMMARIS c./ RTE*

<sup>556</sup> T. Tuot, « Il n'y aura pas de marché ouvert sans régulateur », *LPA*, n° 212, 23/10/2002, p.9

<sup>557</sup> CE, 21 avril 1961, *Agneis*, *Rec.* p. 253

<sup>558</sup> *CORDIS*, 27 juin 2002, *SEMMARIS c/ EDF* ; P. Sablière, "L'opposabilité à la clientèle des clauses liant l'opérateur à l'autorité concédante - Note sous Commission de régulation de l'électricité, 27 juin 2002, *SEMMARIS c/ EDF*, *RFDA*, 2003, p.77 ; L. Richer, "Le règlement des différends par la commission de régulation de l'énergie", *Op. cit.*, p.405

<sup>559</sup> P.-F. Racine, « La régulation dans le domaine de l'énergie vue à travers la jurisprudence du CoRDIS », *Op. cit.*

consacrer le CORDIS comme un acteur de premier ordre pour trancher une partie des litiges afférents au droit d'accès à l'énergie. Sa compétence d'attribution est certes limitée mais la possibilité pour un grand nombre d'acteurs de le saisir conduit à l'envisager comme une alternative incontournable aux recours juridictionnels du droit commun.

Un socle de prérogatives est donc attribué à toute personne résidant sur le territoire national pour lui permettre un accès effectif à l'énergie. Ces dispositions montrent que le droit d'accès à l'énergie ne se limite pas à un objectif politique ou à un concept mais bénéficie d'une traduction juridique concrète se manifestant sous la forme de droits subjectifs. Celui-ci confirme par ailleurs que le droit d'accès à l'énergie s'adresse bien à toute personne. Cependant, la notion de service énergétique essentiel est amenée à varier selon les catégories de personnes. De plus, l'accès à l'énergie peut être entravé pour des raisons différentes selon les catégories de personnes. Cette caractéristique amène le législateur à compléter ce socle commun par des prérogatives complémentaires variables selon les catégories de personnes.

## ***Titre 2: Les droits applicables à certaines catégories de personnes***

Le législateur marque son intérêt pour garantir « l'accès de tous à l'énergie » et le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte conforte cette priorité. Cependant, les besoins en énergie n'ont pas la même signification pour une personne sans domicile et une entreprise énérgo-intensive. De plus, les moyens juridiques en faveur de l'accès à l'énergie doivent parfois être adaptés selon les modes de vie des personnes, les mécanismes génériques concernant l'accès à l'énergie des particuliers pouvant par exemple s'avérer inadapés pour les gens du voyage.

Ces remarques montrent qu'un socle commun de prérogatives ne peut à lui seul suffire pour permettre l'accès de tous à l'énergie. La situation implique l'adoption de normes complémentaires prenant également la forme de droits subjectifs mais dont le contenu varie selon les catégories de personnes. Seront ainsi étudiés les règles relatives à l'accès à l'énergie des particuliers en général (Chapitre 1), des personnes en situation de précarité énergétique (Chapitre 2), des personnes sans domicile (Chapitre 3), des gens du voyage (Chapitre 4), des personnes isolées géographiquement (Chapitre 5), des très petites, petites et moyennes entreprises (Chapitre 6), et des énérgo-intensifs (Chapitre 7).



## Chapitre 1: L'accès à l'énergie des particuliers en général

Les particuliers bénéficient du socle commun de prérogatives énoncé dans le premier titre. Cependant, ils disposent également de droits subjectifs complémentaires. Ceux-ci peuvent-être rapprochées de la notion de service universel née au début du vingtième siècle aux États-Unis pour désigner un « service de base offert à tous à des conditions tarifaires abordables et avec un niveau de qualité standard »<sup>560</sup>. Une communication de la Commission européenne du 20 septembre 2000 le présente comme « un ensemble minimal de services d'une qualité donnée auquel tous les utilisateurs et consommateurs ont accès compte tenu de circonstances nationales, à un prix abordable »<sup>561</sup>. Le service universel constitue « un service public minimal » accompagnant les processus de libéralisation<sup>562</sup> et conférant un « droit universel » d'accès à certains biens et services essentiels dans des conditions « raisonnables » « au nom de l'intérêt général [...] parce que ces services sont constitutifs d'une citoyenneté moderne (en être privé est une forme d'exclusion) » et doit présenter un caractère permanent<sup>563</sup>. La directive n° 2009/72/CE reconnaît explicitement un service universel de l'électricité au profit de tous les clients résidentiels et, lorsque les Etats le jugent approprié, les petites entreprises<sup>564</sup>. Selon la Commission, les obligations attachées au service universel de l'électricité ont pour finalité d'assurer un accès de tous à ce service<sup>565</sup>. Il se traduit pour ses bénéficiaires par le « droit d'être approvisionné (...) en électricité d'une qualité définie, (...) à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables, transparents et non

---

<sup>560</sup> Communication de la Commission, Livre vert sur le développement du marché unique des services postaux, COM(91) 476, juin 1991 ; G.-J. Guglielmi, "Un service universel ?", in G. Koubi et O. Jouanjan (DIR.), *Objets et sujets universels*, Presses de la Faculté de droit de Strasbourg, 2007, p. 91 ; S. Nicinski et P. Pintat, "La libéralisation du secteur gazier", *AJDA*, 2003, p.223. Selon le rapport de Renaud Denoix De Saint Marc, « la notion communautaire de service universel (...) désigne des services indispensables au lien social ou au respect des libertés fondamentales, qu'il est nécessaire de fournir à tous à un prix abordable. Dans le vocabulaire français habituel, il s'agit de services publics avec obligation de fourniture et réglementation des prix. La notion de service universel ne recouvre pas l'ensemble des missions de service public » : R. Denoix De Saint Marc, *Le service public*, la documentation française, 1996 ; J. Morand-Deville, *Cours droit administratif*, Montchrestien, 10 éd, 2007, p.492

<sup>561</sup> Communication de la Commission du 20 sept. 2000, Les services d'intérêt général en Europe, COM/2000/580 final ; M. Bazex, « La réception du « service universel en droit interne français : l'exemple du service bancaire de base », in L. Grard, *L'Europe et les services publics. Le retour de la loi*, Presses universitaires de Bordeaux, 2007

<sup>562</sup> M. Long, « Service public, services publics : déclin ou renouveau ? », *RFDA*, 1995, p.501

<sup>563</sup> J. Gadrey, « Service universel, service d'intérêt général, service public, un éclairage à partir du cas des télécommunications et du secteur postal », *Revue Politiques et management public*, n° 5, vol. 2, 1990, p.43-72 ; P. Esplugas, « Le service universel », *DA*, 1 déc. 2002, p.6-11 ; A. Fiquet, « Vers une réconciliation entre l'Europe et les services publics », *AJDA*, 1999, p.864 ; P. Esplugas, « Notion de service public. droit interne et droit communautaire », *JCL A*, fasc. 149, août 2001 ; Y. Gaudemet, « Le service public à l'épreuve de l'Europe: vrais et faux procès », *D., Mélanges Benoît JEANNEAU*, 2002, p.482 ; L. Rapp, « La politique de libéralisation de services publics en Europe, entre service public et service universel », in *RMCUE*, n° 389, juin-juill. 1995, p.352 ; M. Debène et O. Raymundie, « Sur le service universel : renouveau ou nouvelle mystification ? », *AJDA*, 1996, p.188 ; M. Lombard, « Service public et service universel ou la double inconsistance », *D.*, 2002, p.491 ; G. Marcou, « Electricité, marché unique et "transition énergétique" : les contradictions du nouveau système électrique et la place des collectivités territoriales », in GIS-GRALE-CNRS, *Droit et gestion des collectivités territoriales Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, Le Moniteur, 2013, p. 5.

<sup>564</sup> Cette notion regroupe les entreprises employant moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le bilan annuel n'excède pas 10 000 000 euros.

<sup>565</sup> Commission européenne, communication sur les services d'intérêt général en Europe, 11/09/1996

discriminatoires »<sup>566</sup>.

Le droit français transcrit cette exigence dans le domaine de l'électricité. Il prévoit également des dispositions spécifiques pour le gaz naturel. Cette traduction prend la forme d'un droit d'accès aux tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz (1/), à une qualité de service (2/), à l'amélioration de la performance énergétique de leur habitat (3/) et la possibilité de recourir au médiateur de l'énergie (4/).

### ***1/ Les droits d'accès aux tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz***

Alors que les marchés de la fourniture d'électricité et de gaz ont été complètement ouverts à la concurrence le 1<sup>er</sup> juillet 2007, les pouvoirs publics ont décidé de maintenir une tarification réglementée dans ce domaine, conduisant les fournisseurs historiques à proposer des tarifs de fourniture établis par les pouvoirs publics<sup>567</sup>.

Dans le secteur de l'électricité, et pendant une période transitoire s'achevant le 7 décembre 2015, les tarifs réglementés de vente sont arrêtés par les ministres chargés de l'énergie et de l'économie, après avis de la CRE<sup>568</sup>. A l'issue de celle-ci, ils seront proposés et motivés par la CRE et cette décision sera réputée acquise en l'absence d'opposition de l'un des ministres dans un délai de trois mois suivant la réception de ces propositions puis publiés au Journal officiel. Ces tarifs sont actualisés au moins un fois par an<sup>569</sup>.

Le mécanisme a dû être modifié pour ne pas engendrer de distorsion de concurrence avec les fournisseurs alternatifs d'électricité qui ne disposent pas de la « rente nucléaire » dont bénéficie EDF. Le rapport relatif au projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME) a caractérisé un phénomène selon lequel : « les prix de détail proposés par EDF aux consommateurs qui bénéficient des tarifs réglementés de vente correspondent aux coûts de son parc de production. Les prix de gros sont déterminés sur le marché et correspondent au coût marginal de fonctionnement de la centrale la plus chère permettant d'assurer l'équilibre entre offre et demande. La plupart du temps et en raison de l'interconnexion des marchés français et allemand, cette centrale est une centrale thermique allemande beaucoup plus coûteuse que le parc français, ce qui fait que les prix de marché sont bien supérieurs aux coûts de production d'EDF. [...] Le maintien de tarifs réglementés adossés aux coûts d'EDF conduit à un ciseau tarifaire, dans lequel les prix de gros offerts par EDF à ses concurrents, alignés sur les prix de marché, sont supérieurs aux tarifs offerts aux consommateurs finals. Autrement dit, la concurrence est bloquée »<sup>570</sup>.

Pour faire émerger la concurrence, la loi NOME du 7 décembre 2010 a modifié le

---

<sup>566</sup> *Ibid.em*, art 3§3

<sup>567</sup> P. Sablière, « La réglementation du prix de l'électricité », *CJEG*, 1988, 349.

<sup>568</sup> C. éner., art. L. 337-4 ; CE, 10 avr. 2009, n° 255770, Bosson : JurisData n° 2009-075244 ; *RJEP*, n° 668, Octobre 2009, comm. 44, concl. J. Boucher.

<sup>569</sup> Décret n° 2009-975 du 12 août 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité, *JORF* n°0186 du 13 août 2009 p. 13424, art. 5.

<sup>570</sup> J.-C. Lenoir, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires économiques sur le projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité*, n° 2557, 26 mai 2010.

mode de calcul des tarifs réglementés de vente d'électricité. Désormais, l'article L. 337-6 du Code de l'énergie dispose que « dans un délai s'achevant au plus tard le 31 décembre 2015, les tarifs réglementés de vente d'électricité sont progressivement établis en tenant compte de l'addition du prix d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique, du coût du complément à la fourniture d'électricité qui inclut la garantie de capacité, des coûts d'acheminement de l'électricité et des coûts de commercialisation ainsi que d'une rémunération normale ».

Ces tarifs comportent plusieurs catégories en fonction de l'impact du site de consommation sur le dimensionnement des infrastructures de réseau et du réseau auquel il est raccordé. Chacune de ces catégories tarifaires comporte ensuite des options tarifaires pouvant elles-mêmes contenir plusieurs versions « de façon à inciter les consommateurs à réduire leur consommation pendant les périodes où la consommation d'ensemble est la plus élevée »<sup>571</sup>. Celles-ci sont notamment fondées sur la puissance, la tension, la période et la durée d'utilisation. Le tarif bleu s'applique aux puissances souscrites entre 3 et 36 kVA, le tarif jaune pour les puissances souscrites entre 42 et 240 kVA, et le tarif vert pour les puissances souscrites supérieures à 240 kVA.

Pour être valide, le mécanisme devait intégrer l'ensemble des coûts de production de l'électricité et les coûts d'acheminement. Dans un arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2010, le Conseil d'Etat a annulé un arrêté du 12 août 2008 en tant qu'il n'avait pas fixé à un niveau plus élevé l'augmentation des tarifs réglementés jaune et vert de l'électricité<sup>572</sup>. Il a également annulé l'arrêté du 13 août 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente d'électricité pour la période courant du 15 août 2009 au 13 août 2010 en considérant que le tarif bleu était illégal au motif qu'il fixait des différences de barème en fonction du type de client alors que rien dans le dossier ne permettait d'affirmer que les distinctions opérées correspondaient à des caractéristiques de consommation différentes susceptibles de justifier des versions tarifaires différentes, et les tarifs jaune et vert le furent pour manque de transparence des critères retenus<sup>573</sup>. Dans un arrêt du 11 avril 2014, le Conseil d'État a annulé partiellement l'arrêté du 20 juillet 2012 en tant qu'il n'a pas fixé à un niveau plus élevé les tarifs réglementés « bleu » et « jaune »<sup>574</sup>. Il a considéré, dans un arrêt du 24 avril 2013, que si la hausse tarifaire retenue par l'arrêté du 28 juin 2011 ne permettait pas de résorber instantanément l'écart structurel, celle-ci n'était pas manifestement insuffisante pour assurer un début de convergence tarifaire avec les prix de marché<sup>575</sup>. Saisi d'un recours en annulation à l'encontre du décret d'application n° 2009-975 du 12 août 2009, le Conseil d'Etat a considéré que « le décret attaqué a ainsi déterminé avec une précision suffisante les critères en fonction desquels les

---

<sup>571</sup> C. éner., art. L. 337-6.

<sup>572</sup> CE, 1<sup>er</sup> juill. 2010, Sté Poweo, req. n° 321595, *Lebon* ; *RJEP*, n° 679, Octobre 2010, comm. 49, concl. P. Collin ; *RTD eur.* 2011, 494, obs. J.-P. Kovar.

<sup>573</sup> CE, 22 oct. 2012, n° 332641, *SIPPEREC* ; *RJEP*, n° 703, déc. 2012, comm. 62, concl. F. Aladjidi ; v. CE, 2 octobre 2013, n° 357037, *ANODE*, *JurisData* n° 2013-021473, concl. C. Legras, *RJEP*, n° 716, Février 2014, comm. 9 ; *Env.*, n° 12, déc. 2013, alerte 210 ; CE, 30 déc. 2013, n° 369574, 369575, *ANODE*,

<sup>574</sup> CE, 11 avril 2014, *ANODE*, n° 365219, *JurisData* n° 2014-007619, concl. F. Aladjidi, *RJEP*, n° 721, Juill. 2014, comm. 34 ; *JCP A*, n° 16, 22 Avril 2014, act. 347.

<sup>575</sup> CE, 24 avril 2013, Sté Poweo, req. n° 352242, *Lebon T* ; *RJEP*, n° 715, janv. 2014, comm. 3, concl. F. Aladjidi.

catégories de tarifs doivent être définies et les tarifs doivent être fixés » et que « ces dispositions, qui permettent une différenciation des tarifs fondée soit sur la différence de service rendu, soit sur la différence de situation entre consommateurs, ne méconnaissent pas par elles-mêmes le principe d'égalité devant le service public »<sup>576</sup>.

Le secteur du gaz obéit à un fonctionnement similaire en retenant un système de tarification réglementée de la fourniture pour certaines catégories de consommateurs. Il existe deux catégories de tarifs réglementés : les tarifs « en distribution publique » concernant les particuliers et les petits consommateurs, et les « tarifs à souscription » s'appliquant à une clientèle professionnelle en raison des caractéristiques techniques d'accès et des volumes de gaz concernés. Au même titre que pour l'électricité, il existe une pluralité de tarifs définis en fonction des caractéristiques intrinsèques des fournitures et des coûts liés à ces fournitures<sup>577</sup>. Actuellement, il existe dix tarifs en « distribution publique ». Ces tarifs sont proposés par la CRE après consultation des acteurs du marché puis arrêtés par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie et actualisés chaque année<sup>578</sup>. Cependant, entre deux arrêtés, les fournisseurs peuvent modifier les barèmes de leurs tarifs réglementés au maximum une fois par mois après avoir saisi la CRE afin de répercuter les variations des coûts d'approvisionnement en gaz naturel et à condition que la proposition de modification du barème soit conforme à la formule tarifaire établie par l'arrêté des ministres de l'économie et de l'énergie<sup>579</sup>. Ces tarifs doivent couvrir l'ensemble des coûts des fournisseurs afin de ne pas les placer dans une situation de vente à perte<sup>580</sup>. En effet, selon la CRE : « des tarifs réglementés fixés trop bas constituent une barrière à l'entrée des fournisseurs alternatifs sur le marché du gaz et limitent leur capacité à faire des offres de marché plus compétitives que les tarifs réglementés de vente, pour le bénéfice du consommateur final »<sup>581</sup>. Ceux-ci incluent des « coûts d'approvisionnement » comprenant les coûts du gaz naturel importé en France pour l'alimentation des clients, et des « coûts hors approvisionnement » composés des coûts d'utilisation des infrastructures<sup>582</sup>. Le non-respect de cette exigence a conduit à la suspension et à l'annulation de plusieurs arrêtés tarifaires<sup>583</sup> malgré un contrôle du juge administratif

---

<sup>576</sup> CE, 15 févr. 2012, n° 332640, SIPPAREC ; *RJEP*, n° 700, août 2012, comm. 42, concl. F. Aladjidi.

<sup>577</sup> C. énerg., art. L. 445-3.

<sup>578</sup> C. énerg., art. L. 445-2.

<sup>579</sup> Décret n° 2009-1603 du 18 décembre 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel, *JORF* n°0296 du 22 décembre 2009 p. 22082.

<sup>580</sup> C. énerg., art. L. 445-3 ; Aut. Conc., avis n° 08-1-14, 23 juill. 2008 ; CE, 10 juill. 212, n° 353356, ANODE ; CE, 10 déc. 2007, n° 289012, Poweo ; M. Schlesinger, « Contentieux de l'énergie. La fixation des tarifs réglementés et le juge des marchés régulés », *RJEP*, déc. 2012, 3 ; P. Lombart, « Les tarifs réglementés de vente du gaz naturel : retour aux fondamentaux », *RJEP*, n° 688, Juillet 2011, repère 7.

<sup>581</sup> CRE, Délibération du 25 septembre 2012 portant avis sur le projet d'arrêté fixant les tarifs réglementés de vente de gaz en distribution publique de GDF Suez. ; P. Idoux, « L'insuffisance du niveau de certains tarifs réglementés de l'électricité », *JCPA*, 2010, n° 2321.

<sup>582</sup> Décret n° 2009-1603 du 18 décembre 2009 relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel, *Op. cit.*, art. 4 ; CRE, *Rapport sur les coûts d'approvisionnement de GDF Suez*, Mission d'expertise, sept. 2011.

<sup>583</sup> CE, 30 janv. 2013, n° 352206, ANODE ; CE, 30 janv. 2013, n° 362165 et 362774, GDF Suez ; CE, 30 janv. 2013, n° 363571, ANODE ; CE, ord., 28 nov. 2011, n° 353554, ANODE, *JurisData* n° 2011-027467 ; CE, ord., 29 nov. 2012, n° 363572, ANODE ; M. Schlesinger, « Contentieux de l'énergie - La fixation des tarifs réglementés et le juge des marchés régulés », *RJEP*, n° 703, déc. 2012, étude 8.

limité à l'erreur manifeste d'appréciation<sup>584</sup>.

L'existence de tarifs réglementés concourt à l'objectif de gérer le service dans les meilleures conditions de prix, assurant ainsi une protection des consommateurs finaux en matière tarifaire. Cependant, leur maintien se heurte à des dispositions de valeur supérieure conduisant à leur suppression progressive. En effet, bien que la directive sur le marché intérieur de l'électricité reconnaisse au titre du service universel le droit clients résidentiels et, lorsque les Etats le jugent approprié, les petites entreprises, d'être approvisionnés en électricité d'une qualité définie, et ce à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires, la Cour de justice de l'UE est venue préciser les conditions de tarification réglementée de la fourniture d'énergie. Dans un arrêt *Federutility* du 20 avril 2010 relatif à la réglementation du prix de la fourniture du gaz en Italie, la juridiction suprême considère que la directive sur le marché intérieur du gaz ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui permet de déterminer le niveau du prix de fourniture du gaz naturel aux consommateurs finals par la définition de « prix de référence », après le 1er juillet 2007, à condition que cette intervention : « poursuive un intérêt économique général consistant à maintenir le prix de fourniture du gaz naturel au consommateur final à un niveau raisonnable eu égard à la conciliation qu'il appartient aux États membres d'opérer, en tenant compte de la situation du secteur du gaz naturel, entre l'objectif de libéralisation et celui de la nécessaire protection du consommateur final ; ne porte atteinte à la libre fixation des prix de la fourniture du gaz naturel après le 1er juillet 2007 que dans la seule mesure nécessaire à la réalisation d'un tel objectif d'intérêt économique général et, par conséquent, durant une période nécessairement limitée dans le temps, et ; soit clairement définie, transparente, non discriminatoire, contrôlable, et garantisse aux entreprises de gaz de l'Union européenne un égal accès aux consommateurs »<sup>585</sup>. En conséquence, bien que l'institution de tarifs réglementés de fourniture ne soit pas prohibée par nature, l'intervention publique doit nécessairement être justifiée et limitée dans le temps<sup>586</sup>.

Le maintien de tarifs réglementés de vente en faveur des professionnels a conduit la Commission européenne à ouvrir une procédure d'examen contre la France, en estimant que ce maintien équivalait à des aides déguisées aux fournisseurs concernés et pouvait entraîner des « distorsions disproportionnées des échanges et de la concurrence sur le marché unique de l'Union européenne »<sup>587</sup>.

Le Conseil constitutionnel a quant à lui censuré l'application généralisée et indéfinie des tarifs réglementés de fourniture de gaz en France par la loi du 30 novembre 2006 relative au secteur de l'énergie, en considérant que ses dispositions ne se bornaient pas à appliquer les

---

<sup>584</sup> CE, 10 déc. 2007, n° 275093, 289012 et 296191, *AJDA*, 2008, p. 422 ; *RJEP*, n° 651, Mars 2008, comm. 13, concl. P. Collin.

<sup>585</sup> CJUE, 20 avril 2010, *Federutility* a, aff. C-265/08, *AJDA*, 2010, 818 ; *AJDA*, 2010, 1583, Obs. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat ; *RJEP*, n° 679, oct. 2010, comm. 50, Obs. M.-L. B.

<sup>586</sup> M. Long, « La tarification de l'énergie : la libéralisation au prisme de l'utilisateur », in GIS-GRALÉ-CNRS, *Droit et gestion des collectivités territoriales Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, Le Moniteur, 2013, p. 140.

<sup>587</sup> Com. Eur., communication du 13 juin 2007, IP/07/815.

tarifs réglementés aux contrats en cours mais imposaient aux opérateurs historiques du secteur de l'énergie, et à eux seuls, des obligations tarifaires permanentes, générales et étrangères à la poursuite d'objectifs de service public ; qu'il s'ensuit qu'elles méconnaissaient manifestement l'objectif d'ouverture des marchés concurrentiels de l'électricité et du gaz naturel fixé par les directives précitées<sup>588</sup>.

Ces critiques ont conduit le législateur à limiter les tarifs réglementés de fourniture d'électricité en supprimant cet accès aux consommateurs finals domestiques et non domestiques pour leurs sites souscrivant une puissance supérieure à 36 kVA à compter du 1er janvier 2016<sup>589</sup>. L'accès aux tarifs réglementés ne demeure possible que pour les consommateurs finals domestiques et non domestiques pour leurs sites souscrivant une puissance inférieure ou égale à 36 kVA, et aux consommateurs finals domestiques et non domestiques pour leurs sites situés dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental sans limitation de durée. Concernant le secteur du gaz, ceux-ci ne s'appliquent désormais plus qu'au consommateur final de gaz naturel consommant moins de 30 000 kWh par an<sup>590</sup>. Les consommateurs dont le niveau de consommation est supérieur à 200 000 kWh par an peuvent en bénéficier au plus tard jusqu'au 31 décembre 2014, et ceux dont le niveau de consommation est supérieur à 30 000 kWh par an, au plus tard le 31 décembre 2015<sup>591</sup>. Suite à ces évolutions, la Commission européenne clôtura son enquête le 12 juin 2012<sup>592</sup>.

L'autorité de la concurrence estime que le dispositif mis en place qui avait pour objectif de fixer une tarification de manière transparente à partir d'une formule tarifaire et qui devait refléter les coûts n'a pas été mis en œuvre par les pouvoirs publics. Elle rappelle que le Conseil d'Etat a annulé plusieurs arrêtés tarifaires, a enjoint aux ministres en charge de l'énergie et de l'économie de prendre de nouveaux arrêtés tarifaires et que ce contentieux a entraîné une véritable défiance des fournisseurs alternatifs vis-à-vis de l'interventionnisme gouvernemental ce qui les a dissuadés d'investir de manière massive le marché des petits consommateurs. Elle estime que ces tarifs ne protègent pas le pouvoir d'achat des consommateurs ni la compétitivité des entreprises car ils découragent les fournisseurs alternatifs de pénétrer le marché alors même qu'ils pourraient stimuler la concurrence en promouvant des offres de marché moins chères que les tarifs réglementés. Elle remarque que les prix français du gaz sont supérieurs à la moyenne européenne et notamment ceux de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne où ces tarifs n'existent plus et recommande en conséquence au Gouvernement d'établir une « feuille de route » en vue de supprimer l'ensemble des tarifs réglementés par étape, rejoignant en ce sens une proposition de la CRE<sup>593</sup>.

---

<sup>588</sup> G. Marcou, « L'exigence constitutionnelle de transposition des directives et les tarifs réglementés de l'électricité et du gaz », *AJDA*, 2007, 473.

<sup>589</sup> C. éner., art. L. 337-7 à 9 ; S. Nicinski, « La loi du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité », *RJEP*, n° 684, mars 2011, étude 2.

<sup>590</sup> C. éner., art. L. 445-4.

<sup>591</sup> C. éner., art. L. 445-4.

<sup>592</sup> Com. Eur., communication du 12 juin 2012, IP/12/595.

<sup>593</sup> Aut. Concu., Avis n° 13-A-09 du 25 mars 2013 concernant un projet de décret relatif aux tarifs réglementés de

Paradoxalement, l'instauration de tarifs réglementés de vente pourrait donc s'avérer contre-productif pour le droit d'accès à l'énergie en s'éloignant de l'objectif d'un prix abordable de l'énergie. Les tarifs réglementés de vente d'énergie peuvent en quelque sorte servir de vitrine pour démontrer que les moyens mis en œuvre en faveur du service public de l'énergie ne profitent pas *ipso facto* au droit d'accès à l'énergie, montrant le rôle fondamental de leur évaluation *in itinere* afin de s'assurer qu'ils continuent de répondre aux objectifs fixés, et le cas échéant les adapter, ce raisonnement conditionnant l'application du principe d'adaptabilité du service public. Or, en l'espèce, le paradoxe réside non dans l'absence d'évaluation, mais dans la non-prise en compte par le Gouvernement de celles-ci, émises à titre principal par la CRE et l'Autorité de la concurrence.

En complément de ces droits d'accès aux tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz, les particuliers bénéficient de droits à une qualité de service.

## ***2/ Les droits d'accès à une qualité de service***

L'accès à l'énergie ne se limite pas à la possibilité de faire usage de produits énergétiques. Le législateur est venu étendre son contenu dans la loi NOME du 7 décembre 2010 afin d'y intégrer certains services dans le cadre des relations contractuelles entre les consommateurs et leurs fournisseurs d'énergie. Ces dispositions, figurant désormais dans les articles L.121-86 à 94 du Code de la consommation. Elles sont d'ordre public et s'appliquent à la fois aux consommateurs et aux non-professionnels<sup>594</sup>. Elles concernent les contrats souscrits par un consommateur avec un fournisseur d'électricité ou de gaz naturel, ainsi que les contrats souscrits par un non-professionnel pour une puissance électrique égale ou inférieure à 36 KVA ou pour une consommation de gaz naturel inférieure à 30 000 kWh par an<sup>595</sup>.

Tout d'abord, l'article L. 121-87 du Code de la consommation encadre l'offre de fourniture d'électricité ou de gaz naturel. Celle-ci doit préciser, dans des termes clairs et compréhensibles, l'identité du fournisseur, l'adresse de son siège social et son numéro d'inscription au registre du commerce et des sociétés ou tout document équivalent pour les sociétés situées hors de France et pour les opérateurs qui ne sont pas inscrits au registre du commerce et des sociétés ; le numéro de téléphone et, le cas échéant, l'adresse électronique du fournisseur ; la description des produits et des services proposés ; les prix de ces produits et services à la date de l'offre ainsi que, le cas échéant, les conditions d'évolution de ces prix ; la mention du caractère réglementé ou non des prix proposés et de la possibilité pour une personne ayant renoncé aux tarifs réglementés de vente pour un site donné de revenir ou non sur ce choix ; la durée du contrat et ses conditions de renouvellement ; la durée de validité de l'offre ; le délai prévisionnel de fourniture de l'énergie ; les modalités de facturation et les modes de paiement proposés, notamment par le biais d'internet ; les moyens, notamment

---

vente de gaz naturel, note M. Bazex, *Dr. adm.*, n° 11, Novembre 2013, comm. 77 ; CRE, *Rapport sur les coûts d'approvisionnement de GDF Suez, Mission d'expertise de la CRE*, 28 sept. 2011.

<sup>594</sup> C. éner., art. L. 332-2.

<sup>595</sup> C. conso., art. L. 121-86.

électroniques, d'accéder aux informations relatives à l'accès et à l'utilisation des réseaux publics de distribution, en particulier la liste des prestations techniques et leurs prix, les conditions d'indemnisation et les modalités de remboursement applicables dans l'hypothèse où le niveau de qualité de la fourniture d'énergie ou la continuité de la livraison ne sont pas atteints ; les cas d'interruption volontaire de la fourniture d'énergie ; les conditions de la responsabilité contractuelle du fournisseur et du gestionnaire du réseau de distribution et les modalités de remboursement ou de compensation en cas d'erreur ou de retard de facturation ou lorsque les niveaux de qualité des services prévus dans le contrat ne sont pas atteints ; l'existence du droit de rétractation ; les conditions et modalités de résiliation du contrat ; les modes de règlement amiable et contentieux des litiges ; les conditions d'accès à la tarification spéciale « produit de première nécessité » pour l'électricité et au tarif spécial de solidarité pour le gaz naturel ; et les coordonnées du site internet qui fournit gratuitement aux consommateurs soit directement, soit par l'intermédiaire de liens avec des sites internet d'organismes publics ou privés, les informations contenues dans l'aide-mémoire du consommateur d'énergie établi par la Commission européenne ou, à défaut, dans un document équivalent établi par les ministres chargés de la consommation et de l'énergie.

Le Code de la consommation précise que ces informations doivent être mises à la disposition du consommateur par écrit ou sur support durable préalablement à la conclusion du contrat et que le consommateur n'est engagé que par sa signature. Il ajoute que si le consommateur qui emménage dans un site sollicite un fournisseur et souhaite que l'exécution de son contrat conclu à distance commence avant la fin du délai de rétractation, le fournisseur doit recueillir sa demande expresse, par tous moyens, et transmettre le contrat au consommateur accompagné d'un formulaire de rétractation. Ces dispositions précisent également qu'aucune somme n'est due par le consommateur en cas d'exercice de son droit de rétractation si sa demande expresse n'a pas été recueillie conformément aux dispositions susmentionnées ou si le fournisseur n'a pas respecté son obligation d'information.

Ensuite, l'article L. 121-88 du même Code régit les dispositions contenues dans le contrat. Celui-ci doit être écrit ou disponible sur un support durable et à la demande du consommateur, il doit lui être transmis à son choix par voie électronique ou postale. En plus des informations mentionnées à l'article L. 121-87, ce contrat doit indiquer : la date de prise d'effet du contrat et sa date d'échéance s'il est à durée déterminée ; les modalités d'exercice du droit de rétractation ; les coordonnées du gestionnaire de réseau auquel est raccordé le client ; le débit ou la puissance souscrits, ainsi que les modalités de comptage de l'énergie consommée ; le rappel des principales obligations légales auxquelles les consommateurs sont soumis concernant leurs installations intérieures.

L'article L. 121-89 dispose que l'offre du fournisseur comporte au moins un contrat d'une durée d'un an. Il offre la possibilité pour le client de changer de fournisseur dans un délai qui ne peut excéder vingt et un jours à compter de sa demande. Il précise que le fournisseur ne peut facturer au consommateur que les frais correspondant aux coûts qu'il a effectivement supportés, par l'intermédiaire du gestionnaire de réseau, au titre de la résiliation et sous réserve que ces frais aient été explicitement prévus dans l'offre. Ces frais doivent être

dûment justifiés et aucun autre frais ne peut être réclamé au consommateur au seul motif qu'il change de fournisseur.

L'article L. 121-90 concerne la modification des relations contractuelles par le fournisseur. Il indique que tout projet de modification par le fournisseur des conditions contractuelles doit être communiqué au consommateur par voie postale ou, à sa demande, par voie électronique, au moins un mois avant la date d'application envisagée. Cette communication doit être assortie d'une information précisant au consommateur qu'il peut résilier le contrat sans pénalité, dans un délai maximal de trois mois à compter de sa réception.

L'article L. 121-91 est relatif aux conditions de facturation. Il indique que toute offre de fourniture d'électricité ou de gaz doit permettre, au moins une fois par an, une facturation en fonction de l'énergie consommée. Les factures de fourniture de gaz naturel et d'électricité doivent être présentées dans les conditions fixées par un arrêté du ministre chargé de la consommation et du ministre chargé de l'énergie pris après avis du Conseil national de la consommation. Elles doivent préciser les différents modes de paiement que le fournisseur est tenu d'offrir au client et leurs modalités ainsi que les délais de remboursement ou les conditions de report des trop-perçus. En cas de facturation terme à échoir ou fondée sur un index estimé, l'estimation du fournisseur doit refléter de manière appropriée la consommation probable. Celle-ci doit être fondée sur les consommations réelles antérieures sur la base des données transmises par les gestionnaires de réseaux lorsqu'elles sont disponibles et le fournisseur indique au client sur quelle base repose son estimation. Le fournisseur est également tenu d'offrir au client la possibilité de transmettre, par internet, par téléphone ou tout moyen à la convenance de ce dernier, des éléments sur sa consommation réelle, éventuellement sous forme d'index, à des dates qui permettent une prise en compte de ces index pour l'émission de ses factures. Le fournisseur d'électricité ou de gaz naturel est encore tenu d'offrir gratuitement à tous ses clients la possibilité de payer ses factures par mandat compte<sup>596</sup>.

Le client doit avoir la possibilité de conclure un contrat unique portant sur la fourniture et la distribution d'électricité ou de gaz naturel<sup>597</sup>. Celui-ci doit reproduire en annexe les clauses réglant les relations entre le fournisseur et le gestionnaire de réseau, notamment celles précisant les responsabilités respectives de ces opérateurs. Dans ce cadre, outre la prestation d'accès aux réseaux, le consommateur peut demander à bénéficier de toutes les prestations techniques proposées par le gestionnaire du réseau. Le fournisseur ne peut facturer au consommateur d'autres frais que ceux que le gestionnaire du réseau lui a imputé au titre d'une prestation. Le consommateur doit également pouvoir accéder gratuitement à ses données de consommation.

L'article dispose qu'aucun frais lié au rejet de paiement ne peut être imputés par un fournisseur d'électricité et de gaz naturel aux personnes physiques n'agissant pas pour des

---

<sup>596</sup> C. conso., art. L. 121-91-1.

<sup>597</sup> C. conso., art. L. 121-92.

besoins professionnels lorsqu'elles bénéficient de la tarification spéciale « produit de première nécessité » de l'électricité ou du tarif spécial de solidarité du gaz naturel.

Enfin, l'article L. 121-93 indique que les fournisseurs doivent adapter la communication des contrats et informations aux handicaps des consommateurs.

Ces dispositions du Code de la consommation sont complétées par celles du Code de l'énergie dans ce même domaine. Ainsi, l'article L. 332-5 prévoit que les fournisseurs communiquent sur leur demande aux consommateurs qui souscrivent une puissance égale ou inférieure à 36 kVA, leurs barèmes de prix ainsi que la description précise des offres commerciales auxquelles s'appliquent ces prix. Ces barèmes de prix sont identiques pour l'ensemble des clients de cette catégorie souscrivant une puissance égale ou inférieure à 36 kVA raccordés au réseau électrique continental. L'article L. 332-6 ajoute que les contrats de vente d'électricité conclus avec un consommateur final non domestique qui bénéficie d'un tarif réglementé de vente d'électricité ainsi que les factures correspondantes doivent mentionner l'option tarifaire souscrite.

Les relations contractuelles entre les clients domestiques et leurs fournisseurs d'électricité et de gaz sont donc régies par des dispositions précises. Celles-ci concourent au service public de l'électricité qui doit être « géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique »<sup>598</sup>. Elles participent également au service public du gaz qui implique la qualité et le prix des produits et des services fournis<sup>599</sup>. Leur existence montre que l'accès à l'énergie ne se limite pas à un simple accès à des produits énergétiques mais intègre également des services associés incluant la transparence des relations contractuelles. En complément, les particuliers peuvent bénéficier d'aides en faveur de l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat.

### ***3/ Les droits à l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat***

De multiples aides sont accessibles aux particuliers pour améliorer la performance énergétique de l'habitat. Nombre d'entre elles sont instituées par les collectivités territoriales<sup>600</sup>. Certaines sont également proposées par les fournisseurs pour répondre à leurs obligations afférentes aux certificats d'économies d'énergie. Les aides destinées à l'amélioration de l'habitat insalubre peuvent aussi y contribuer<sup>601</sup>. L'objectif étant de se concentrer sur les aides directement liées aux travaux d'économie d'énergie et accessibles au plus grand nombre, les propos se focaliseront sur le crédit d'impôt transition énergétique (I), l'éco-prêt à taux zéro (II) et le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour la rénovation énergétique (III).

---

<sup>598</sup> C. éner., art. L121-1.

<sup>599</sup> C. éner., art. L.121-32.

<sup>600</sup> [www.clerc.org](http://www.clerc.org)

<sup>601</sup> ADEME, MEDDM et Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, *Aides financières septembre-décembre 2014*.

## I. Le crédit d'impôt transition énergétique

Le crédit d'impôt transition énergétique est un dispositif fiscal permettant aux ménages de réduire leur impôt sur le revenu d'une partie des dépenses d'équipements occasionnées lors de travaux d'amélioration énergétique réalisés dans leur habitation principale<sup>602</sup>. Il devrait succéder au crédit d'impôt développement durable (CIDD). Ce dernier avait été créé par la loi de finances pour 2005 afin de permettre aux ménages de déduire de leur impôt sur le revenu, une partie des dépenses réalisées pour l'amélioration de la qualité environnementale du logement dont ils sont propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit et qu'ils affectent à leur habitation principale<sup>603</sup>. L'objectif du dispositif est d'inciter les particuliers à effectuer des travaux d'amélioration énergétique de leurs logements tout en soutenant les technologies émergentes les plus efficaces en termes de développement durable et en faisant évoluer les différents marchés vers des standards de performance plus élevés. Seules les habitations principales achevées depuis plus de deux ans devraient être éligibles et l'installation devrait être réalisée par une entreprise reconnue garant de l'environnement (RGE) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>604</sup>.

La mesure est dédiée aux travaux d'économies d'énergie et aux équipements d'énergie renouvelable figurant sur une liste d'équipements éligibles<sup>605</sup>. Il s'agit de certains types de chaudières, des matériaux d'isolation thermique, des appareils de régulation de chauffage, des équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, des pompes à chaleur et des équipements de raccordement à un réseau de chaleur. Le crédit d'impôt porte sur le prix des équipements et des matériaux, hors main-d'œuvre, sauf pour le cas particulier de la pose des matériaux d'isolation des parois opaques et la pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermique. Sont donc exclus du crédit d'impôt les frais de main-d'œuvre et les matériaux et fournitures qui ne s'intègrent pas à l'équipement ou à l'appareil, tels que les tuyaux, les gaines de distribution et les fils électriques destinés au raccordement<sup>606</sup>.

La loi de finances pour 2014 avait remplacé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, les dix taux existants par deux taux de 15 % si la dépense porte sur une catégorie de travaux et de 25 % en cas de « bouquet » de travaux comportant au moins deux actions éligibles. Le soutien financier accordé pour une action seule était réservé aux ménages modestes. Il prenait la forme d'un crédit d'impôt égal à 15 % du montant des matériaux, équipements, appareils et

---

<sup>602</sup> Projet de loi de finances pour 2015, adopté en Nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014, TA n° 451, art. 3.

<sup>603</sup> CGI, art. 200 quater ; <http://www.territoires.gouv.fr/le-credit-d-impot-developpement-durable-325>

<sup>604</sup> Décret n° 2014-812 du 16 juillet 2014 pris pour l'application du second alinéa du 2 de l'article 200 quater du Code général des impôts et du dernier alinéa du 2 du I de l'article 244 quater U du Code général des impôts, *JORF* n°0164 du 18 juillet 2014 page 12037 ; arrêté du 16 juillet 2014 relatif aux critères de qualifications requis pour le bénéfice du crédit d'impôt développement durable et des avances remboursables sans intérêts destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens, *JORF* n°0164 du 18 juillet 2014 page 12040.Code

<sup>605</sup> CGI, art. 200 quater, 2; CGI, Ann. IV, art. 18 bis.

<sup>606</sup> BOI-IR-RICI-280-20-10, 20 et 30.

dépenses de diagnostic de performance énergétique éligibles<sup>607</sup>. L'aide financière résultait donc généralement d'un « bouquet de travaux » permettant de bénéficier d'un crédit d'impôt de 25 %. Ce dispositif était ouvert sans condition de ressources si pour un même logement et sur une même année ou sur deux années consécutives, le contribuable, quelles que soient ses ressources, réalisait des dépenses relevant d'au moins deux des catégories d'investissements listés dans l'article 200 quater, 5 bis du Code général des impôts.

Dans le cadre de la loi de finances 2015, ce régime juridique devrait évoluer avec un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> septembre 2014 et la dénomination deviendrait : « crédit d'impôt transition énergétique ». Accessible au locataire, propriétaire occupant ou occupant à titre gratuit fiscalement domicilié en France, il devrait s'appliquer au logement dans une maison individuelle ou un appartement à titre de résidence principale achevé depuis plus de deux ans. Les travaux devraient concerner tant les maisons individuelles ou que les immeubles collectifs. Les dépenses payées entre le 1<sup>er</sup> septembre 2014 et le 31 décembre 2015 devraient être soumises au taux unique de 30 %. Pour un même contribuable et une même habitation, le montant des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt ne pourrait excéder 8 000 euros pour une personne seule. Ce montant serait porté à 16 000 euros pour un couple sans enfant soumis à imposition commune, majoré de 400 euros par personne à charge<sup>608</sup>. Le crédit d'impôt serait calculé sur le montant des dépenses éligibles, déduction faite des aides et subventions reçues par ailleurs. Il serait donc cumulable avec l'éco-prêt à taux zéro si le montant des revenus de l'année n-2 du foyer fiscal n'excède pas 25 000 € pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, 35 000 € pour un couple soumis à imposition commune et 7 500 € supplémentaires par personne à charge, pour les offres de prêt émises en 2014. Pour celles émises en 2013, le montant des revenus de l'année n-2 du foyer fiscal ne devrait pas excéder 30 000 €, avec les aides de l'ANAH et des collectivités territoriales.

Selon une enquête réalisée par TNS Sofres pour l'ADEME en septembre 2013, le CIDD était l'aide financière jugée la plus utile pour réaliser des travaux d'économie d'énergie. Celui-ci a bénéficié à 1,47 million de personnes en 2008, 1,41 million en 2010. Les résidents dans l'ouest, le nord et le nord-ouest de la France y recourent plus facilement<sup>609</sup>. Les études montrent également qu'il bénéficie prioritairement aux ménages les plus aisés. La raison trouve en partie sa source dans la nécessité d'avancer les fonds pendant environ 18 mois, ce qui le rend, en pratique, inaccessible aux plus modestes qui n'ont pas la trésorerie nécessaire<sup>610</sup>. Le crédit d'impôt peut être employé de façon complémentaire avec l'éco-prêt à taux zéro.

## II. L'éco-prêt à taux zéro

Instauré par l'article 99 de la loi de finances pour 2009 et codifié dans le Code général

---

<sup>607</sup> CGI, art. 200 quater, 5.

<sup>608</sup> CGI, art. 200 quater.

<sup>609</sup> CGDD, *Le point sur le recours au crédit d'impôt en faveur du développement durable*, n° 147, oct. 2012

<sup>610</sup> Ph. Pelletier, A. De Quero et B. Lapostolet, *Rapport du groupe de travail sur la précarité énergétique*, op. cit., p. 11.

des impôts, l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) est un prêt sans intérêt disponible pour réaliser un bouquet de travaux ou des travaux aboutissant à une amélioration de la performance énergétique globale du bâtiment<sup>611</sup>. Ce prêt est ouvert aux personnes physiques à raison de travaux réalisés dans leur habitation principale lorsqu'elles en sont propriétaires ou dans des logements qu'elles donnent en location ou qu'elles s'engagent à donner en location, aux sociétés civiles non soumises à l'impôt sur les sociétés et aux syndicats de copropriétaires pour réaliser des travaux d'économie d'énergie sur les parties communes ou des travaux d'intérêt collectif sur les parties privatives<sup>612</sup>. Il a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2015, par la loi n° 2013-1278 de finances pour 2014.

Il permet de financer les travaux d'économie d'énergie et leurs éventuels frais induits<sup>613</sup>. Il peut être utilisé une seule fois par logement, pour des matériaux et des équipements nécessaires à la réalisation de travaux d'amélioration énergétique du logement, les frais liés à la maîtrise d'œuvre et d'étude thermique, les frais éventuels d'assurance maîtrise d'ouvrage, et tous les travaux induits, réalisés par un professionnel, indissociables des travaux d'amélioration de l'efficacité énergétique. Son montant est plafonné selon le nombre de bouquets de travaux réalisés et peut être cumulé avec le CIDD, sous condition de ressources. Les critères techniques d'éligibilité de l'éco-PTZ ont été alignés sur ceux du CIDD. Afin de faciliter la distribution de l'éco-PTZ, la responsabilité d'attester de l'éligibilité des travaux de rénovation a été transférée des établissements de crédits vers les entreprises labellisées RGE réalisant ces travaux.

Le législateur a donc institué un cadre juridique marqué par la complémentarité entre le CIDD et l'éco-PTZ auquel peut s'adjoindre un taux réduit de TVA pour la rénovation énergétique.

### **III. Le taux réduit de TVA pour la rénovation énergétique**

Afin d'inciter les particuliers à réaliser des travaux de rénovation énergétique, la loi de finances pour 2014 a abaissé la TVA au taux réduit de 5,5 % pour certains travaux<sup>614</sup>. Depuis le 1er janvier 2014, l'article 278-0 bis A du Code général des impôts prévoit l'application de ce taux aux travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans. Ces travaux doivent concerner la pose, l'installation et

---

<sup>611</sup> CGI, art. 244 quater U ; décret n° 2014-1438 du 2 décembre 2014 relatif aux avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens, *JORF* n°0280 du 4 décembre 2014 page 20172 ; arrêté du 2 décembre 2014 modifiant l'arrêté du 30 mars 2009 relatif aux conditions d'application de dispositions concernant les avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens, *JORF* n°0280 du 4 décembre 2014 page 20173 ; décret n° 2014-1437 du 2 décembre 2014 relatif aux avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens, *JORF* n°0280 du 4 décembre 2014 page 20171 ; arrêté du 2 décembre 2014 modifiant l'arrêté du 25 mai 2011 relatif à l'application en outre-mer de dispositions concernant les avances remboursables sans intérêts destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens, *JORF* n°0280 du 4 décembre 2014 page 20217.

<sup>612</sup> BOI-BIC-RICI-10-110-10, 30.

<sup>613</sup> BOI-BIC-RICI-10-110-10, 70.

<sup>614</sup> CGI, art. 278-0 bis A.

l'entretien des matériaux et équipements ouverts au CIDD<sup>615</sup>. Les travaux et équipements doivent être facturés par l'entreprise qui vend le matériel, en assure la pose et applique directement la réduction de TVA.

Les particuliers bénéficient donc d'un ensemble de prérogatives pouvant se combiner afin d'améliorer la performance énergétique de leur logement. Elles complètent le dispositif relatif à l'accès à l'énergie des particuliers en général dont l'effectivité implique la possibilité de recourir à un mécanisme de règlement des différends constituant une mission essentielle du médiateur national de l'énergie.

#### ***4/ Le recours au médiateur national de l'énergie***

Le médiateur national de l'énergie est une institution issue de la loi du la loi du 7 décembre 2006 et dont les prérogatives ont été renforcée par la loi du 15 avril 2013. Il est nommé pour six ans par les ministres chargés de l'énergie et de la consommation. Son mandat n'est ni renouvelable ni révocable<sup>616</sup>. Il est constitué sous la forme d'une autorité administrative indépendante et dispose de services placés sous son autorité<sup>617</sup>. Son budget est financé par la contribution aux charges du service public de l'électricité (CSPE) et la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSSG). Il est arrêté par les ministres chargés de l'économie, de l'énergie et de la communication sur sa proposition et s'élève en moyenne à 6,5 millions d'euros<sup>618</sup>.

Le médiateur national de l'énergie est chargé de recommander des solutions aux litiges entre les consommateurs et les fournisseurs ou les gestionnaires de réseau de distribution d'électricité ou de gaz naturel et de participer à l'information des consommateurs d'électricité ou de gaz naturel sur leurs droits<sup>619</sup>. Il peut connaître de litiges nés de l'exécution de contrats passés avec des consommateurs domestiques et avec des consommateurs non-domestiques souscrivant une puissance égale ou inférieure à 36 kVA ou pour le gaz naturel, ayant une consommation inférieure à 30 000 kWh. La loi du 15 avril 2013 vise désormais plus largement le non professionnel et tout consommateur professionnel appartenant à la catégorie des micro-entreprises. Sa saisine est directe et gratuite et peut être réalisée par voie postale ou électronique mais doit être précédée d'une réclamation écrite auprès du distributeur ou du fournisseur et ne pas avoir trouvé de solution dans un délai de deux mois à compter de la réception de cette réclamation par l'opérateur<sup>620</sup>. Si le litige ne relève pas de sa compétence, le médiateur doit en informer les parties dans le délai d'un mois et saisir, le cas échéant,

---

<sup>615</sup> Arrêté du 9 septembre 2014 pris pour l'application du 1 de l'article 278-0 bis A du Code général des impôts relatif au taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux travaux d'amélioration de la qualité énergétique portant sur des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans, *JORF* n°0233 du 8 octobre 2014 page 16322.

<sup>616</sup> C. éner., art. L. 122-2.

<sup>617</sup> C. éner., art. L. 122-4 et 5.

<sup>618</sup> C. éner., art. L. 122-5.

<sup>619</sup> C. éner., art. L. 122-1.

<sup>620</sup> C. éner., art. L. 122-1.

l'autorité administrative compétente<sup>621</sup>. Lorsque le litige entre dans le cadre de ses attributions, il doit formuler une recommandation dans le délai de deux mois à compter de la date d'accusé de réception de la saisine<sup>622</sup>. Il peut inviter les parties à produire des observations dans un délai qu'il fixe, les entendre et, avec l'accord des parties, entendre les tiers qui y consentent. A l'issue d'un délai de deux mois, le distributeur ou le fournisseur a l'obligation d'informer le médiateur des suites données à sa recommandation.

Son institution permet une instruction amiable, rapide et efficace de nombreux litiges puisque ses recommandations sont suivies par les opérateurs dans près de neuf cas sur dix<sup>623</sup>. Il connaît également un succès croissant puisque le nombre de réclamations est passé de 6 500 en 2008, à 14 000 en 2009, soit un décuplement des plaintes portant sur les factures d'énergie par rapport à 2007<sup>624</sup>. Alors que ses statuts demeurent silencieux sur la publicité de ses recommandations, le médiateur a décidé de mettre à disposition sur son site internet l'ensemble de celles-ci.

En complément, il publie sur son site internet la jurisprudence relative à son domaine d'activité répartie par thèmes : les changements de fournisseurs ; les consommations estimées et relevées de consommations ; les coupures et la qualité de la fourniture ; les dysfonctionnement de compteur ; les fraudes ; les mises en service ; les obligations de conseils et d'information des fournisseurs ; les paiements et les règlements ; le raccordement ; les résiliations ; les souscriptions ; et les tarifs sociaux. Leur étude démontre que dans certains cas, les tribunaux se réfèrent aux recommandations du médiateur et retiennent une solution conforme à ces dernières<sup>625</sup>.

L'autorité a également su dépasser le strict cadre de la médiation par des actions préventives telles que la publication d'un comparateur des offres d'électricité et de gaz ou la publication de rapports thématiques<sup>626</sup>. Elle est à l'origine d'une convention nationale signée avec la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies, visant à améliorer la protection des consommateurs. Celle-ci prévoit de porter tout litige afférent à la distribution ou à la fourniture d'électricité ou de gaz naturel à la connaissance de l'autorité organisatrice ; un transfert par celle-ci des dossiers susceptibles d'améliorer son information ; et l'organisation d'une concertation et d'un suivi, pour toute recommandation du médiateur de

---

<sup>621</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, *JORF* n°0088 du 13 avril 2000 page 5646, art. 20.

<sup>622</sup> Décret n° 2007-1504 du 19 octobre 2007 relatif au médiateur national de l'énergie, *JORF* n°245 du 21 octobre 2007 page 17319, art. 3.

<sup>623</sup> Médiateur national de l'énergie, *Rapport d'activité pour 2008, 2009*, p. 17 ; dans son rapport d'activité pour 2011, le médiateur a estimé que plus des trois quarts de ses recommandations étaient suivies d'effet.

<sup>624</sup> « Le Médiateur de la République déplore un "service public dégradé" », *Le Monde*, 21/03/2011, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr) ; Médiateur national de l'énergie, *Rapport d'activité pour 2009, 2010* ; « Forte hausse du nombre de réclamations sur les factures d'énergie », *Le Monde*, 16/12/2010, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

<sup>625</sup> « Les juges de proximité s'appuient sur les recommandations du médiateur », *Decryptages*, n° 19, juill.-août 2010, p.4

<sup>626</sup> <http://comparateur-offres.energie-info.fr> ; Médiateur national de l'énergie, *Rapport sur la facturation des fournisseurs d'énergie, l'information des consommateurs et le traitement des réclamations*, déc. 2010, [www.energie-mediateur.fr](http://www.energie-mediateur.fr)

portée générale impactant les contrats de concession<sup>627</sup>.

Le médiateur a également signé une convention de partenariat avec l'Association des maires de France le 20 mai 2011 afin de sensibiliser les élus aux problématiques liées au secteur de l'énergie, d'aider les collectivités locales à mieux répondre aux demandes d'information de leurs administrés en matière d'électricité et de gaz naturel et à les orienter vers un interlocuteur qualifié et indépendant en cas de litige avec les opérateurs du marché. Cette convention s'articule autour de trois grands axes : informer les élus sur le rôle et les actions du médiateur national de l'énergie ; élaborer des outils à destination des collectivités locales afin de les aider à informer leurs administrés sur le rôle et les actions du médiateur national de l'énergie, sur leurs droits en tant que consommateurs d'électricité et/ou de gaz naturel, sur les démarches à accomplir ; et promouvoir les différentes actions menées par chacun des signataires<sup>628</sup>.

Le médiateur national de l'énergie est une institution essentielle du droit d'accès à l'énergie parce qu'il peut être saisi facilement et permet de trouver une solution gratuite et rapide à de nombreux litiges entre les consommateurs et les distributeurs et fournisseurs. Ses missions d'information participent également à l'amélioration de la connaissance des droits des consommateurs dans le secteur de l'énergie. Ces intérêts plaident pour un accroissement de ses compétences, le médiateur s'étant prononcé dans ce sens à l'occasion de son rapport d'activité pour 2011, afin d'étendre ses prérogatives concernant les litiges relatifs à la formation des contrats de fourniture d'énergie. Il concourt d'une manière originale au droit d'accès à l'énergie, en constituant moins un droit supplémentaire en faveur des clients, qu'un moyen de mieux connaître ceux-ci et d'améliorer leur usage. Il confirme l'intention du législateur d'établir un droit d'accès à l'énergie à géométrie variable selon les consommateurs et d'accorder des prérogatives renforcées en faveur des consommateurs domestiques. Dans cet esprit, les personnes en situation de précarité énergétique bénéficient de prérogatives renforcées.

---

<sup>627</sup> « Protection des consommateurs : convention MNE-FNCCR », *Energie 2007*, 03/03/2011, [www.energie2007.fr](http://www.energie2007.fr)

<sup>628</sup> AMF et médiateur national de l'énergie, *Sensibiliser les élus aux problématiques liées au secteur de l'énergie*, 20 mai 2011, [www.energie-mediateur.fr](http://www.energie-mediateur.fr)

## **Chapitre 2: L'accès à l'énergie des personnes en situation de précarité énergétique**

La question de la précarité énergétique a fait son apparition en France à la fin des années 1980 sous la forme de revendications sociales pour un « droit à l'énergie » initiées par les personnels d'EDF, de GDF et de leurs syndicats, contraints de couper l'alimentation en énergie des usagers<sup>629</sup>. Ce mouvement fut conforté par l'activisme d'associations telles que « droit à l'énergie SOS futur »<sup>630</sup>, « Robins des toits – droit à l'énergie stop aux coupures »<sup>631</sup>, de la Fondation abbé Pierre<sup>632</sup> etc. Ces acteurs sont désormais fédérés dans le « Réseau des Acteurs de la Pauvreté et de la Précarité Énergétique dans la Logement » (RAPPEL) créé en 2007 à l'initiative de l'ADEME et de la fondation Abbé Pierre, dans le but de mettre en relation et d'aider les structures qui cherchent à apporter des solutions préventives et curatives durables à la précarité énergétique<sup>633</sup>. Le réseau RAPPEL est animé par le Comité de Liaison Energies Renouvelables (CLER), association loi 1901 fédérant le plus important et le plus ancien réseau du secteur des énergies renouvelables en France<sup>634</sup>, et Bâtiment Climat Energies (BCE), association de loi 1901 ayant pour objet principal de promouvoir le développement de l'efficacité énergétique dans le domaine du bâtiment.

Ces actions prennent la forme de revendications telles que la publication, en décembre 2005, d'un manifeste intitulé « Habitat, Précarité sociale et Energie »<sup>635</sup>. De manière générale, ces acteurs dénoncent les coupures d'énergie vécues comme une « honte » et une « sanction violente », l'électricité étant considérée comme un produit « vital » dont la privation ramène à l'« âge de pierre », au « Moyen-âge »<sup>636</sup>. Ils appellent une « couverture énergétique universelle » pour assurer le respect de la « dignité humaine », un « droit au service public » issu des droits de l'Homme reconnus dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme pour ne pas que « la vie s'arrête »<sup>637</sup>.

Ces revendications se sont concrétisées dans des conventions « pauvreté-précarité » initiées en 1985 par l'Etat, les conseils généraux, EDF et GDF pour assurer le règlement partiel de la dette et assurer le suivi de clients en difficulté de paiement<sup>638</sup>. Elles ont ensuite

---

<sup>629</sup> M. Vakaloulis (Dir.), *Le droit à l'énergie, op. cit.* ; E. MALET et M. PATY, *Le droit à l'énergie. Penser le XXI<sup>e</sup> siècle*, Passages, 1996.

<sup>630</sup> <http://www.energiosofutur.org>

<sup>631</sup> <http://lesrobinsdesbois.wordpress.com>

<sup>632</sup> <http://www.fondation-abbe-pierre.fr>

<sup>633</sup> <http://www.precarite-energie.org>

<sup>634</sup> Le comité de pilotage du RAPPEL est composé de l'ADEME, BCE, CLER, Réseau Habitat & Développement, GEFOSTAT, Fondation Abbé Pierre. Le CSTB et l'ANAH y sont également associés.

<sup>635</sup> Le Manifeste de 2005 est signé par la Fondation Abbé Pierre, le CLER, Amorce, l'Association nationale Compagnons Bâisseurs, la Fédération Nationale Habitat et Développement, la Fédération nationale des PACT, le Secours Catholique, la Société Française des Urbanistes (SFU), l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF), l'Union Nationale Interfédérale des Oeuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS).

<sup>636</sup> M. Vakaloulis, « Droit à l'énergie et légitimité sociale », in O. Frachon et M. Vakaloulis (Dir.), *Op. cit.*

<sup>637</sup> *Ibid.*, O. Frachon, « Un droit du citoyen pour un avenir collectif », in O. Frachon et M. Vakaloulis (Dir.), *Op. cit.*

<sup>638</sup> L. Beyrière, *EDF face à la montée de la précarité énergétique : quelle(s) posture(s) stratégique(s) pourrait adopter l'entreprise ?*, thèse en sciences de gestion, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2011.

pris la forme de Fonds Solidarité énergie, avant d'être intégrés aux fonds de solidarité pour le logement (FSL). Ces fonds représentaient en 2002 un montant de 54 millions d'euros<sup>639</sup>, alimentés pour un tiers par les entreprises EDF et Gaz de France, et pour deux tiers par la collectivité (Etat, Conseils Généraux, Caisse d'Allocations Familiales et communes). Depuis le début des années 1990, les réflexions se sont enrichies autour de solutions préventives complémentaires au paiement des charges d'énergie. Elles sont à l'origine d'un cadre juridique qui se consolide régulièrement.

Dans ce sens, les articles 43-5 et 43-6 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 sur la lutte contre la pauvreté ont posé les bases des dispositifs actuels en instituant une garantie de maintien temporaire de la fourniture d'énergie en faveur des personnes en situation de précarité ainsi qu'un dispositif d'aide et de prévention pour le paiement des factures<sup>640</sup>. La loi n°92-722 du 29 juillet 1992 a adapté la loi 1<sup>er</sup> décembre 1988 en confiant la gestion du dispositif aux conseils généraux. La loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité l'a conforté par la reconnaissance du « droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité » et un décret d'application du 20 juin 2001 pérennisant le dispositif des conventions nationales et départementales<sup>641</sup>. Elle a également complété les moyens existant par une tarification spéciale « produit de première nécessité ».

L'action des autorités publiques tend désormais à se structurer autour de la notion de précarité énergétique<sup>642</sup>. Celle-ci a reçu une définition dans l'article 11 de la loi Grenelle 2 disposant qu'« est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat »<sup>643</sup>. Elle précise le service public de l'énergie, elle le conforte.

Dans ce sens, l'article L. 121-1 du Code de l'énergie dispose que le service public de l'électricité « matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité [...] concourt à la cohésion sociale, à la lutte contre les exclusions ». Des obligations de service public sont également assignées aux opérateurs concernant la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité et le maintien d'une fourniture aux personnes en situation de précarité<sup>644</sup>. Un objectif de la politique énergétique est également de « garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie »<sup>645</sup>. Ces dispositions sont relayées dans les contrats de service public<sup>646</sup>. Elles sont désormais complétées par un service public de la

---

<sup>639</sup> EDF, *La solidarité à EDF. Les actions d'EDF en faveur des clients démunis*, 30 décembre 2003.

<sup>640</sup> Loi n°88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, *JORF* du 3 décembre 1988 page 15119.

<sup>641</sup> Décret n° 2001-531 du 20 juin 2001 relatif à l'aide aux personnes en situation de précarité pour préserver ou garantir leur accès à l'électricité, *JORF* n°143 du 22 juin 2001 page 9888.

<sup>642</sup> I. Devalière, « Comment prévenir la précarité énergétique ? Les leviers possibles et les risques inhérents à la libéralisation du service de l'énergie ? », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 103, 2007, p. 137.

<sup>643</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *op. cit.*, art. 11.

<sup>644</sup> C. énerg., art. L. 121-32.

<sup>645</sup> C. énerg., art. L. 100-1.

<sup>646</sup> Contrat de Service Public entre L'Etat et EDF, 24 octobre 2005, III.3 ; Contrat de service public 2010-2013

performance énergétique de l'habitat institué par la loi du 15 avril 2013 dont certaines dispositions concernent spécifiquement les ménages en situation de précarité énergétique<sup>647</sup>. Cette loi fixait également comme objectif à la politique énergétique de « lutter contre la précarité énergétique » avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel, car jugé indissociable du « bonus-malus sur les consommations domestiques d'énergie »<sup>648</sup>. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte confirme l'engagement du législateur en matière de lutte contre la précarité énergétique en intégrant dans l'article L100-1 du Code de l'énergie que la politique énergétique « garantit la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie » et en prévoyant dans l'article L. 100-2 que : « Pour atteindre les objectifs définis à l'article L. 100-1, l'Etat, en cohérence avec les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens, veille, en particulier, à : [...] garantir l'accès à l'énergie, bien de première nécessité, aux personnes les plus démunies »<sup>649</sup>.

Un corps de règles spécifiquement dédié à la lutte contre la précarité énergétique est donc en vigueur en vue de la résorber. Ce constat invite à préciser la définition de la précarité énergétique (1/), à présenter les principales institutions intervenant dans ce domaine (2/) et à détailler les droits applicables aux personnes en situation de précarité énergétique (3/).

### ***1/ La définition de la précarité énergétique***

La précarité énergétique dérive de la notion générale de précarité, traduisant une absence de stabilité et l'émergence d'une vulnérabilité sociale qui, dans un environnement défavorable, peut conduire à l'exclusion<sup>650</sup>. La précarité est une notion subjective et relative se définissant généralement en référence à une « situation acceptable » variable selon les pays, le type de société, le modèle social, la culture etc<sup>651</sup>. La précarité énergétique n'a donc pas le même sens en France et dans un Etat en développement.

Elle trouve son origine dans la terminologie de *Fuel Poverty* ou « pauvreté énergétique » née au Royaume-Uni dans les années 1970 par l'influence d'associations militantes ayant alerté les pouvoirs publics sur le risque croissant de mortalité hivernale

---

entre l'Etat et GDF Suez, p. 10 et 11.

<sup>647</sup> Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, *JORF* n°0089 du 16 avril 2013 page 6208.

<sup>648</sup> M. Lombard, « Selon le Conseil constitutionnel, intervenir n'est pas choisir », *AJDA*, 24 juin 2013, n° 22, p. 1263 ; S. Nicinski, « Les économies de consommation d'énergie devant le Conseil constitutionnel », *RJEP*, novembre 2013, n° 713, p. 20 ; M. Lombard, S. Nicinski et E. Glaser, « Actualités du droit de la concurrence et de la régulation », *AJDA*, 2013 p. 1260 ; C. Krolik, « Un prélude en demi-teinte : à propos de la décision n° 2013-666 DC », *RJE*, septembre 2013, n° 3-2013, p. 425.

<sup>649</sup> Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, NOR : DEVX1413992L/Bleue-1, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>650</sup> C. Loisy, « Pauvreté, précarité, exclusion. Définition et concepts », Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, Paris, La Documentation Française, 2000, p. 23.

<sup>651</sup> C. Canale, « Précarité énergétique : de quoi parle-t-on ? », *CLER infos*, n° 60, sept. oct. 2007, p. 8 et s ; U. Dubois et I. Mayer, « La problématique de la précarité énergétique : un état des lieux franco-allemand », in GIS-GRALÉ-CNRS, *Droit et gestion des collectivités territoriales Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, Le Moniteur, 2013, p. 165.

consécutives d'un défaut d'accès à l'énergie<sup>652</sup>. La pauvreté énergétique fut reconnue comme un problème social au début des années 1970, lors d'une forte augmentation du coût des énergies domestiques, en raison des chocs pétroliers. Les travaux menés dans ce domaine ont montré que les 30% des ménages les plus pauvres dépensaient 10 % de leurs revenus pour les charges d'énergie et que ce pourcentage représentait le maximum qu'il était possible d'accorder pour s'offrir les services essentiels. En conséquence, il a été établi qu'un ménage est en situation de pauvreté énergétique lorsqu'il dépense plus de 10 % de ses revenus pour le chauffage, l'eau chaude, la cuisine, l'éclairage et les autres appareils électroménagers. Cette définition rejoint celle de l'Agence internationale de l'énergie qui se réfère à l'impossibilité d'accéder aux services énergétiques modernes<sup>653</sup>. En 1997, le gouvernement britannique reconnaissait que 3,3 millions de ménages se trouvaient en situation de pauvreté énergétique. Ce constat fut à l'origine, en 2000, du *Warm Homes and Energy conservation Act* constituant la base législative d'une stratégie de lutte contre la pauvreté énergétique : la *Fuel Poverty Strategy* publiée en 2001<sup>654</sup>. En 2006, 2,4 millions de ménages demeuraient qualifiés *Fuel Poor*<sup>655</sup>.

En France, la définition législative de la précarité énergétique est intervenue plus tardivement conduisant la société civile à prendre les devants. Dans ce sens, le RAPPEL définit la précarité énergétique comme « la difficulté, voire l'incapacité à pouvoir chauffer correctement son logement, et ceci à un coût acceptable »<sup>656</sup>. Elle s'inspire du terme de *Cold Homes* utilisé au Royaume-Uni pour caractériser la précarité énergétique.

L'action publique fut éclairée par le rapport rédigé par Alain De Quero de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH), Bertrand Lapostolet de la Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés, et présenté par Philippe Pelletier, avocat et président du comité stratégique du Plan Bâtiment Grenelle remis au Gouvernement le 15 décembre 2009<sup>657</sup>. La définition proposée de la précarité énergétique a été retenue dans l'article 11 de la loi Grenelle 2 et inscrite dans la loi Besson du 31 mai 1990. Selon son article 1-1 : « Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».

La définition retenue se réfère à la combinaison de trois vulnérabilités. En premier lieu, la précarité énergétique peut résulter de la situation économique du ménage qui peut trouver sa source dans une faiblesse conjoncturelle ou structurelle des revenus. L'INSEE

---

<sup>652</sup> O. Coutard, « L'accès des ménages à faibles revenus aux services d'eau et d'énergie en France et en Grande-Bretagne », Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires, Flux n°36/37, 1999, p. 7.

<sup>653</sup> <http://www.iea.org/topics/energypoverty>

<sup>654</sup> *CLER infos*, n° 60, sept. oct. 2007, p. 10.

<sup>655</sup> V. Ezratty, *Compte-rendu de la rencontre d'experts du RAPPEL Impacts sanitaires liés à la précarité énergétique*, 23 février 2010.

<sup>656</sup> <http://www.precarite-energie.org/-La-precarite-energetique-.html>

<sup>657</sup> Ph. Pelletier, A. De Quero et B. Lapostolet, *Rapport du groupe de travail sur la précarité énergétique*, 15/12/2009

précise que le taux de pauvreté en France continue d'augmenter en s'élevant à 14,3 % de la population, soit une hausse de 0,3 point par rapport à 2010, le seuil de pauvreté se situant à 977 euros mensuel<sup>658</sup>. Un rapport du Sénat fait quant à lui état d'une progression continue de la pauvreté en France qui touche de nouveaux publics de plus en plus fragilisés et constate une hérédité de la pauvreté transmise de générations en générations<sup>659</sup>.

En deuxième lieu, la précarité énergétique peut trouver sa source dans l'état du logement et dans sa mauvaise qualité thermique. En ce sens, les 26,5 millions de résidences principales sont à l'origine de 20% de l'énergie consommée en France. Certes, la réglementation thermique de 2005 a imposé pour les logements neufs une consommation d'énergie autour de 120 kWh/m<sup>2</sup>, celle de 2012 se réfère à 50 kWh/m<sup>2</sup> et l'objectif est de construire, dès 2020, des bâtiments à énergie positive<sup>660</sup>. Cependant, les deux tiers des logements actuels ont été construits avant 1974 avec une performance énergétique bien inférieure<sup>661</sup> se situant autour de 240 kWh/m<sup>2</sup>/an<sup>662</sup>. Ainsi, malgré une législation renforcée, les logements français demeurent peu performants sur le plan de l'isolation, impliquant de recourir une forte consommation d'énergie des systèmes de chauffage pour obtenir un confort thermique acceptable. En parallèle, le prix des logements a fortement augmenté entre 1990 et 2008, avec une croissance très supérieure à celle des prix à la consommation, des loyers, et du revenu disponible des ménages, rendant ainsi plus difficile l'accès aux meilleurs logements du parc privé pour les ménages les plus modestes<sup>663</sup>.

En troisième lieu, la précarité énergétique peut être liée au coût de l'énergie. Les dépenses d'énergie liées au logement et au transport représentent 8,4 % de la consommation des ménages français<sup>664</sup>. En 2011, chaque ménage consacrait en moyenne par an 1 540 euros pour l'énergie domestique et 1 490 € pour les carburants, soit au total 7,7 % de son budget<sup>665</sup>. Au cours des vingt dernières années, le prix des combustibles fossiles (fioul, gaz de ville et propane) a été multiplié par 2 à 3<sup>666</sup>. Or, la plupart des experts s'accordent pour considérer que le prix de l'énergie devrait s'accroître de façon continue et soutenue, à un rythme supérieur à l'inflation et aux hausses de salaires dans les années à venir. Ainsi, selon le rapport du Sénat sur le coût réel de l'électricité, la facture moyenne d'électricité d'un ménage français devrait s'alourdir de 50% d'ici à 2020 et atteindre 1 307 euros par an contre 874 euros en

---

<sup>658</sup> INSEE, *Les niveaux de vie en 2011*, n° 1464, sept. 2013

<sup>659</sup> Y. Vaugrenard, *Comment enrayer le cycle de la pauvreté ? Osons la fraternité !*, Sénat, Rapport d'information n° 388, 19 février 2014.

<sup>660</sup> Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, *op. cit.*, art. 4.

<sup>661</sup> Rénovation à basse consommation d'énergie des logements en France, Projet « RENAISSANCE » Programme européen CONCERT, Août 2007 Olivier SIDLER

<sup>662</sup> RAPPEL, *Précarité énergétique état des lieux et propositions d'action*, janv. 2011, p. 8.

<sup>663</sup> *Ibid.*, p. 11

<sup>664</sup> S. Merceron et M. Theulière, « Les dépenses d'énergie des ménages depuis 20 ans », *Insee Première*, n° 1315, octobre 2010.

<sup>665</sup> J. Ducastelle et S. Le Guen, *Combattre la précarité énergétique*, MEDDE, Panorama énergies-climat – Edition 2013.

<sup>666</sup> CGDD, *Le point sur Les dépenses en logement*, n° 71, janv. 2011.

2011<sup>667</sup>.

Pour caractériser la précarité énergétique, le rapport Pelletier a retenu comme base opératoire un taux d'effort énergétique de 10%, correspondant aux revenus nécessaires à la satisfaction des besoins en énergie intégrant le chauffage, l'éclairage, les coûts liés à l'énergie nécessaire pour chauffer l'eau ainsi que la consommation des appareils électroménagers. Cet indicateur se concentre principalement sur l'absence de confort thermique pour un ménage au motif que les dépenses d'énergie domestique sont principalement consacrées au chauffage (71 %), à l'éclairage et aux appareils électroménagers (13 %), à l'eau chaude sanitaire (10 %) et à la cuisson des aliments (6%)<sup>668</sup>. Les termes « d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires » peuvent être rapprochés des seuils normalisés recommandés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à savoir 21°C dans le salon et 18°C dans les autres pièces occupées, soit de la température de référence de 19 °C établie par le Code de la construction et de l'habitation<sup>669</sup>.

Selon l'Observatoire national de la précarité énergétique (ONPE), 5 millions de ménages, soit près de 20 % de la population seraient victimes de la précarité énergétique<sup>670</sup>. La précarité énergétique prend une ampleur préoccupante avec plus de 8 millions de personnes potentiellement concernées et 42 % des foyers contraints de restreindre leur chauffage en hiver<sup>671</sup>. En 2006, le taux d'effort énergétique était en moyenne de 5,5%, mais il est passé de 10 à 15% pour les ménages modestes entre 2001 et 2006<sup>672</sup>. Pour la population du premier quartile (25% de la population ayant les plus faibles revenus), la part des revenus consacrés aux dépenses d'énergie s'élève à 36 % et, au sein de cette catégorie, 18 % des ménages ont une dépense énergétique qui dépasse 15 % du revenu<sup>673</sup>. Selon l'ADEME, en 5 ans, la part du budget des ménages consacrée à l'énergie a fortement augmenté pour les plus pauvres (environ 50% pour le premier quintile et 20% pour les deuxième et troisième quintiles), tandis qu'elle a diminué pour le dernier quintile<sup>674</sup>.

La définition de la précarité énergétique permet également une meilleure identification de celle-ci. Ainsi 87% des personnes en situation de précarité énergétique sont logés dans le parc privé, 70% d'entre eux appartiennent au premier quartile de niveau de vie, 62 % sont propriétaires et 55% d'entre eux ont plus de 60 ans<sup>675</sup>. Les ménages concernés sont

---

<sup>667</sup> Synthèse du Rapp. n° 667 de M. J. Dessessard fait au nom de la commission d'enquête présidé par M. Poniatovski.

<sup>668</sup> *Insee Première* n° 1176, février 2008.

<sup>669</sup> CCH, art. R. 131-19, R. 131-20, R. 131-21, R. 131-22 et R.131-23 ; WHO, *Housing, Energy and Thermal Comfort A review of 10 countries within the WHO European Region*, 2007.

<sup>670</sup> *Premier rapport annuel de l'ONPE*, sept. 2014 ; *Communiqué de presse de l'ADEME*, 3 oct. 2014 ; ENEA consulting, *La lutte contre la précarité énergétique leviers, enjeux et perspectives de lutte contre la précarité énergétique dans le logement*, oct. 2013.

<sup>671</sup> *La lettre du médiateur national de l'énergie*, sept. oct. 2013, n° 16.

<sup>672</sup> ADEME&vous, *Le poids des dépenses énergétiques dans le budget des ménages en France*, n° 11, 3 avril 2008.

<sup>673</sup> RAPPEL, *Précarité énergétique état des lieux et propositions d'action*, janv. 2011, p. 13.

<sup>674</sup> *Ibid.*,

<sup>675</sup> Ph. Pelletier, A. De Quero et B. Lapostolet, *Rapport du groupe de travail sur la précarité énergétique*, *Op. cit.*, p. 8.

principalement des propriétaires occupants de maisons individuelles, et parmi eux majoritairement des ménages âgés de plus de 60 ans habitant en milieu rural ou dans de petites agglomérations.<sup>676</sup> Le médiateur national de l'énergie ajoute qu'au 1er semestre 2013, plus du quart des dossiers traités relevaient de difficultés de paiement alors que cette part se montait à 18% en 2012, la dette moyenne restant à hauteur de 1900 euros<sup>677</sup>. D'une manière générale, le poids des dépenses énergétiques des ménages tend donc à s'accroître, les risques de vulnérabilité touchant désormais des classes moyennes<sup>678</sup>.

Cependant, la précarité énergétique, telle que définie, présente certains inconvénients<sup>679</sup>. Tout d'abord, elle peut conduire à écarter les personnes qui se privent ou restreignent leurs consommations d'énergie et notamment de chauffage, et à inclure les comportements de surconsommation. Ensuite, elle exclut les dépenses en énergie liées à la mobilité. Elle présente encore la limite de laisser à l'appréciation d'un tiers les sources de l'inconfort thermique qu'elles soient d'ordre économique, technique ou de performance énergétique globale. Enfin, le rapport Pelletier remarque que les données de l'équation entre les ressources des ménages, l'état des logements et le prix des énergies sont par nature évolutives, et de manière différenciée le seuil à 10% lui même peut donc demain devenir tout à fait inapproprié.

Cette situation conduit des organisations à enrichir cette approche par l'intégration de considérations complémentaires. Dans ce sens, l'Agence régionale d'évaluation environnement et climat (AREC) de Poitou-Charentes y intègre la notion de privation. Elle considère ainsi que « sont en précarité énergétique les ménages dépensant plus de 10 % de leur revenu pour satisfaire à leur besoin d'énergie ainsi que ceux qui auraient dépensé plus de 10 % de leur revenu s'ils n'avaient pas eu un comportement restrictif ou limitatif »<sup>680</sup>. Elle complète également la notion de précarité énergétique par celle de « vulnérabilité énergétique » en considérant que 86 000 logements représentant 177 000 personnes sont « aux portes » de la précarité énergétique recensant ainsi 274 000 logements représentant 500 000 personnes concernés par « le poids de leur facture énergétique ».

L'Institut du Développement durable et des relations internationales (IDDRI) intègre le transport en considérant que : « la précarité énergétique est une situation de faible revenu disponible, combinée à des dépenses énergie et transport élevées, dues à un certain nombre de contraintes techniques, territoriales ou infrastructurelles »<sup>681</sup>. Telle est l'approche retenue de la précarité énergétique par Bruno Maresca lorsqu'il estime que « la précarité énergétique

---

<sup>676</sup> I. Devalière, « Comment prévenir la précarité énergétique ? », *op. cit.*

<sup>677</sup> *La lettre du médiateur national de l'énergie*, sept. oct. 2013, n° 16.

<sup>678</sup> ADEME&vous, *Le poids des dépenses énergétiques dans le budget des ménages en France*, n° 11, 3 avril 2008 ; *Les notes de l'ONPE*, note n° 1 du 7 mai 2013 ; CREDOC, *Consommation et modes de vie*, n° 219, mars 2009.

<sup>679</sup> Les notes de l'ONPE, *Définir et délimiter la précarité énergétique, un exercice compliqué*, note n° 2 du 21 juin 2013.

<sup>680</sup> *Les bulletins de l'AREC*, « *Energie dans le logement en Poitou-Charentes Le point sur la précarité énergétique* ».

<sup>681</sup> L. Chancel et M. Saujot, « Inégalités, vulnérabilités et transition énergétique », *Policy briefs*, IDDRI, n° 02/2013 ; M. Saujot, « La mobilité, l'autre vulnérabilité énergétique », *Policy briefs*, IDDRI, n° 05/2012.

résulte également du cumul de la mauvaise qualité thermique de l'habitat et de l'éloignement des espaces de services, commerces et services publics de base, accroissant le coût de la mobilité résidentielle »<sup>682</sup>.

Des études complètent ces éléments objectifs par une dimension subjective de la précarité énergétique en référence au ressenti du froid dans le logement en se fondant sur une approche déclarative<sup>683</sup>. Selon l'INSEE, 3,5 millions de ménages français ont déclaré avoir souffert du froid dans leur logement au cours de l'hiver 2005, en particulier des jeunes ménages locataires dans l'habitat collectif en zone urbaine et ayant des revenus modestes<sup>684</sup>. Cette étude révèle également que ces personnes bénéficient généralement de l'électricité et du gaz à prix réduit mais que la faiblesse de leur revenus leur impose des restrictions dans le chauffage<sup>685</sup>.

L'ONPE participe à la construction d'indicateurs de la précarité énergétique intégrant ces diverses considérations<sup>686</sup>. L'ONPE propose de caractériser des populations en situation de précarité énergétique à partir de trois approches : 1. l'approche par l'économie de la consommation, consistant à identifier des ménages qui consacrent une part importante de leur revenu dans les dépenses d'énergie ; 2. l'approche par le ressenti des ménages de leur niveau de confort dans leur habitat, qui identifie les ménages déclarant souffrir du froid dans leur logement, 3. l'approche par la privation qui identifie les ménages ayant des dépenses d'énergie significativement inférieures aux dépenses théoriques pour accéder à un confort standard<sup>687</sup>. Concernant le premier point, l'ONPE estime que le taux d'effort énergétique traditionnellement utilisé constitue un indicateur très imparfait pour prendre en compte les revenus disponibles, préférant se référer à une méthode plus globale s'appuyant sur les récents travaux de scientifiques britanniques<sup>688</sup>. Ceux-ci proposent d'inclure la population pauvre et modeste qui, pour atteindre un niveau de confort convenable, doit avoir des dépenses d'énergie qui la font basculer sous le seuil de pauvreté (60 % des revenus médians). L'originalité de la démarche tient à l'identification de deux seuils, en termes de revenus résiduels disponibles et de dépenses d'énergie, pour caractériser les ménages en précarité énergétique. La méthode « subjective » ou « déclarative » s'appuie quant à elle sur les déclarations des ménages quant à leur capacité à chauffer leur logement de manière adéquate

---

<sup>682</sup> B. Maresca, « La précarité énergétique pose la question du coût du logement en France », *Consommation et modes de vie*, CREDOC, n° 258, mars 2013.

<sup>683</sup> T. Schepman, « Logement: quand se chauffer rend (très) pauvre », *Alternatives Economiques* n° 297 - décembre 2010.

<sup>684</sup> I. Devalière et P. Briant, « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », *INSEE première*, *op. cit.*

<sup>685</sup> ENEA consulting, *La lutte contre la précarité énergétique leviers, enjeux et perspectives de lutte contre la précarité énergétique dans le logement*, oct. 2013, p. 3.

<sup>686</sup> ONPE, « La précarité énergétique en France : une question de grande actualité Contribution pour le débat national sur la transition énergétique », *Les notes de l'ONPE*, n° 1 du 7 mai 2013.

<sup>687</sup> ONPE, « Définir et délimiter la précarité énergétique, un exercice compliqué », *Les notes de l'ONPE*, n° 2 du 21 juin 2013.

<sup>688</sup> J. Hills, *Fuel Poverty, The Problem and Its Measurement*. Department of Energy and Climate Change, London, 2011; R. Moore, "Definitions of fuel poverty: Implications for policy", 2012 ; R. Moore, "The Hills fuel poverty review proposal for a new definition of fuel poverty: an analysis", *Consumer Focus*, 2011.

ou à payer pour avoir une consommation énergétique suffisante<sup>689</sup>. Enfin, l'approche par la privation conduit à établir un taux d'effort moyen par catégorie de ménages, intégrant une estimation des dépenses en chauffage collectif pour les locataires concernés. La précarité énergétique peut donc résulter de causes multiples et implique d'appréhender ces multiples facettes à partir de plusieurs indicateurs. Ils doivent ensuite être complétés par une identification des ménages en difficulté.

Cette exigence conduit des institutions dans la réalisation de pré-diagnostic à grande échelle (Bourgogne, Alsace, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes, Bas-Rhin, Gers) et appellent la réalisation d'une cartographie à une échelle infra-communale permettant de mieux prioriser les actions et les rendre plus efficaces<sup>690</sup>. Dans ce sens, le CERTU a réalisé une étude expérimentale proposant une méthode simplifiée de spatialisation de la vulnérabilité énergétique des ménages<sup>691</sup>. Le CNRS et l'INRA ont réalisé une étude sur la consommation d'énergie des ménages intégrant la sensibilité des territoires à la consommation d'énergie contrainte<sup>692</sup> tandis que le Commissariat général au développement durable s'est attelé à préciser les déterminants des écarts entre les ménages sur leur budget énergie du logement<sup>693</sup>. De son côté, ERDF développe un outil informatique dénommé « Précariter » consistant à croiser des données publiques concernant le logement, le transport, les ressources des ménages pour permettre aux collectivités territoriales de visualiser et de détecter à l'avance les populations les plus menacées par la précarité énergétique<sup>694</sup>.

La définition de la précarité énergétique fait donc l'objet de travaux multiples permettant d'affiner son identification, son évaluation et l'adoption de mesures pour lutter contre celle-ci. Ces travaux présentent un caractère essentiel au motif que ce phénomène est susceptible d'entraîner des conséquences en chaînes schématisées dans la notion de « spirale de la précarité énergétique »<sup>695</sup>. La précarité énergétique peut générer des effets cumulatifs délétères pour les personnes et les logements concernés<sup>696</sup>. Les impayés, l'endettement progressif et les coupures d'énergie engendrent des restrictions et des privations de chauffage entraînant à leur tour des conséquences sanitaires et sociales<sup>697</sup>.

---

<sup>689</sup> Devalière, « De l'inconfort thermique à la précarité énergétique, profils et pratiques des ménages pauvres » *Informations sociales*, n° 155, septembre 2009.

<sup>690</sup> ENEA consulting, *La lutte contre la précarité énergétique leviers, enjeux et perspectives de lutte contre la précarité énergétique dans le logement*, oct. 2013, p. 8.

<sup>691</sup> CERTU, *Budget énergétique des ménages : atlas des territoires vulnérables*, novembre 2011.

<sup>692</sup> CNRS et INRA, *La consommation d'énergie des ménages en France*, novembre 2011.

<sup>693</sup> CGDD, *Le point sur le budget « énergie du logement » : les déterminants des écarts entre les ménages*, n° 56, juin 2010.

<sup>694</sup> Précariter une révolution contre la précarité énergétique, <http://www.erdf-leblog.fr/precariter-une-revolution-dans-la-lutte-contre-la-precarite-energetique/>

<sup>695</sup> Ph. Pelletier, A. De Quero et B. Lapostolet, *Rapport du groupe de travail sur la précarité énergétique*, 15/12/2009, p. 5 et s. ; R. Basly et M. Herber, *L'accès à l'énergie comme nouveau terrain d'expression des inégalités sociales : le cas de la précarité énergétique*, Mémoire de master de recherche 1<sup>ère</sup> année, IEP Lille, 2012.

<sup>696</sup> *Ibid.*

<sup>697</sup> C. Rizk, « Le cadre de vie des ménages les plus pauvres », *INSEE Première*, n° 926, 2003 ; Alpil, Les Disjonctés et Fondation Abbé Pierre pour le Logement des Défavorisés, *Les difficultés d'accès à l'énergie dans l'agglomération lyonnaise*, 2006, p.19.

En premier lieu, sur le plan économique, la précarité énergétique constitue une forme de « double peine » : les 20 % de ménages les plus pauvres consacrent à l'énergie une part de budget 2,5 fois plus élevée que les 20 % les plus riches<sup>698</sup>. En cause, l'état des logements dont la performance thermique est généralement mauvaise. Les équipements de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire vétustes participent également à l'accroissement de la facture énergétique des plus pauvres, principalement dans le parc privé<sup>699</sup>. La précarité financière implique ainsi pour les ménages pauvres de vivre dans des logements de mauvaise qualité, difficiles à chauffer et la hausse attendue ou déjà constatée du prix des énergies complique le paiement des factures. Cette situation engendre souvent des difficultés financières qui se cumulent à d'autres dettes, entraînant une diminution du budget destiné aux autres postes de la vie quotidienne susceptible de conduire à des situations de surendettement<sup>700</sup>.

En deuxième lieu, les conséquences économiques de la précarité énergétique conduisent à vivre dans des logements à la qualité thermique dégradée<sup>701</sup>. Les ménages pauvres, au nombre de 2,8 millions en 2002<sup>702</sup> sont ainsi plus nombreux à occuper des logements sans confort, loués à prix élevé, principalement dans le secteur privé<sup>703</sup>. L'enquête logement 2002 indique ainsi que 46 % des ménages pauvres occupent un logement qu'ils considèrent en « mauvais état général », humide ou dont le chauffage est défectueux<sup>704</sup>. Ces mauvaises performances thermiques résultant d'une isolation insuffisante et du mauvais rendement des installations de chauffage engendrent de fortes déperditions énergétiques contribuant à alourdir les dépenses d'énergie. Dans la plupart des cas, la situation entraîne une privation de la fourniture d'énergie<sup>705</sup>. Ce phénomène participe à la dégradation du bâti par l'altération des propriétés mécaniques des murs, des portes et des fenêtres. Or, plus un logement se dégrade, plus il devient difficile à chauffer, l'humidité se développant plus rapidement<sup>706</sup>. De nombreux ménages cumulent ainsi les précarités énergétiques et de logement, 621 000 ménages souffrant des deux formes de précarité<sup>707</sup>. Cette situation montre le lien indissociable entre la précarité énergétique et le logement décent et la nécessité d'appréhender les politiques de l'énergie et du logement dans la cohérence : « agir sur l'offre

---

<sup>698</sup> Source ADEME ; Rapport du CNLE, *Pour une mise en œuvre effective du droit à des moyens convenables d'existence. Analyse établie autour du concept de reste à vivre*, juin 2012.

<sup>699</sup> M. Calvo et A. Legal, « Les conditions de logement des bénéficiaires de minima sociaux en 2012 », *Etudes et résultats*, n° 871 et 872, DRESS, février 2014.

<sup>700</sup> Qu'est que la précarité énergétique ?, <http://www.precarite-energie.org>

<sup>701</sup> J.-C. Driant, « Les conditions de logement des ménages à bas revenus », *INSEE Première*, n° 950, 2004 ; P. Briant et C. Pirus, « Les ménages à faibles ressources et leurs conditions de logement en 2006 », *Les Travaux de l'Observatoire*, ONPES, 2009-2010.

<sup>702</sup> Source INSEE.

<sup>703</sup> J.-C., Driant, « Les conditions de logement des ménages à bas revenus », *INSEE Première*, n°950, 2004 ; Le logement des ménages modestes, Résultats de l'enquête Logement 2006 de l'INSEE, DREES, 2009-2010.

<sup>704</sup> C. Rizk, « Le cadre de vie des ménages les plus pauvres », *INSEE Première*, n°926, 2003.

<sup>705</sup> M. Tribel et F. Pagès, « L'aide à l'énergie en faveur des démunis : l'expérience du centre de Pantin », Hédéra/EDF, 2000.

<sup>706</sup> C. Canale, « Précarité énergétique : de quoi parle-t-on ? », *CLER infos*, n° 60, sept. oct. 2007, p. 8 et s.

<sup>707</sup> I. Devalière et P. Briant, « La précarité énergétique : avoir froid ou dépenser trop pour se chauffer », *INSEE première*, n° 1351, mai 2011.

d'habitat, c'est rendre effectif le droit à l'énergie »<sup>708</sup>.

En troisième lieu, la dégradation des conditions de logement peut engendrer de graves conséquences sanitaires. Ce risque conduit l'OMS à recommander de s'intéresser au lien entre précarité énergétique, morbidité et mortalité dans ses considérations physiques, mentales et sociales<sup>709</sup>. Selon le Conseil économique et social européen : « L'énergie est un bien commun essentiel en raison de son rôle indispensable dans toutes les activités quotidiennes et permet à chacun d'avoir une vie digne. Ne pas en disposer conduit à des drames. La pauvreté énergétique tue physiquement et socialement ! »<sup>710</sup>. Outre les comportements de marginalisation, un logement dégradé peut porter atteinte à la santé physique des personnes<sup>711</sup>. Le froid constant et l'humidité du logement peuvent ainsi créer des problèmes d'ordre respiratoire (bronchites ou asthme)<sup>712</sup>. De plus, les personnes en précarité énergétique utilisent parfois des moyens de substitution comme le poêle à pétrole pour se réchauffer. Ce substitut engendre de l'humidité et se révèle néfaste pour la santé, provoquant des problèmes d'asthme, de bronchite ou d'allergies. Il peut également entraîner des risques d'incendie et des intoxications au gaz carbonique<sup>713</sup>.

La précarité énergétique peut donc engendrer des conséquences en chaînes particulièrement préjudiciables. Dès lors, son traitement implique d'appréhender les politiques à mettre en œuvre de concert et conduit à une multiplication des institutions chargées de sa résorption.

## ***2/ Les institutions chargées de résorber la précarité énergétique***

La résorption de la précarité énergétique est un problème complexe. Cette situation conduit à une multiplication des interventions à différents niveaux et à la création d'instruments chargés de rapprocher les moyens mis en œuvre en vue de renforcer leur

---

<sup>708</sup> I. Devalière, « Comment prévenir la précarité énergétique ? », *op. cit.* p. 137.

<sup>709</sup> ONPE, « La précarité énergétique en France : une question de grande actualité Contribution pour le débat national sur la transition énergétique », *Les notes de l'ONPE*, n° 1 du 7 mai 2013.

<sup>710</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le thème "Pour une action européenne coordonnée pour prévenir et combattre la pauvreté énergétique" (avis d'initiative), 18 septembre 2013 ; v. égal. CRÉDOC, « Les difficultés des français face au logement », *Cahier de recherche*, n° 265, déc. 2009 ; Fondation Abbé Pierre, Rapport 2014 sur l'état du mal logement en France ; S. Paugam, *La disqualification sociale*, Quadrige PUF, 2000 ; P. Tap et M. de Lourdes Vasconcelos, *Précarité et vulnérabilité psychologique*, Ramonville, Eres, 2004.

<sup>711</sup> *Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers*, November 2013, p. 18 et s. ; Compte-rendu de la rencontre d'experts du RAPPEL, *Impacts sanitaires liés à la précarité énergétique*, 23 février 2010.

<sup>712</sup> J. D. Healy, "Excess winter mortality in Europe : a cross country analysis", *Journal Epidemiol Community Health*, 2003 ; FFTB et GIE Briques de France, *Un livre blanc sur le lien entre santé et moisissures*, février 2011.

<sup>713</sup> C. Canale, « Précarité énergétique : de quoi parle-t-on ? », *CLER infos*, n° 60, sept. oct. 2007, p. 8 et s. ; Air intérieur et précarité énergétique, *Air Pur* n°78, 2011 ; B. Ledésert, L. Gazaix et S. Buresi, *Etude sur les liens entre précarité énergétique et santé dans l'Hérault*, avril 2013 ; B. Ledésert et P. Cornille, *Etude sur les liens entre précarité énergétique et santé dans le Douaisis*, septembre 2013 ; Anses, OQAI et CSTB, *Coût sanitaire de la pollution intérieure - Rapport d'Etude*, avril 2014 ; P. Halimi, *Précarité énergétique et conséquences sanitaires, Précarité énergétique et conséquences sanitaires*, avril 2011, <http://www.asef-asso.fr> ; Fondation Abbé Pierre, « Quand c'est le logement qui rend malade L'impact de la précarité énergétique sur la santé », déc. 2013 ; C. Liddell et C. Morris, « Fuel Poverty and Human Health : A Review of Recent Evidence », *Energy Policy*, 38, p. 2987.

efficacité. La présentation des principaux acteurs peut être réalisée en distinguant trois échelles constituées de l'Union européenne (I), des institutions nationales (II) et des collectivités territoriales (III).

## I. L'union européenne

Les directives sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz convergent dans la nécessité de reconnaître la notion de « consommateur vulnérable » et de lui conférer un régime juridique de protection particulier. De manière générale, le préambule de la directive électricité précise que les États doivent prendre les « mesures nécessaires pour protéger les consommateurs vulnérables dans le contexte du marché intérieur de l'électricité. Ces mesures peuvent être différentes selon les circonstances particulières de l'État membre concerné et peuvent inclure des mesures spécifiques concernant le paiement des factures d'électricité ou des mesures plus générales prises dans le cadre du système de sécurité sociale ». La protection des consommateurs vulnérables implique de « renforcer encore les obligations de service public, y compris en matière de service universel, et les normes minimales communes qui en résultent, afin que tous les consommateurs, en particulier les consommateurs vulnérables, puissent profiter de la concurrence et bénéficier de prix équitables ». L'article 3 précise les moyens à mettre en œuvre en disposant : « les États membres prennent les mesures appropriées pour protéger les clients finals et veillent en particulier à garantir une protection adéquate aux consommateurs vulnérables. Dans ce contexte, chaque État membre définit le concept de consommateurs vulnérables, en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique et, notamment, à l'interdiction de l'interruption de la connexion à l'électricité de ces clients lorsqu'ils traversent des difficultés. Les États membres veillent à ce que les droits et les obligations relatifs aux consommateurs vulnérables soient respectés. En particulier, ils prennent des mesures pour protéger les clients finals dans les régions reculées ». A cette fin, les États doivent adopter des mesures appropriées « telles que des plans nationaux d'action dans le domaine de l'énergie, des prestations au titre des régimes de sécurité sociale pour assurer aux consommateurs vulnérables l'approvisionnement nécessaire en électricité, ou des aides à l'amélioration de l'efficacité énergétique, afin de lutter contre la pauvreté énergétique là où elle se présente, y compris dans le contexte plus large de la pauvreté en général ». Une originalité réside dans le fait que les autorités de régulation nationales du secteur de l'énergie ont pour obligation de « contribuer à la protection des clients vulnérables »<sup>714</sup>. Un dispositif similaire s'applique dans le secteur du gaz naturel.

En complément, des travaux ont été menés à l'échelle européenne pour préciser la notion de précarité énergétique et sa situation en Europe<sup>715</sup>. Ils démontrent que malgré ces

---

<sup>714</sup> 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, *op. cit.*, art. 36.

<sup>715</sup> ERGEG's activities in the field of customer protection Overview ECRB Workshop: Ways of improving participation of consumer representations in the regulatory process, Vienna, 8 Sept 2010; ERGEG, *Status review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort*, Ref: E09-CEM-26-04, 16 July 2009; S. Bouzarovski, *Energy poverty in the European Union: landscapes of vulnerability*, 2013, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wene.89/abstract> ; European Consumer Consultative Group, (2013)

dispositions, seuls dix Etats reconnaissent la notion de consommateur vulnérable, les premiers Etats dans ce domaine ayant été la France, la Grèce, Malte et la Roumanie. Pourtant, dans la plupart des Etats, des mécanismes existent pour permettre l'accès à l'énergie des plus démunis. Dans quelques Etats, des instruments propres à la précarité énergétique ont été institués comme une tarification régulée ou un soutien financier ponctuel. Cependant, la plupart du temps, ces moyens ne sont pas spécifiques au secteur de l'énergie. Ces soutiens d'ordre économique sont parfois complétés par des moyens réglementaires tels que des protections contre les coupures d'énergie.

Les travaux européens portent également sur les causes de la vulnérabilité, leur organisation en catégories (conditions liées au marché de l'énergie, circonstances individuelles, conditions de vie, environnement économique et naturel) et sur les moyens à mettre en œuvre<sup>716</sup>. Les résultats pointent la nécessité de compléter les moyens spécifiques à la précarité énergétique qui présentent un caractère essentiellement curatif par des dispositions davantage fondées sur la prévention. Ils insistent sur les enjeux liés à l'efficacité énergétique, l'information, la transparence, la mise en œuvre effective du marché intérieur pour favoriser la concurrence et réduire le prix de l'énergie, des comportements de sobriété énergétique, le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication<sup>717</sup>. Dans ce domaine, la Commission européenne insiste sur la nécessité de pouvoir recourir à un mécanisme non-juridictionnel de règlement des différends<sup>718</sup>. Elle est également engagée dans la détermination d'indicateurs communs pour la vulnérabilité énergétique<sup>719</sup>.

Ces réflexions générales concernant la précarité énergétique sont complétées par des actions sectorielles dans le cadre de programmes d'action pluriannuels. Le programme European Fuel Poverty and Energy Efficiency (EPEE) financé par le programme Energie Intelligente Europe s'est déroulé de 2006 à 2009 et avait pour objectif d'identifier et d'évaluer le phénomène de la précarité énergétique dans chaque pays partenaire, d'identifier les bonnes pratiques pour le combattre et faire des recommandations aux décideurs<sup>720</sup>. Le projet EPEE regroupait 5 pays partenaires : Angleterre, Belgique, Espagne, France et Italie. Les partenaires français étaient Alphéïs, l'ADEME et le Groupement CLER (CLER, Gefosat et EDIF).

Le programme Financial and Support Instruments for Fuel Poverty in Social Housing (FINSH / 2007 à 2010) s'est attaché à réduire les barrières financières et sociales pour l'accès à la rénovation et à l'équipement efficaces en énergie dans l'habitat social<sup>721</sup>. Pour diminuer la

---

Opinion on consumers and vulnerability, [http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/eccg\\_opinion\\_consumers\\_vulnerability\\_022013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/eccg_opinion_consumers_vulnerability_022013_en.pdf)

<sup>716</sup> Lara Blake, Vulnerable Consumers: Identify, Prevent, Support, DG ENER B3.

<sup>717</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, 15/11/2012, COM(2012) 663 final ; Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers, November 2013.

<sup>718</sup> Commission staff working Paper and Energy Policy for Consumers, 11/11/2010 SEC(2010) 1407 final pt. 3.5.2 et annexe 2.

<sup>719</sup> *Ibid.*, Annexe 1.

<sup>720</sup> [www.fuel-poverty.org](http://www.fuel-poverty.org)

<sup>721</sup> [http://eaci-projects.eu/iee/page/Page.jsp?op=project\\_detail&prid=1586](http://eaci-projects.eu/iee/page/Page.jsp?op=project_detail&prid=1586)

précarité énergétique, il visait à améliorer la qualité, le nombre et la pérennité des mesures d'efficacité énergétique et de rénovation de l'habitat. Le travail de FINSH se concentrait sur les solutions financières adaptées et sur l'accompagnement des ménages précaires lors de leur mise en œuvre.

La campagne « Ambassadeurs de l'énergie » (2009-2011) visait à lutter contre la pauvreté énergétique et à aider les consommateurs à gérer leurs consommations en eau, en chauffage et en électricité, grâce à l'intervention des travailleurs sociaux formés sur ces questions<sup>722</sup>. L'objectif était donc de former des professionnels spécialisés dans les économies d'énergie et l'efficacité énergétique et conseiller le public par téléphone, dans le cadre de visites à domicile, de formations et de conférences pour mettre en œuvre des solutions durables de lutte contre la précarité énergétique.

Le projet *ACtions in low income Households to Improve Energy efficiency through Visits and Energy diagnosis* (ACHIEVE / 2011-2014) vise notamment à modifier les usages et à favoriser les mesures d'efficacité énergétique au niveau individuel, réduire la consommation globale d'énergie et la précarité énergétique de chaque ménage ayant bénéficié d'une visite à domicile, et à développer des compétences, des opportunités professionnelles nouvelles et faciliter l'intégration sur le marché du travail des « conseillers en économies d'énergie »<sup>723</sup>. Il présente l'originalité d'encourager la médiation entre locataires et propriétaires bailleurs, afin de les informer, les motiver et les orienter vers des solutions optimales pour traiter sur le long terme les situations de précarité énergétique. Afin de prolonger les actions entreprises à ce titre, le CLER a lancé un programme « SLIME » au niveau national destiné à accompagner les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique au niveau local en se concentrant sur les volets animation des partenaires locaux, la détection et la prise en charge des ménages modestes par des visites à domicile<sup>724</sup>. Les SLIME ont vocation à centraliser vers une plateforme unique les signalements de ménages modestes qui rencontrent des difficultés liées à l'énergie dans leur logement afin de pouvoir déclencher une visite sur place et réaliser un premier diagnostic sociotechnique de la situation. Il vise également à encourager tous les acteurs présents sur le territoire, à même de proposer aux ménages des solutions variées, à se connaître, à dialoguer, à s'organiser, afin de pouvoir réorienter les ménages vers la piste d'action la plus adaptée à sa situation après la visite initiale de diagnostic sociotechnique.

Les institutions européennes font donc émerger un cadre juridique spécifique à la précarité énergétique visant à identifier celle-ci, à développer une assistance ciblée pour mieux protéger les consommateurs vulnérables dans le cadre d'une politique intégrée. Cependant, les innovations les plus manifestes résident certainement dans les propositions faites à ce sujet par le Conseil économique et social européen (CESE).

Dans un avis du 14 juillet 2010, le CESE a signalé que de nombreux Etat de l'Union européenne ne répondent pas au défi de la précarité énergétique, faute d'avoir introduit des

---

<sup>722</sup> [http://www.eaci-projects.eu/iee/page/Page.jsp?op=project\\_detail&prid=1841](http://www.eaci-projects.eu/iee/page/Page.jsp?op=project_detail&prid=1841)

<sup>723</sup> <http://www.achieve-project.eu>

<sup>724</sup> <http://www.cler.org/-Les-SLIME->

obligations légales en la matière<sup>725</sup>. Il précise qu'en dépit des travaux du projet EPEE, l'UE n'a pas encore adopté ni de définition commune, ni des indicateurs de précarité énergétique lui correspondant. Il suggère qu'elle adopte une définition à caractère général de la pauvreté énergétique qui puisse ensuite être adaptée par chaque État membre. Une option consisterait à définir la pauvreté énergétique comme « la difficulté ou l'incapacité pour un ménage de maintenir son logement à une température adéquate ainsi que de disposer d'autres services énergétiques essentiels pour un prix raisonnable ». Cette définition pourrait être complétée en utilisant d'autres critères afin de l'adapter aux évolutions de la société.

Le CESE estime nécessaire d'harmoniser les statistiques existantes et suggère qu'Eurostat et les instituts de statistiques des États membres adoptent des méthodologies homogènes afin de quantifier l'ampleur du problème. Il propose également de créer un observatoire européen de la pauvreté énergétique, qui pourrait s'insérer dans une structure déjà existante, telle que l'agence de coopération des régulateurs de l'énergie, permettant d'intégrer tous les acteurs économiques et sociaux directement ou indirectement confrontés au problème de la pauvreté énergétique, par exemple les fournisseurs d'énergie, les consommateurs, les associations dans le domaine de la santé et de l'environnement, les syndicats, les associations dans le domaine de l'énergie et de la construction, entre autres. Cet observatoire participerait à l'identification des bonnes pratiques en cours dans les États membres, explorerait de nouveaux mécanismes et serait chargé de promouvoir la réalisation d'un bilan objectif et précis concernant les effets de la libéralisation des marchés de l'énergie sur les consommateurs vulnérables.

Le CESE recommande que toute proposition en matière de politique énergétique tienne compte du problème de la pauvreté énergétique. Il estime que si l'on recoupe les variables connues et d'après certaines études publiées, 50 millions de personnes souffriraient de pauvreté énergétique en Europe et que d'après certaines estimations, ce nombre pourrait être nettement plus important<sup>726</sup>. Enfin, il réitère la nécessité de reconnaître la garantie du service universel, le respect des contraintes de service public, la protection des couches sociales économiquement défavorisées et menacées par la pauvreté énergétique, en interdisant, par exemple, les coupures aux périodes critiques, la cohésion économique, sociale et territoriale, ainsi que des prix raisonnables, comparables et transparents entre les différents fournisseurs.

Dans un avis du 18 septembre 2013, le CESE plaide pour un « Engagement européen de sécurité et de solidarité énergétiques dans le cadre d'une Communauté européenne de l'énergie » pour impulser « une véritable politique européenne de lutte contre la pauvreté énergétique et de solidarité dont le pilier sera la reconnaissance du droit d'accès universel à l'énergie, que le CESE considère comme un bien commun essentiel pour que chacun puisse

---

<sup>725</sup> Avis du Comité économique et social européen sur «La précarité énergétique dans le contexte de la libéralisation et de la crise économique» (avis exploratoire) (2011/C 44/09), *JOUE* C 44/53 du 11.2.2011.

<sup>726</sup> Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers; [www.fuel-poverty.org](http://www.fuel-poverty.org)

vivre dignement »<sup>727</sup>. Il rappelle la nécessité d'établir des indicateurs européens de la pauvreté énergétique et d'harmoniser les statistiques, de façon à mieux cerner, prévenir et traiter le problème au niveau européen et développer une solidarité européenne dans ce domaine. Il recommande à la Commission européenne d'intégrer dans le rapport demandé par le Conseil européen une analyse de la pauvreté énergétique dans l'Union incluant les facteurs de vulnérabilité, propose une stratégie européenne ainsi qu'une feuille de route pour la prévenir et l'éradiquer. Il invite la Commission à réfléchir à la mise en place d'un Fonds européen de solidarité énergétique, qui aurait vocation à être l'outil de transversalité de toutes les actions européennes sur ce sujet de façon à déployer de manière pertinente la solidarité européenne dans ce domaine. Il souhaite également promouvoir un Rendez-vous annuel de la société civile pour débattre sur la pauvreté énergétique et la solidarité en Europe, échanger sur les initiatives locales, nationales et européennes et pour formuler en direction des décideurs européens, nationaux et locaux, institutionnels, associatifs et industriels des recommandations pratiques, en articulation avec l'Observatoire européen sur la pauvreté en Europe. Du fait du caractère d'intérêt général européen de la lutte contre la pauvreté énergétique et du développement de la solidarité dans ce domaine, le CESE souhaite que la Commission européenne propose au Parlement et au Conseil que cette thématique fasse spécifiquement l'objet d'une « Année européenne de la solidarité énergétique » afin de sensibiliser l'opinion publique et les décideurs. Dans cette perspective, il recommande à la Commission d'organiser une campagne d'information européenne à décliner sur le plan national et local sur la lutte contre la pauvreté énergétique et le développement de la solidarité dans ce domaine pour promouvoir notamment l'éducation à l'efficacité énergétique, le citoyen « consom'acteur » de sa vie énergétique, la responsabilisation et l'implication des industriels, etc.

Le CESE en appelle à des actions urgentes au niveau européen et plaide pour un Engagement européen de sécurité et de solidarité énergétiques. Cet Engagement européen permettrait de mener au niveau européen une action commune et coordonnée pour réduire la fracture énergétique et reposerait sur la reconnaissance d'un « droit d'accès universel à l'énergie » que le CESE souhaite intégrer dans le Traité de Lisbonne. La portée juridique de cette inscription pourrait varier selon la formulation retenue. Néanmoins, cette norme devrait pouvoir être invoquée dans le cadre du recours en annulation, du recours en manquement contre les Etats membres, et du contrôle des législations nationales dans le cadre du renvoi préjudiciel. Elle engendrerait également une obligation des autorités européennes de développer une politique en faveur de l'accès à l'énergie pouvant s'inspirer des propositions formulées. En ce sens, le CESE propose que toutes les politiques européennes, en particulier la politique énergétique, puissent inclure parmi leurs objectifs la lutte contre la pauvreté énergétique et la promotion de la solidarité.

Dans cet avis, les CESE réitère son appel à la création d'un Observatoire européen de la pauvreté ayant un focus principal sur la pauvreté énergétique et qui intégrerait toutes les

---

<sup>727</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le thème "Pour une action européenne coordonnée pour prévenir et combattre la pauvreté énergétique" (avis d'initiative), 18 septembre 2013.

parties prenantes : observatoires nationaux, médiateurs, régulateurs, fournisseurs d'énergie, associations diverses (santé, construction, énergie, consommateurs, lutte contre l'exclusion, autorités locales, etc.), partenaires sociaux, etc. Il préconise également la création de guichets locaux uniques de solidarité énergétique pour développer des synergies et la concertation entre toutes les parties prenantes incluant les opérateurs d'énergie, pour assurer une meilleure coordination et ainsi mieux prévenir et mieux régler les problèmes, mieux conseiller, orienter et accompagner le public notamment vulnérable.

L'expression du Conseil d'État selon laquelle « l'Europe n'instruit pas le procès du ou des services publics : elle fait pire ; elle ignore largement la notion de service public et l'existence des services publics » n'est plus de mise<sup>728</sup>. La lutte contre la précarité énergétique prend une importance croissante dans les actions menées. Cependant, en dehors d'exigences à caractère général et de programmes sectoriels, un cadre juridique commun reste à instituer. Cette situation conduit à faire reposer les politiques de lutte contre la précarité énergétique sur les institutions nationales.

## **II. Les institutions nationales**

La précarité énergétique est un problème complexe à résoudre et implique d'agir à plusieurs niveaux. Cette exigence amène à l'intervention de multiples institutions publiques en sus des acteurs privés des milieux économique et associatif. Dans ce domaine, le Gouvernement et plus particulièrement le ministre chargé de l'énergie assurent un rôle essentiel par la mise en œuvre des normes législatives relatives à la précarité énergétique, l'adoption d'instruments de planification et des actions ciblées. Cependant, la plupart du temps, l'application des mesures en faveur de la résorption de la précarité énergétique est déléguée à des acteurs spécialisés. Cette remarque conduit à focaliser la présentation sur les principales institutions nationales dotées de prérogatives dans le domaine de la précarité énergétique, à savoir l'observatoire national de la précarité énergétique (I), l'ADEME, (II), l'Agence nationale de l'habitat (III) et le médiateur national de l'énergie (IV).

### **A. L'Observatoire national de la précarité énergétique**

La création d'un observatoire national de la précarité énergétique résulte d'une proposition de l'ADEME, reprise dans le rapport du Groupe de travail sur la précarité énergétique du 15 décembre 2009 et qui avait préalablement fait l'objet d'une étude de faisabilité par Isolde Devalière<sup>729</sup>. Celui-ci a vu le jour dans une convention partenariale signée le 1<sup>er</sup> mars 2011, pour une durée de trois ans, entre d'une part le ministre chargé du développement durable et de l'économie, et d'autre part, l'ADEME, l'ANAH, l'Association des Régions de France, EDF, la FNCCR, la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés, GDF Suez, le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, le

---

<sup>728</sup> Conseil d'Etat, *Rapport public*, n°46, EDCE 1994, p. 38 ; A. Lyon-Caen et V. Champeil-Desplats, *Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne*, Dalloz, 2001.

<sup>729</sup> I. Devalière, *Observatoire national de la précarité énergétique étude de faisabilité Rapport final*, Laboratoire des Services, Process et Innovations du CSTB, 9 déc. 2008 ; <http://onpe.org>

Médiateur National de l'Énergie, l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, le Plan Bâtiment Durable, l'Union Nationale des Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale, et l'Union sociale pour l'habitat. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2011, Jérôme Vignon, également président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale assure la présidence de l'ONPE, tandis que Didier Chérel de l'ADEME est chargé du secrétariat.

L'ONPE a pour objet d'établir une connaissance fiable et partagée du phénomène de précarité énergétique, d'améliorer, tant dans le secteur de l'habitat que dans les transports, la connaissance des phénomènes de précarité énergétique en France, d'informer et de contribuer à l'orientation des politiques publiques. Il a pour mission de mettre en commun et d'approfondir les indicateurs en lien avec la précarité énergétique, et de créer et d'alimenter un centre de ressources pour les actions de lutte contre la précarité énergétique<sup>730</sup>. Les objectifs principaux qui lui sont assignés sont de définir et caractériser la notion de précarité énergétique ; mesurer l'évolution de ce phénomène et d'identifier les zones les plus concernées afin d'en comprendre les causes de manière détaillée pour le domaine du logement et de manière exploratoire pour celui des transports. Ce travail pourra donner lieu à la réalisation d'enquêtes ; au suivi des aides financières publiques et privées apportées aux ménages précaires ; au suivi des actions et des initiatives locales ou nationales pour en mesurer les impacts et partager les expériences<sup>731</sup>.

Les premières missions de l'ONPE étaient notamment de définir et de caractériser la précarité énergétique de façon précise ; de définir des principaux indicateurs nationaux et régionaux de la précarité ; de présenter une analyse croisée de l'ensemble des sources de données et d'informations existantes ; et de préparer la réalisation d'enquêtes et d'études complémentaires. A cet effet, l'ONPE a publié une étude relative aux actions des fournisseurs d'énergie dans la lutte contre la précarité énergétique, un rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie, plusieurs notes sur des questions spécifiques de statistique liées à la précarité énergétique, et animé des ateliers ayant pour but d'aborder une question spécifique en rapport avec la précarité énergétique<sup>732</sup>.

Les travaux de l'ONPE sont régulièrement réalisés en collaboration avec l'ADEME qui intervient également de manière autonome dans la lutte contre la précarité énergétique.

## **B. L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie**

L'ADEME fut instituée par un décret du 13 mai 1982 et prend la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial depuis une loi du 19 décembre 1990<sup>733</sup>. Elle est placée sous la tutelle conjointe des ministres chargés de la recherche, de

---

<sup>730</sup> Convention de mise en place de l'Observatoire national de la précarité énergétique, 1<sup>er</sup> mars 2011, art. 2.

<sup>731</sup> Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement et Ministère de l'Industrie, de l'Énergie et de l'Économie numérique, *dossier de presse*, Nathalie Kosciusko-Morizet, Eric Besson et Benoist Apparu installent l'Observatoire national de la précarité énergétique, 1er mars 2011.

<sup>732</sup> <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=25227>

<sup>733</sup> Décret n°82-404 du 13 mai 1982 portant création de l'Agence portant création de l'agence française pour la

l'environnement et de l'énergie. Son budget est financé par une partie du produit de la taxe générale sur les activités polluantes<sup>734</sup>. Elle peut également percevoir des redevances sur les inventions et procédés nouveaux auxquels elle a contribué, des redevances pour service rendu et le produit de taxes<sup>735</sup>. Ses missions se sont renforcées au fil du temps et pour accomplir celles-ci, elle dispose d'une délégation dans chaque région<sup>736</sup>. La précarité énergétique n'est pas explicitement mentionnée au titre de ses missions mais l'Agence intervient indirectement en se fondant sur ses missions de réalisation d'économies d'énergie, de développement des énergies renouvelables et de développement des technologies propres et économes<sup>737</sup>. Ces fondements lui ont permis d'entreprendre une véritable politique de lutte contre la précarité énergétique.

L'ADEME est partenaire de l'ONPE et en assure le secrétariat. Elle mène également des actions de terrain. Face à la part grandissante de la précarité énergétique et au constat selon lequel les aides aux impayés ne sont qu'un palliatif, l'ADEME mène des actions de prévention de terrain en incitant des acteurs tels que les collectivités territoriales, les gestionnaires de fonds d'aide aux impayés, les Caisses d'Allocations Familiales, les travailleurs sociaux, les acteurs de l'habitat et les associations à se rapprocher pour constituer des fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise de l'énergie (FSATME). Ces structures volontaires constituées principalement à l'initiative de Conseils généraux ont pour objet principal de contribuer financièrement à la réalisation de travaux de maîtrise d'énergie des bâtiments des personnes défavorisées, locataires ou propriétaires occupants<sup>738</sup>. Les actions comprennent généralement un volet ingénierie et un volet travaux résidant dans la mise à disposition de moyens financiers permettant de compléter les subventions ou aides de droit commun<sup>739</sup>. Cette action a permis la création d'une vingtaine de fonds de ce type.

L'ADEME participe également au « service public de la rénovation énergétique » chargé d'informer les particuliers sur les aides financières disponibles et les aider dans leurs démarches de rénovation énergétique dans leur habitat. Ce service est accessible par un numéro de téléphone Azur unique, un site Internet spécifique<sup>740</sup>, et mis en œuvre par plus de 450 conseillers dans le cadre de « Points rénovation info service » (PRIS) répartis sur l'ensemble du territoire.

L'ADEME réalise ensuite de multiples publications à l'attention du grand public sur le thème de la précarité énergétique, sur les actions menées par les pouvoirs publics, et les

---

maîtrise de l'énergie et du comité national consultatif pour la maîtrise de l'énergie, *JORF* du 14 mai 1982 page 1378 ; loi 90-1130 du 19 décembre 1990 portant création de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, *JORF* n°297 du 22 décembre 1990 page 15859.

<sup>734</sup> C. env., art. L. 131-5-1.

<sup>735</sup> C. env., art. L. 131-6.

<sup>736</sup> C. env., art. L. 131-3.

<sup>737</sup> C. env., art. L. 131-3.

<sup>738</sup> ADEME, *Comment mettre en place un fonds social d'aide aux travaux de maîtrise d'énergie*, Collection Habitat Solidarité Maîtrise de l'énergie, mars 2008 ; ADEME, *Précarité énergétique Comment passer de l'urgence à la prévention*, mars 2008.

<sup>739</sup> Rubrique précarité énergétique du site Internet de l'ADEME : <http://www.ademe.fr>

<sup>740</sup> [www.renovation-info-service.gouv.fr](http://www.renovation-info-service.gouv.fr)

dispositifs accessibles aux personnes<sup>741</sup>. Elle propose des stages de formation dans le domaine de la précarité énergétique, en partenariat notamment avec le Centre national de la fonction publique territoriale sur la formation des responsables de services sociaux<sup>742</sup> et participe à la journée de sensibilisation à la précarité énergétique organisée par le réseau RAPPEL<sup>743</sup>. Dans le prolongement, elle organise des rencontres, séminaires, colloques et ateliers sur le thème de la précarité énergétique<sup>744</sup>. Elle est enfin engagée dans des programmes de recherche et d'expérimentation tels que le Projet EPEE sur la précarité énergétique en Europe et le projet FINSH sur les instruments financiers et d'accompagnement de lutte contre la précarité énergétique dans le logement social.

L'ADEME constitue donc une institution publique de premier plan dans la gestion de la précarité énergétique pour ses actions globales et locales diversifiées. Leur mise en œuvre s'effectue généralement dans le cadre de partenariats dans lesquels l'Agence nationale de l'habitat assure un rôle prépondérant.

### **C. L'Agence nationale de l'habitat**

L'ANAH est un établissement public national à caractère administratif institué en 1971 en remplacement du Fonds national d'amélioration de l'habitat pour répondre à une grave crise du logement et promouvoir une politique moderne de l'amélioration et de l'entretien de l'habitat<sup>745</sup>. Elle a pour mission de développer et d'améliorer le parc de logements privés et d'assurer le traitement de l'habitat indigne et très dégradé ; la rénovation thermique des logements ; l'adaptation des logements à la perte d'autonomie ; le développement d'une offre de logements à loyers et charges maîtrisés ; le redressement des copropriétés en difficulté ; et la contribution au financement de projets d'humanisation de centres d'hébergement pour les personnes sans domicile. Elle est placée sous la tutelle du ministre chargé du logement et du ministre chargé des finances. Ses actions prennent principalement la forme d'aides en échange d'un certain nombre d'engagements, pour le financement de travaux lourds ou d'amélioration de l'habitat à des propriétaires occupants modestes sous conditions de ressources ; à des propriétaires bailleurs avec une contrepartie de maîtrise des loyers ; aux syndicats de copropriétés en difficulté pour des travaux sur les parties communes ; à certaines collectivités territoriales dans le cadre de conventions (Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et Programmes d'intérêt général (PIG)).

L'ANAH assure un rôle essentiel dans la résorption de la précarité énergétique. Dans ce domaine, elle gère le programme « Habiter mieux » créé par l'État dans le cadre des

---

<sup>741</sup> <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=20197>

<sup>742</sup> <http://formations.ademe.fr/>

<sup>743</sup> Voir le site du réseau : <http://www.precarite-energie.org/>

<sup>744</sup> Colloque européen sur la précarité énergétique du 8 octobre 2009 ; Colloque national sur la précarité énergétique 18 septembre 2009 ; Colloque du 1er avril 2008 sur la précarité énergétique et le rôle des collectivités

<sup>745</sup> Décret n°71-806 du 29 septembre 1971 Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, *JORF* du 30 septembre 1971 page 9717.

Investissements d'avenir<sup>746</sup>. Celui-ci a pour objectif d'aider des ménages aux ressources modestes et des locataires du parc privé (via leurs bailleurs) à améliorer leur logement par des travaux de rénovation thermique efficaces, afin de gagner en confort et en qualité de vie.

L'ANAH gère également, avec les collectivités territoriales, des PIG et des OPAH énergie. Ces dispositifs visent à réaliser des réhabilitations de logement grâce à l'octroi d'aides financières. Alors que les PIG sont mis en œuvre si des problèmes spécifiques en matière d'amélioration de l'habitat sont constatés (problème de logements des personnes défavorisées, des étudiants, des handicapés, etc.), les OPAH permettent de réhabiliter un bâti dégradé, voire indigne, et souvent confronté à des phénomènes de vacance de logements, de dévalorisation de l'immobilier, d'insuffisance, quantitative et qualitative, etc.

Le plan d'investissement pour le logement prévoit la mise en place d'« ambassadeurs de l'efficacité énergétique ». Un millier d'ambassadeurs devraient ainsi être recrutés via les emplois d'avenir et formés d'ici à 2015. Ils auront pour mission de détecter et d'identifier les ménages les plus modestes ou en situation de précarité énergétique afin de les aider à réaliser des économies d'énergie et à bénéficier des aides prévues par le plan de rénovation. L'ANAH coordonne la mise en place de ces ambassadeurs et a signé une convention avec l'Etat, le 20 février 2013, visant à créer 800 postes d'ambassadeurs de l'efficacité énergétique qui seront recrutés par les collectivités locales et les associations<sup>747</sup>. Dans le cadre de leurs activités, ces ambassadeurs doivent *a minima* tenir des permanences d'information pour sensibiliser le grand public au programme « Habiter mieux », assurer des visites à domicile pour aider les ménages à réaliser des économies d'énergie, et le cas échéant, les orienter vers les dispositifs publics existants à l'échelle locale. Les conditions de la participation de l'ANAH au dispositif ont été détaillées dans une délibération du 13 mars 2013 de son conseil d'administration<sup>748</sup>. Pour faciliter le développement de ces nouveaux acteurs, l'Agence met à la disposition des employeurs un ensemble d'outils méthodologiques et pratiques visant à faciliter la prise de poste. Enfin, elle organise les Rencontres nationales de la précarité énergétique<sup>749</sup>.

L'ANAH constitue donc un acteur majeur et fédérateur dans la réalisation d'actions de résorption de la précarité énergétique et ses prérogatives tendent à s'accroître dans ce domaine. Un constat similaire peut être réalisé à l'égard du médiateur national de l'énergie.

## **D. Le médiateur national de l'énergie**

La lutte contre la précarité énergétique est au cœur des actions du médiateur à trois niveaux. En premier lieu, il intervient au niveau du règlement des différends avec les fournisseurs et les distributeurs d'électricité et de gaz. En ce sens, 18 % des saisines en 2012

---

<sup>746</sup> <http://www.anah.fr/habitermieux/collectivites-territoriales/le-programme-habiter-mieux/qui-est-concerne/>

<sup>747</sup> Convention cadre Emplois d'avenir entre l'Etat et l'Agence nationale de l'habitat, 20 février 2013.

<sup>748</sup> Délibération n° 2013-16 du 13 mars 2013 du conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitat : conditions de participation de l'Anah au dispositif « Emploi d'avenir - ambassadeurs de l'efficacité énergétique », Texte non paru au Journal officiel.

<sup>749</sup> <http://www.rencontres-precarite-energetique.fr/>

étaient liées à des difficultés de paiement, contre 15 % en 2011<sup>750</sup>. Dans le cadre de cette fonction, il met en relation les interlocuteurs et parvient régulièrement à obtenir le rétablissement de l'énergie et la mise en place d'un échéancier de paiement. Dans ce domaine, le médiateur a élaboré des recommandations génériques à l'égard des fournisseurs d'énergie<sup>751</sup> ainsi qu'à l'égard des pouvoirs publics<sup>752</sup>.

En deuxième lieu, le médiateur contribue à la résorption de la précarité énergétique par sa mission d'information. Il participe à l'information des consommateurs sur les modalités d'accès aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité, ainsi qu'aux autres aides existantes comme le Fonds de solidarité pour le logement. Il met également à disposition des consommateurs les principales jurisprudences relatives aux tarifs sociaux de l'énergie. Il y concourt encore dans des manifestations telles que le colloque « Précarité énergétique : comprendre pour agir », co-organisé avec la CRE, le 22 mars 2012. Le médiateur national de l'énergie participe enfin à l'Observatoire national de la précarité énergétique.

En troisième lieu, le médiateur lutte contre la précarité énergétique par des recommandations d'évolution du cadre juridique à l'égard des pouvoirs publics. Il a ainsi contribué à la réversibilité des tarifs réglementés du gaz et de l'électricité<sup>753</sup>. Le médiateur s'est particulièrement impliqué dans la généralisation de la trêve hivernale des coupures d'énergie, instituée dans la loi du 15 avril 2013<sup>754</sup>. Dans son rapport d'activité 2012, le Médiateur a relancé l'idée d'un chèque pour combattre la précarité. Il critique désormais le dispositif des tarifs sociaux de l'énergie parce qu'il « coûte cher en gestion, parvient péniblement à toucher la moitié des bénéficiaires potentiels et est profondément inéquitable en n'apportant aucune aide aux ménages se chauffant à l'électricité, au fioul, au bois ou via des réseaux de chauffage urbains ». Il plaide pour la mise en place d'un chèque énergie, distribué via l'Aide personnalisée au logement (APL) d'un montant d'au moins un milliard d'euros par an, alors que les tarifs sociaux s'élèvent à moins de 200 millions. Financé par les contributions au service public de l'électricité (CSPE) et la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSSG), il présenterait l'avantage de « répondre parfaitement au choc de simplification » souhaité par le président de la République<sup>755</sup>. En complément, le Médiateur plaide pour la mise en place d'un fournisseur de dernier recours. Dans la lettre d'information de mars-avril 2014, il reprend ses propositions sur la création d'un « chèque énergie » pour aider au paiement des factures de toutes les énergies ; la désignation d'un fournisseur de dernier recours pour le gaz et l'électricité, pour garantir un droit d'accès à l'énergie ; une limitation des rattrapages de facturation à un an afin d'empêcher les opérateurs de faire payer aux consommateurs leur propre négligence ; une amélioration du financement du FSL avec une contribution financière directe de la CSPE ; et un alignement de la fin de la trêve

---

<sup>750</sup> Médiateur national de l'énergie, *Rapport annuel 2012*, p. 124.

<sup>751</sup> Voir les recommandations génériques n° 2013-14 et 2013-38.

<sup>752</sup> Voir la recommandation générique n° 2013-13.

<sup>753</sup> O. Schneid, « Le Médiateur national de l'énergie relance l'idée d'un chèque pour combattre la précarité », 11 juin 2013, [www.lagazette.fr](http://www.lagazette.fr)

<sup>754</sup> *La lettre du médiateur national de l'énergie*, sept. oct. 2013, n° 16.

<sup>755</sup> Médiateur national de l'énergie, *Présentation du Rapport d'activité 2012*, 11 juin 2013.

hivernale des coupures d'énergie (15 mars) sur la trêve des expulsions locatives (31 mars).

Ces propositions pourraient en partie être entendues par le législateur. En effet, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit l'institution d'un chèque énergie versé sous condition de ressources et réservé aux achats d'énergie qui devra à terme se substituer aux tarifs sociaux de l'électricité et du gaz<sup>756</sup>. Celui-ci envisage également un report du 15 au 31 mars de la date à partir de laquelle les fournisseurs d'électricité, de chaleur ou de gaz peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz<sup>757</sup>.

Le médiateur propose une évolution substantielle de ses fonctions afin de devenir le « médiateur national de la transition énergétique » en constituant « un guichet unique pour tous les litiges relatifs à l'énergie et aux travaux d'efficacité énergétique, pour tous les consommateurs ». Une telle évolution constituerait une double innovation. D'une part, elle concernerait toutes les énergies et notamment celles actuellement exclues de ses compétences (butane, propane, fioul, réseaux de chaleur, énergies renouvelables etc.) et les travaux d'efficacité énergétique. D'autre part, ses prérogatives seraient étendues à tous les consommateurs alors que l'institution est actuellement compétente sur les litiges contractuels en électricité et en gaz naturel, pour les consommateurs particuliers, petits professionnels, associations, copropriétés et collectivités locales. Cette simplification du règlement des différends en matière de précarité énergétique serait la bienvenue parce que les personnes dans cette situation ne maîtrisent généralement pas les rouages de la complexité contentieuse. Une telle voie de recours constituerait de surcroît une véritable avancée pour le droit d'accès à l'énergie en termes d'effectivité. Dans ces conditions, le Médiateur pourrait alors constituer, tel qu'il s'autoproclame, le « zorro » du droit d'accès à l'énergie<sup>758</sup>.

Le médiateur national de l'énergie complète les institutions nationales d'envergure impliquées dans la résorption de la précarité énergétique. Cependant, ces interventions ne sauraient suffire sans les actions de terrain menées par les collectivités territoriales.

### **III. Les collectivités territoriales**

Les collectivités territoriales sont des acteurs de premier plan dans le domaine de la précarité énergétique. Leurs politiques sont menées avec les institutions publiques nationales et les acteurs économiques et associatifs. Elles prennent la forme d'une intervention combinée des régions (A), des départements (B), des communes et de leurs groupements (C).

#### **A. Les régions**

Les régions s'engagent de manière croissante dans la lutte contre la précarité

---

<sup>756</sup> Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, NOR : DEVX1413992L/Bleue-1, art. 60.

<sup>757</sup> Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, adopté en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014, TA n° 412, art. 8 bis.

<sup>758</sup> Médiateur national de l'énergie, *Rapport annuel 2012*, p. 200.

énergétique en se fondant sur des prérogatives conférées par le législateur et par des actions innovantes.

Les actions fondées sur une base législative résultent notamment dans le fait qu'elles sont chargées d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives au climat, à la qualité de l'air et à l'énergie<sup>759</sup>. Dans ce domaine, elles doivent élaborer avec le préfet de région un schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie<sup>760</sup>. La région peut recourir à cet instrument, bien que non spécifique à la précarité énergétique, pour contribuer à sa résorption. En effet, une intervention indirecte peut être engagée dans la mesure où celui-ci doit prévoir les orientations permettant d'atténuer les effets du changement climatique et de s'y adapter, de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, et fixer les objectifs régionaux en matière de maîtrise de l'énergie. De plus, les régions et la collectivité territoriale de Corse, les départements, les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ainsi que les communes et les communautés de communes de plus de 50 000 habitants doivent avoir adopté un plan climat-énergie territorial pour le 31 décembre 2012. Cet instrument a vocation à regrouper l'ensemble des actions énergie-climat que la collectivité mènera sur son territoire et doit être compatible avec le SRCAE<sup>761</sup>. Il prévoit des mesures dans le secteur du bâtiment et agir sur la précarité énergétique liée au transport<sup>762</sup>. Il peut ainsi appréhender la précarité énergétique dans ses diverses formes, telles que la vulnérabilité énergétique des territoires périurbains caractérisée par une consommation d'énergie des maisons individuelles de 10 à 15 % supérieure aux logements en immeuble collectif pour le chauffage, et un budget consacré aux déplacements quotidiens nettement plus élevé<sup>763</sup>.

Les régions peuvent également contribuer à la résorption de la précarité énergétique par des actions *ad hoc* novatrices. Par exemple, la Picardie a décidé de créer son « service public de l'efficacité énergétique »<sup>764</sup>. Mettant en œuvre le service public de la performance énergétique de l'habitat inscrit dans l'article L. 232-1 du Code de l'énergie, il consiste à accompagner financièrement des ménages dans la rénovation et l'isolation de leur logement pour diminuer leur consommation d'énergie de 50 à 75% en soutenant les particuliers dans la réalisation et le suivi des travaux. Il conduit également à réunir des professionnels de la

---

<sup>759</sup> CGCT, art. L. 1111-9.

<sup>760</sup> C. env., art. L. 222-1.

<sup>761</sup> C. env., art. L. 229-26 ; F. Zitouni et V. Thioune, « Le traitement de la précarité énergétique dans les PCET », *Droit et ville*, 01/06/2011, n° 71, p. 63-73 ; R. Allemand, « Les effets juridiques du schéma régional climat air énergie », in *Droit et gestion des collectivités territoriales Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, *op. cit.*

<sup>762</sup> A titre d'exemples : PCET, Département de l'Hérault, Dossier de présentation de la stratégie 2013-2018, [www.observatoire.pcet-ademe.fr](http://www.observatoire.pcet-ademe.fr).

<sup>763</sup> L. Calvet, F. Marical, S. Merceronet M. Theulière, « La facture énergétique des ménages serait 10 % plus faible sans l'étalement urbain des 20 dernières années », *France portrait social*, Insee Références, édition 2010 ; G. Brisepierre, La vulnérabilité énergétique des territoires périurbains, 2012, <http://gbrisepierre.fr/la-vulnerabilite-energetique-des-territoires-periurbains-2/>

<sup>764</sup> Conseil régional de Picardie, Session du vendredi 27 septembre 2013 Délibération n°7-1 et Rapport n°7 – 1, Création d'un service public de l'efficacité énergétique en Picardie.

réhabilitation thermique dans des groupements d'entreprises et procède au lancement d'appels d'offre d'envergure. La Région Haute-Normandie a instauré un dispositif d'aide aux travaux par la création d'un chèque « Énergie Audit » permettant de faire réaliser un audit énergétique de la maison par un bureau d'études conventionné, pouvant être suivi d'un chèque « Énergie Travaux » destiné à financer la réalisation des travaux préconisés par l'audit par des professionnels qualifiés<sup>765</sup>. L'Agence régionale de l'environnement et des nouvelles énergies, organisme associé au Conseil régional d'Île-de-France, a quant à elle réalisé une analyse des initiatives et des besoins en Île-de-France dans le domaine de la lutte contre la précarité énergétique<sup>766</sup>.

Les régions ne disposent donc pas de compétences directes en matière de lutte contre la précarité énergétique mais prolongent les prérogatives dont elles bénéficient pour mettre en œuvre des politiques innovantes. Elles peuvent ainsi accompagner les départements dotés de compétences directes.

## B. Les départements

La diversité des causes de la précarité énergétique et la multiplicité des institutions engagées dans ce domaine impliquent une coordination des actions qui fait parfois défaut<sup>767</sup>. Cette exigence a conduit à reconnaître que le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique<sup>768</sup>.

Introduite, sans que le terme y figure, dans l'article 72 de la Constitution par la réforme de mars 2003, la notion de collectivité chef de file constitue un moyen essentiel pour remédier aux dysfonctionnements de l'exercice des compétences partagées<sup>769</sup>. L'article 72, alinéa 5,

---

<sup>765</sup> J.-L. Pissaloux, « Collectivités locales et lutte contre la précarité énergétique », in *Droit et gestion des collectivités territoriales Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, op. cit., p. 150.

<sup>766</sup> ARENE, *Lutter contre la précarité énergétique Analyse des initiatives et des besoins en Île-de-France*, avril 2012 ; v. également : Observatoire régional de l'énergie de Midi-Pyrénées, *Caractérisation des ménages exposés à la précarité énergétique en Midi-Pyrénées selon une approche statistique*, 2012, <http://www.precarite-energie.org/-Etudes-et-analyses-territoriales-.html> ; Agence régionale du développement durable de Midi-Pyrénées, *Précarité énergétique en Midi-Pyrénées. Dossier de presse*, 2012, [http://www.arpe-mip.com/files/PRESSE\\_DOSSIERS/DP\\_PetitDej\\_Precarite\\_NRJ\\_100212.pdf](http://www.arpe-mip.com/files/PRESSE_DOSSIERS/DP_PetitDej_Precarite_NRJ_100212.pdf) ; Région Nord-Pas-de-Calais, *L'exploitation de l'enquête logement dans le Nord-Pas-de-Calais. L'exemple de la précarité énergétique*, 2010, [http://www.pivernpdc.org/rencontres/documents/M02\\_2\\_REGION.pdf](http://www.pivernpdc.org/rencontres/documents/M02_2_REGION.pdf) ; Agence régionale d'environnement et climat, *Energie dans le logement en Poitou-Charentes : le point sur la précarité énergétique*, 2010, <http://www.precarite-energie.org/Energie-dans-le-logement-en-Poitou.html>

<sup>767</sup> Sur le manque d'harmonisation des dispositifs d'aide sociale pour le règlement de factures d'énergie impayées : CLER, *Habitat, précarité sociale et énergie, Un Manifeste pour agir*, 2004, p. 4 ; RAPPEL, *Précarité énergétique état des lieux et propositions d'action*, janv. 2011, p. 23.

<sup>768</sup> CGCT, art. L. 1111-9.

<sup>769</sup> J.-M. Pontier, « Pour une reconnaissance de la notion de collectivité chef de file », *Rev. adm.*, 2002, n° 328, p. 407 ; S. Caudal, « Rapport introductif », in *Les relations entre collectivités territoriales*, S. Caudal et F. Robbe (dir.), L'Harmattan, 2005 ; F. Robbe, « Le rôle de l'Etat dans les relations entre collectivités territoriales », in *Les relations entre collectivités territoriales*, S. Caudal et F. Robbe (dir.), L'Harmattan, 2005 ; P. Le Lidec, « La relance de la décentralisation en France, de la rhétorique managériale aux réalités politiques de « l'acte II » », *Rev. politiques et management public*, 2005, n° 3, p. 104 ; J.-B. Auby, « La loi constitutionnelle relative à la décentralisation », *Dr. adm.* 2003, p. 10 ; J.-B. Auby, « La décentralisation 2003 : le modèle français

prévoit que : « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ». Cette technique vise à renforcer la cohérence des initiatives locales intervenant dans un même domaine. Elle est cependant limitée dans sa portée par le principe selon lequel : « Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre »<sup>770</sup>. Entendue strictement, la tutelle se rapporte à un pouvoir de contrôle qui comprendrait quatre composantes : un pouvoir d'annulation, un pouvoir d'approbation, un pouvoir d'autorisation et enfin un pouvoir de substitution d'action<sup>771</sup>. Conformément à la Constitution, le législateur n'attribue aucun pouvoir de tutelle au profit de la collectivité chef de file, limitant ainsi sa fonction dans un rôle d'incitation et d'influence excluant toute logique de commandement, sans pour autant être dépourvu de pouvoirs vis-à-vis des autres collectivités territoriales.

Tout d'abord, la qualité de chef de file du département dans la contribution à la résorption de la précarité énergétique devrait se traduire dans un pouvoir d'impulsion pour la réalisation de nouveaux projets. Dans le prolongement, cette notion semble inclure un pouvoir d'orientation consistant à guider l'ensemble des intervenants dans l'élaboration et la mise en œuvre du projet. Enfin, la cohérence et l'efficacité des actions menées impliquent un pouvoir de coordination des moyens mis en œuvre<sup>772</sup>. Le département pourrait donc être appréhendé comme un « chef d'orchestre » dans les actions locales menées dans la lutte contre la précarité énergétique, en assumant une responsabilité globale de la conception et de l'application. Le contrat constituerait donc un instrument de prédilection et permettrait de passer de systèmes ponctuels et sectoriels à un système permanent<sup>773</sup>. Les modalités des actions à mettre en œuvre dans ce domaine seront précisées dans le cadre la conférence territoriale de l'action publique qui doit se tenir dans chaque région afin de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics<sup>774</sup>.

L'action départementale en matière de précarité énergétique est structurée dans le Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'hébergement des Personnes Défavorisées (PDALPD) qui constitue le cadre institutionnel départemental de définition et d'harmonisation des initiatives en direction du logement des familles en situation précaire<sup>775</sup>.

---

en mutation », *Pouvoirs locaux* 2003, n° 59, p. 38 ; L. Tesoka, *Les rapports entre catégories de collectivités territoriales*, PUAM, 2004, p. 291 ; O. Gohin, « La révision du titre XII : pouvoir constituant et jurisprudence constitutionnelle », in *La République décentralisée*, Y. Gaudemet et O. Gohin (dir.), LGDJ, 2004 ; G. Marcou, « La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective », *RFDA*, 2010 p. 357.

<sup>770</sup> Const., art. 72 al. 5 ; Cons. const. déc. n° 2008-567 DC du 24 juill. 2008, Loi relative aux contrats de partenariat

<sup>771</sup> L. Gélain-Racinoux, « La fonction de chef de file dans la loi du 13 août 2004 », *AJDA*, 2007 p. 283 ; J.-F. Joye, « La notion de « chef de file » en droit des collectivités territoriales », *Coll. terr. intercom.*, 2003, p. 15.

<sup>772</sup> *Ibid.*.

<sup>773</sup> J.-F. Brisson, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales », *AJDA*, 2003 p. 529 ; M. Hecquard-Théron, « La contractualisation des actions et des moyens publics d'intervention », *AJDA*, 1993, p. 451.

<sup>774</sup> CGCT, art. L. 1111-9-1.

<sup>775</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *op. cit.*, art. 2 ; décret n° 2007-

Rendu obligatoire par la loi du 31 mai 1990, il définit les mesures destinées à permettre aux personnes ou familles éprouvant des difficultés d'accéder à un logement décent et indépendant ou de s'y maintenir, et de disposer de la fourniture d'eau d'énergie et de services téléphoniques. Etabli pour une durée maximale de six ans, ce plan est élaboré et mis en œuvre conjointement par l'État et le département<sup>776</sup>. Sont également associés son élaboration des représentants des communes ou de leurs groupements et des autres personnes morales concernées, notamment les associations dont l'un des objets est la lutte contre les exclusions, l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, les organismes qui exercent des activités de maîtrise d'ouvrage, des activités d'ingénierie sociale, financière et technique et des activités d'intermédiation locative et de gestion locative sociale, les caisses d'allocations familiales, les caisses de mutualité sociale agricole, les distributeurs d'eau et les fournisseurs d'énergie, les opérateurs de services téléphoniques, les bailleurs publics ou privés, les collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction. Le suivi de la mise en œuvre du plan est confié au comité responsable du plan coprésidé par le préfet et le président du Conseil général. Le PDALPD n'est pas un instrument spécifique à la précarité énergétique mais l'article 11 de la loi Grenelle 2 a modifié son régime juridique afin qu'il comporte obligatoirement « des mesures destinées à lutter contre la précarité énergétique ». A cette fin, ce plan définit les mesures adaptées concernant la lutte contre la précarité énergétique<sup>777</sup>. Elles prennent la forme de conventions passées entre les partenaires précisant les modalités de mise en œuvre du plan et définissant annuellement les conditions de financement des dispositifs qu'il prévoit<sup>778</sup>. L'application de ces objectifs se traduit dans la création, dans chaque département, d'un FSL, qui constitue l'outil social et financier du PDALPD et dont la gestion est transférée au département depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>779</sup>.

Alors que les FSL interviennent pour régler des situations d'urgences liées au paiement des factures, les fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise d'énergie, créés sur une base volontaire, les complètent pour résorber les situations de précarité énergétique en agissant sur la qualité thermique des logements<sup>780</sup>. Près de vingt FSATME ont été identifiés par l'ADEME et nombre d'entre eux ont été mis en place en lien avec les FSL<sup>781</sup>. Ils mobilisent généralement des partenaires tels que les Conseils généraux, l'État, les Caisses d'allocations familiales, les Centres communaux d'action sociale, les fournisseurs d'énergie, les réseaux de l'habitat, de la maîtrise de l'énergie, des associations de consommateurs, des associations caritatives, des bailleurs sociaux, etc. Leur action peut être inscrite dans le

---

1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, *JORF* n°0279 du 1 décembre 2007 page 19493.

<sup>776</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *op. cit.*, art. 3.

<sup>777</sup> *Ibid.*, art. 4.

<sup>778</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>779</sup> *Ibid.*, art. 6 ; décret n° 2005-212 du 2 mars 2005 relatif aux fonds de solidarité pour le logement, *JORF* n°53 du 4 mars 2005 page 3768.

<sup>780</sup> <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=20199>

<sup>781</sup> ADEME, *Les fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise d'énergie (FSATME) Présentation et référentiel*, 03/06/2009.

PDALPD. Alimentés par les partenaires fondateurs, les FSATME participent au financement de la rénovation thermique des logements tant sur le volet ingénierie que sur le volet travaux.

Le département constitue donc un acteur local de premier plan impliqué dans la contribution à la résorption de la précarité énergétique et un enjeu majeur réside dans la capacité d'assurer la cohérence des actions menées. Dans ce domaine, les communes et leurs groupements contribuent de manière historique à la lutte contre la précarité énergétique.

### C. Les communes et leurs groupements

Au même titre que pour les autres collectivités territoriales, les communes et les EPCI ont la possibilité d'intégrer des dispositions consacrées à la lutte contre la précarité énergétique dans leur PCET<sup>782</sup>. Cette faculté est également permise dans le cadre des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des plans locaux de l'habitat (PLH) qui comportent de plus en plus des dispositions visant à lutter contre la précarité énergétique. Les actions menées peuvent aussi prendre de mesures d'information et de sensibilisation<sup>783</sup>.

La lutte contre la précarité énergétique peut ensuite être engagée dans le cadre des centres communaux et intercommunaux d'action sociale dont le poste énergie représente 12% de leur dotation<sup>784</sup>. L'enquête de l'UNCCAS « L'implication des CCAS/CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique » révèle que 77 % des CCAS/CIAS font face, depuis 3 ans, à une hausse des demandes d'aides à l'énergie servant à éclairer, cuire, se chauffer (hors eau et carburants)<sup>785</sup>. En 2011, les CCAS ont ainsi accompagné sur le volet précarité énergétique 150 000 ménages pour un montant global de 23 millions d'euros. De plus, 53 % des centres ont affaire dans la plupart des cas à des demandes répétées sur plusieurs années, « ce qui témoigne d'une précarité durable ». En conséquence, l'UNCCAS propose d'élargir l'accès aux tarifs sociaux à toute personne en dessous du seuil de pauvreté ; de faciliter le dialogue avec les fournisseurs d'énergie ; un échelonnement de dettes et un allongement du délai de paiement ; la signature de conventions-cadre entre les CCAS et les fournisseurs d'énergie afin de renforcer la prévention en amont ; une valorisation de l'implication des CCAS dans la détection et l'orientation des personnes pour l'amélioration du logement ; et enfin, une harmonisation des différentes aides publiques au logement<sup>786</sup>.

L'action des communes dans le domaine de la précarité énergétique peut encore s'exercer dans le cadre de leurs fonctions d'autorités concédantes de la distribution d'énergie et de fourniture aux tarifs réglementés. A ce titre, le Syndicat Intercommunal de la Périphérie

---

<sup>782</sup> PCET Carcassonne aggro, 19 décembre 2012, [www.carcassonne-agglo.fr](http://www.carcassonne-agglo.fr)

<sup>783</sup> Par exemple, Actes du colloque de la table ronde organisée à Montreuil le 20 octobre 2010, Lutter contre la précarité énergétique dans le logement, <http://www.precarite-energie.org/Lutter-contre-la-precarite.html>

<sup>784</sup> RAPPEL, *Précarité énergétique état des lieux et propositions d'action*, janv. 2011, p. 16 ; M. Long, « L'action sociale entre commune et intercommunalité », *AJDA*, 2009 p. 2098.

<sup>785</sup> UNCCAS, « L'implication des CCAS/CIAS dans la lutte contre la précarité énergétique », *Enquêtes & observations sociales*, n° 5, mars 2013, [www.unccas.org](http://www.unccas.org)

<sup>786</sup> S. Le Gall, « Précarité énergétique : les CCAS/CIAS face à l'explosion des demandes d'aides », *Gazette des communes*, 28 mars 2003.

de Paris pour l'Electricité et les Réseaux de Communication (SIPPEREC)<sup>787</sup> redistribue une partie des redevances à « un fonds social, précarité et efficacité énergétique »<sup>788</sup>. Ce financement permet au SIPPEREC d'appuyer des actions des CCAS dans leurs actions d'aide au paiement de factures et de prévention. Un avenant au contrat de concession et à une convention de partenariat signé le 20 avril 2011 complète ce fonds social de deux façons. Au titre des actions curatives, son action vise à accompagner les communes dans leurs missions auprès des familles ayant des difficultés à payer leur facture d'électricité. Au titre des actions préventives, le SIPPEREC participe à l'achat d'ampoules basse consommation pour les CCAS dans le cadre d'actions d'information et de distribution aux familles en difficulté ; à l'édition d'outils de communication ; à la conception de formations destinées aux intervenants sociaux sur la « maîtrise de la consommation d'énergie dans l'habitat et les droits en matière d'électricité » ; au repérage des causes de précarité grâce au diagnostic thermique du logement de clients démunis ; et à des réhabilitations thermiques de logements habités par des familles en précarité énergétique.

La lutte contre la précarité énergétique est donc intégrée dans l'action de multiples institutions publiques européenne, nationales et locales et continue de prendre de l'ampleur. Ce phénomène montre l'intérêt de soutiens personnalisés tant à titre curatif que préventif. Cependant, l'analyse des grands programmes menés révèlent un certain cloisonnement entre les services des différentes collectivités<sup>789</sup>. Des moyens favorisant la cohérence des actions menées sont donc nécessaires tels que la notion de chef de file et l'institution de guichets uniques de prise en charge des situations de précarité énergétique avec les SLIME. Ce rapprochement s'avère d'autant plus nécessaire qu'en sus de cette diversité institutionnelle, une multiplicité de moyens juridiques coexiste pour résorber la précarité énergétique.

De multiples institutions sont donc engagées dans la lutte contre la précarité énergétique et se traduisent par un ensemble de mesures et de propositions d'amélioration. En parallèle, la lutte contre la précarité énergétique s'exerce en conférant aux personnes concernées une série de droits subjectifs.

### ***3/ Les droits applicables aux personnes en situation de précarité énergétique***

Les personnes en situation de précarité énergétique bénéficient d'un ensemble de prérogatives pouvant être mises en œuvre en vue de résorber cette situation. Celles-ci se conjuguent pour faire face à ses différents aspects et peuvent être classées en trois catégories comprenant l'accès aux aides à l'approvisionnement en énergie (I), des droits à l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat (II) et du recours aux droits fondamentaux (III).

---

<sup>787</sup> E. Bellanger et F.-M. Poupeau, *Lumières sur la banlieue. Histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC)*, Les éditions de l'atelier, 2013

<sup>788</sup> ARENE, *Lutter contre la précarité énergétique Analyse des initiatives et des besoins en Île-de-France*, Op. cit., p. 52.

<sup>789</sup> ARENE, *Lutter contre la précarité énergétique Analyse des initiatives et des besoins en Île-de-France*, Op. cit., p. 16.

## I. L'accès aux aides à l'approvisionnement en énergie

Le prix de l'énergie est un élément constitutif majeur de la précarité énergétique. Or, si les prix du gaz ont vocation à se stabiliser ou à connaître une légère hausse, celui de l'électricité a connu une hausse de 5 % en 2013<sup>790</sup>, devrait également croître de 5 % en 2014, la facture devant bondir de 30% entre 2013 et 2017<sup>791</sup> et de 50% d'ici à 2020<sup>792</sup>.

Des mesures de droit commun existent en cas de difficultés des ménages dans le paiement des factures d'énergie. Conformément à l'article 1244-1 du Code civil : « compte tenu de la situation du débiteur et en considération des besoins du créancier, le juge peut, dans la limite de deux années, reporter ou échelonner le paiement des sommes dues », la situation pouvant donner lieu à un rétablissement de la fourniture d'énergie avec une puissance éventuellement réduite<sup>793</sup>. Les dettes d'énergies peuvent également donner lieu à un effacement total ou partiel dans le cadre de la procédure de surendettement<sup>794</sup>. Cependant, ces dispositifs exceptionnels ne sauraient suffire pour faire face à une situation de précarité énergétique grandissante.

La nécessité d'accompagner les ménages présentant des difficultés pour payer leurs factures d'énergie a donné lieu à l'adoption d'un dispositif spécifique relevant du service public de l'énergie qui s'est consolidé au cours du temps. Alors que les règles en vigueur ne prévoyaient pas de régime préférentiel pour les ménages en situation de détresse<sup>795</sup>, les articles 43-5 et 43-6 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 sur la lutte contre la pauvreté modifiés à plusieurs reprises ont institué un maintien temporaire de la fourniture d'énergie ainsi qu'un mécanisme d'aide pour les ménages présentant des difficultés à payer leurs factures d'électricité et de gaz. La reconnaissance du droit à l'électricité par la loi du 10 février 2000 a donné lieu de façon concomitante à l'instauration d'un tarif social de l'électricité : la tarification spéciale « produit de première nécessité ». La loi du 3 janvier 2003 a quant à elle étendu la tarification sociale de l'énergie au gaz naturel par le biais d'un tarif spécial de solidarité.

Le régime d'aide à l'approvisionnement des plus démunis est donc constitué de mécanismes économiques et non-économiques (service de maintien de la fourniture d'énergie) dont le financement est supporté par les consommateurs d'énergie et représente environ 3 % des charges prévisionnelles de service public de l'électricité pour 2013<sup>796</sup>. Il peut

---

<sup>790</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 25 juillet 2013 portant avis sur le projet d'arrêté relatif aux tarifs réglementés de vente d'électricité.

<sup>791</sup> Le fonctionnement des marchés de détail français de l'électricité et du gaz naturel, Commission de régulation de l'énergie (CRE), Janvier 2013.

<sup>792</sup> Synthèse du Rapp. n° 667 de M. J. Dessessard fait au nom de la commission d'enquête présidé par M. Poniatovski.

<sup>793</sup> TI Montargis, 6 déc. 1988, EDF c. Gourlain ; CA Bordeaux, 31 mars 1988, Pierre c. EDF-GDF, *CJEG*, 1989, 251 ; T. com, Bobigny, 9 mai 1996, EDF-GDF c. Mme Materne, *CJEG*, 1997, 317 ; TI, Roanne, 9 févr. 1999, M... c. EDF-GDF, *CJEG*, 2000, 349.

<sup>794</sup> C. conso., L331-1 et R. 331-1 à 27 ; concernant la procédure de « rétablissement personnel » : C. conso., art. L331-7-3.

<sup>795</sup> CE, 16 nov. 1962, Synd. intercomm. d'électricité de la Nièvre, *Lebo*, 612 ; *CJEG*, 1963, concl. Henry.

<sup>796</sup> *La lettre du médiateur national de l'énergie*, sept. oct. 2013, n° 16.

être divisé en trois catégories distinctes comprenant les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz (A), l'aide au paiement des factures (B) et l'encadrement des coupures d'électricité, de gaz et de chaleur (C).

## A. Les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz

La tarification sociale de l'énergie bénéficie d'un champ d'application limité à certaines sources d'énergie dont le régime juridique tend à évoluer dans le temps. En ce sens, l'article 67 de la loi de finance rectificative pour 2007 avait institué un fonds social pour le chauffage des ménages chargé de collecter des versements destinés aux actions d'aide sociale générale mises en œuvre par l'Etat en faveur des ménages modestes financé par les industries pétrolières<sup>797</sup>. Celui-ci a permis de doubler le montant de la « prime à la cuve », aide forfaitaire annuelle sur la facture de fioul réservée aux ménages non imposables dont le mode principal de chauffage de la résidence principale était le fioul domestique<sup>798</sup>. Son montant est ainsi progressivement passé de 75 à 200 euros sur l'hiver 2008-2009<sup>799</sup> au profit d'environ 830 000 personnes<sup>800</sup>. Ce soutien financier n'a pas été reconduit.

Une tarification sociale est également applicable concernant l'électricité et le gaz. Elle relève des services publics de l'électricité et du gaz et concourt à un objectif de cohésion sociale<sup>801</sup>. Le tarif applicable en matière d'électricité dit « produit de première nécessité » (TPN) fut institué par la loi du 10 février 2000 et mis en œuvre dans un décret du 8 avril 2004<sup>802</sup>. Peuvent bénéficier de ce tarif les personnes disposant d'un contrat d'électricité de 3 à 9 kVA inclus pour leur résidence principale, sous condition de ressources financières. Alors qu'il concernait les personnes dont le revenu n'excédait pas le plafond de la couverture maladie universelle complémentaire, un arrêté du 21 décembre 2012 est venu étendre son champ d'application aux ayants-droits de l'aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé, rehaussant ainsi le plafond de ressources d'environ 35 % correspondant à 400 000 foyers<sup>803</sup>. Un décret du 15 novembre 2013 a modifié les critères d'éligibilité de ces tarifs en ajoutant un critère fondé sur le revenu fiscal de référence<sup>804</sup>. Le montant du revenu fiscal de

---

<sup>797</sup> Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, *JORF* n°0301 du 28 décembre 2007 page 21482 ; décret n° 2007-1841 du 26 décembre 2007 désignant l'organisme gestionnaire du fonds social pour le chauffage des ménages, *JORF* n°0301 du 28 décembre 2007 p. 21675.

<sup>798</sup> Question écrite n° 17009 de M. William Dumas, *JOAN* du 19/02/2008 p. 1327 ; Rép. *JOAN* du 23/06/2009 p. 6148.

<sup>799</sup> Décret n° 2009-40 du 12 janvier 2009 instituant une aide exceptionnelle en faveur de ménages non imposables à l'impôt sur le revenu qui utilisent le fioul domestique comme mode de chauffage dans leur habitation principale, *JORF* n°0011 du 14 janvier 2009 p. 736.

<sup>800</sup> ENEA consulting, *La lutte contre la précarité énergétique leviers, enjeux et perspectives de lutte contre la précarité énergétique dans le logement, op. cit.*, p. 6.

<sup>801</sup> C. énerg., art. L. 121-5 et L. 121-32 ; v. avis n° 02-A-13 du 23 octobre 2002 relatif à un projet de décret fixant le tarif spécial de l'électricité dit "produit de première nécessité".

<sup>802</sup> Décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité, *JORF* n°86 du 10 avril 2004 page 6773.

<sup>803</sup> Arrêté du 21 décembre 2012 portant modification de l'annexe au décret n° 2004-325 du 8 avril 2004 modifié relatif à la tarification spéciale de l'électricité comme produit de première nécessité, *JORF* n°0300 du 26 décembre 2012 page 20436 ; C. Fontaine, « Tarification sociale et précarité énergétique », *La Gazette*, 20 janv. 2014, p. 44.

<sup>804</sup> Décret n° 2013-1031 du 15 novembre 2013 portant extension à de nouveaux bénéficiaires des tarifs sociaux

référence annuel maximal pour pouvoir bénéficier des tarifs sociaux est fixé à 2 175 euros par part. Ce montant est majoré de 11,3 % pour les foyers résidants dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion et de Mayotte.

Le soutien financier correspond à une déduction forfaitaire sur le prix de fourniture contractuellement établi entre le client domestique et son fournisseur d'électricité en fonction de la puissance souscrite et du nombre d'unités de consommation que compte le foyer<sup>805</sup>. Sur les deux millions de ménages éligibles au tarif social de l'électricité, seuls 650 000 en étaient bénéficiaires en 2011<sup>806</sup>. Cette situation a conduit à renforcer l'effectivité du dispositif en vigueur en prévoyant son application systématique depuis le 8 mars 2012<sup>807</sup>. Selon cette procédure, il revient aux organismes d'assurance maladie de communiquer aux fournisseurs d'électricité, au moins une fois par trimestre, les éléments permettant d'identifier les personnes pouvant bénéficier du TPN. Sur la base de ces informations, les fournisseurs d'électricité adressent à leurs clients identifiés comme bénéficiant du tarif social une attestation les informant qu'ils remplissent les conditions ouvrant droit au bénéfice dudit tarif, en précisant que, sauf refus exprès de leur part dans un délai de quinze jours, cette tarification leur sera appliquée. A l'expiration de ce délai de quinze jours, et sauf refus du consommateur, la tarification sociale est appliquée pendant un an. L'article 7 de la loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre a étendu l'application du TPN aux gestionnaires des résidences sociales mentionnées à l'article L. 633-1 du Code de la construction et de l'habitation, ouvrant ainsi son éligibilité auprès de huit millions de personnes<sup>808</sup>. Les bénéficiaires du TPN disposent en outre de la gratuité de la mise en service et de l'enregistrement du contrat lors de l'installation dans un logement, et d'un abattement de 80 % du coût d'un déplacement facturé au client lorsque ce dernier, en raison d'un défaut de paiement, fait l'objet d'une interruption de fourniture.

De manière comparable, le « tarif spécial de solidarité » (TSS) s'applique concernant la fourniture de gaz naturel<sup>809</sup>. Il est ouvert depuis le 15 août 2008 à tous les consommateurs éligibles au TPN et s'applique dans les mêmes conditions<sup>810</sup>. Au même titre que pour l'électricité, sur le million de ménage éligible pour le gaz, seuls 300 000 avaient fait usage de

---

de l'électricité et du gaz naturel, *JORF* n°0266 du 16 novembre 2013 page 18640.

<sup>805</sup> Aut. concu., avis n°13-A-13 du 24 juillet 2013 concernant un projet de décret relatif aux tarifs sociaux du gaz et de l'électricité.

<sup>806</sup> CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 24 mars 2011 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'annexe au décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture du gaz naturel au tarif spécial de solidarité ; <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-tarif-de-premiere-necessite-TPN.html>

<sup>807</sup> Décret n°2012-309 du 6 mars 2012 relatif à l'automatisation des procédures d'attribution des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel, *JORF* n°57 du 7 mars 2012, p.4239 ; Avis n°12-A-03 du 14 février 2012 de l'Autorité de la concurrence concernant un projet de décret relatif à l'automatisation de la procédure d'attribution des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité .

<sup>808</sup> Décret n° 2013-1031 du 15 novembre 2013 portant extension à de nouveaux bénéficiaires des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel, *op. cit.* ; C. Krolik, « Un prélude en demi-teinte : à propos de la décision n° 2013-666 DC », *RJE*, septembre 2013, n° 3-2013, p. 425.

<sup>809</sup> C. énerg., art. L.445-5.

<sup>810</sup> Décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité, *JORF* n°189 du 14 août 2008 p. 12873.

ce droit à la fin de l'année 2009, 340 000 fin 2010<sup>811</sup>. L'automatisation du dispositif devrait donc étendre de manière significative son application<sup>812</sup>. Le TSS est calculé sur la base d'une déduction forfaitaire sur le prix de fourniture fixé dans le contrat d'abonnement souscrit par le client domestique auprès de son fournisseur de gaz naturel, ou par un versement forfaitaire pour les personnes résidant dans un immeuble d'habitation chauffé collectivement au gaz naturel. La déduction forfaitaire est établie en fonction de la plage de consommation, c'est-à-dire des usages du gaz (cuisson, eau chaude et/ou chauffage) et augmente avec le nombre de personnes du foyer bénéficiaire. Le gouvernement a revalorisé les montants de déductions et de versements forfaitaires du TSS, avec une date d'effet au 1<sup>er</sup> avril 2014, pour compenser en totalité l'instauration de la contribution climat énergie prévue par la loi de finances pour 2014<sup>813</sup>. Le nombre de foyers bénéficiaire du TSS était de 457 000 en 2012 pour un coût estimé à 20 millions d'euros<sup>814</sup>.

A l'origine, tous les fournisseurs étaient habilités à proposer le TSS alors qu'EDF et les entreprises locales de distribution bénéficiaient d'un monopole pour le TPN. En réponse aux recommandations de l'Autorité de la concurrence et la CRE<sup>815</sup>, la loi du 15 avril 2013 a étendu la possibilité de proposer le TPN à l'ensemble des fournisseurs d'électricité et de gaz.

Les surcoûts supportés par les fournisseurs au titre de la tarification sociale de l'électricité et du gaz doivent être compensés. Concernant l'électricité, cette compensation est assurée par la contribution aux charges du service public de l'électricité (CSPE) dont le financement est assuré par les consommateurs finals d'électricité dont le montant est calculé au prorata de la quantité d'électricité consommée<sup>816</sup>. Pour le secteur du gaz, elle prend la forme d'une contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSSG) dont le montant est calculé au prorata de la quantité de gaz naturel vendue par les fournisseurs aux consommateurs finals<sup>817</sup>. Le contrôle de la mise en œuvre de la tarification sociale de l'énergie relève de la compétence des autorités organisatrices de la distribution d'électricité et

---

<sup>811</sup> CRE, Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 24 mars 2011 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'annexe au décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture du gaz naturel au tarif spécial de solidarité.

<sup>812</sup> Décret n°2012-309 du 6 mars 2012 relatif à l'automatisation des procédures d'attribution des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz naturel, *op. cit.*

<sup>813</sup> Arrêté du 21 mars 2014 portant modification de l'annexe au décret n° 2008-778 du 13 août 2008 relatif à la fourniture du gaz naturel au tarif spécial de solidarité, *JORF* n°0073 du 27 mars 2014 page 6034 ; CRE, délib. 5 mars 2014, NOR : CRER1401302V : JO, 27 mars.

<sup>814</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-tarif-special-de-solidarite-TSS.html> ; ENEA consulting, *La lutte contre la précarité énergétique leviers, enjeux et perspectives de lutte contre la précarité énergétique dans le logement*, oct. 2013, p. 6.

<sup>815</sup> Avis n° 12-A-03 du 14 février 2012 de l'Autorité de la concurrence concernant un projet de décret relatif à l'automatisation de la procédure d'attribution des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité ; délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 2 février 2012 portant avis sur le projet de décret relatif à l'automatisation de la procédure d'attribution des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité.

<sup>816</sup> C. énerg., art. L. 121-6 et s.; décret n°2004-90 du 28 janvier 2004 relatif à la compensation des charges de service public de l'électricité, *JORF* n°24 du 29 janvier 2004 page 2093.

<sup>817</sup> L. 121-35 ; décret n° 2008-779 du 13 août 2008 relatif à la compensation des charges de service public portant sur la fourniture de gaz naturel au tarif spécial de solidarité, *JORF* n°0189 du 14 août 2008 page 12875.

du gaz<sup>818</sup>.

Les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz relèvent des missions de service public des fournisseurs d'énergie. En contribuant à la réduction du montant des factures d'énergie, elles constituent une réponse à une cause principale de la précarité énergétique. Cependant, leur mise en œuvre montre que les bénéficiaires, malgré l'ensemble des avancées réalisées, demeurent bien inférieur aux nombre de ménages en situation de précarité énergétique. En effet, alors que la France compte 3,8 millions de ménages en situation de précarité énergétique, seuls 1,3 million de disposaient du TPN en juin 2013 pour un coût estimé à 145 millions d'euros<sup>819</sup>.

De plus, les tarifs sociaux de l'énergie font l'objet de critiques<sup>820</sup>. La CRE souligne que la procédure d'attribution des tarifs sociaux reste excessivement complexe, au regard du nombre d'acteurs qu'elle fait intervenir (fournisseurs, organisme agissant pour le compte des fournisseurs, gestionnaires de réseaux de distribution, organismes d'assurance-maladie, administration fiscale, gestionnaires de résidences sociales) et des nombreux flux d'informations qui transitent entre eux. Cette procédure engendre des surcoûts de gestion importants. Elle recommande qu'une réflexion soit engagée pour élaborer un mécanisme plus simple et plus efficace d'aide aux clients en situation de précarité énergétique. Pour simplifier la procédure d'attribution des tarifs sociaux, la CRE suggère également que les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel aient l'obligation de faire appel à un organisme agissant pour leur compte, commun à l'ensemble des fournisseurs. La mise en œuvre de cette procédure nécessiterait une modification du Code de l'énergie parce qu'elle limiterait la liberté contractuelle des fournisseurs. Les modalités de désignation du prestataire commun pourraient être précisées par voie réglementaire<sup>821</sup>.

Dans le même sens, dans son rapport d'activité 2012, le médiateur national de l'énergie relève la « complexité administrative et logistique » de ces tarifs estimant qu'ils « n'étaient pas la meilleure solution » pour faire face à la montée des ménages précaires en France<sup>822</sup>. Il critique également les modalités et les coûts de distribution de ces aides (moins de 200 millions d'euros par an).

Dans un rapport d'audit de juillet 2013, l'ADEME estime que ce dispositif est « complexe et insuffisant pour lutter contre la précarité énergétique »<sup>823</sup>. Le rapport considère que le croisement des données entre les organismes est « intrinsèquement complexe et ne peut pas couvrir toutes les situations », le bénéfice des tarifs sociaux sans contrat d'énergie reconnu à son nom relevant « du parcours du combattant ». Les critiques portent également sur le montant de l'aide ne permettant « de soulager les ménages aux revenus les plus faibles [que]

---

<sup>818</sup> CGCT, art. L. 2224-31.

<sup>819</sup> *La lettre du médiateur national de l'énergie*, sept. oct. 2013, n° 16 ; ENEA consulting, *La lutte contre la précarité énergétique leviers, enjeux et perspectives de lutte contre la précarité énergétique dans le logement*, oct. 2013, p. 6.

<sup>820</sup> SIA Conseils, *Etude sur les tarifs sociaux gaz et électricité*, mai 2011.

<sup>821</sup> Délib. CRE, 27 août 2013, NOR : CRER1326432V : JO, 16 nov.

<sup>822</sup> Médiateur national de l'énergie, *Présentation du Rapport d'activité 2012*, 11 juin 2013.

<sup>823</sup> ADEME, *Rapport d'audit sur les tarifs sociaux de l'énergie*, juill. 2013.

d'une partie de leurs factures d'électricité et de gaz ». En effet, l'aide des tarifs sociaux de l'ordre de 8 euros par mois apparaît « d'un montant bien trop faible au regard du montant des factures d'énergie pour pouvoir effectivement protéger les ménages de la précarisation énergétique qui s'amplifie ». L'ADEME pointe « une aide inéquitable vis-à-vis de ceux qui ne sont pas chauffés au gaz naturel [...] Ceux qui sont chauffés au gaz naturel cumulent à la fois le TPN et le TSS alors que ceux chauffés par d'autres modes de chauffage ne reçoivent que le TPN ».

En conséquence, le rapport propose des « mesures immédiates » consistant à forfaitiser le montant des aides pour ne plus le lier au tarif souscrit : « ces dispositions sont plus équitables et permettent une communication immédiate au bénéficiaire du montant de l'aide auquel il peut prétendre ». Le rapport préconise également une augmentation des tarifs sociaux de l'énergie et une amélioration du système d'automatisation. Au delà de ces adaptations, l'ADEME propose de compléter les tarifs sociaux avec la création d'un chèque énergie étendu à toutes les énergies, quel que soit le moyen de chauffage, ce qui inclurait fioul, bois, réseaux de chaleur, etc<sup>824</sup>. Elle rejoint la proposition du Médiateur national de l'énergie d'instaurer un chèque énergie financé par la CSPE et la CTSS. Le rapport préconise de verser ce chèque dans toutes les situations où les tarifs sociaux « sont structurellement inopérants (exemple : le bénéficiaire n'est pas chauffé au gaz naturel) » et où les tarifs sociaux « présentent des limites opérationnelles (exemple : le contrat électricité du bénéficiaire n'est pas identifié) ». Ce chèque serait distribué au bénéficiaire lorsque le ou les contrats individuels électricité ou gaz ne seraient pas identifiés. Il s'inscrit dans le projet de création d'« un véritable bouclier énergétique » qui figure parmi les 15 propositions du Conseil national de la transition énergétique (CNTE) en remplacement des tarifs sociaux de l'énergie<sup>825</sup>. L'étude ENEA consulting sur la lutte contre la précarité énergétique rappelle les intérêts d'un chèque énergie, théoriquement simple à mettre en œuvre et applicable à toute énergie. Elle pointe cependant des limites potentiellement liées au fait qu'il n'incite pas à la diminution de la consommation d'énergie et qu'il est difficile à différencier des aides au logement<sup>826</sup>. Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit l'instauration d'un chèque énergie, versé sous condition de ressources pour l'acquittement de tout ou partie du montant des factures d'énergie relatives au logement du ménage ou des dépenses assumées pour l'amélioration de la qualité environnementale de ce dernier en substitution des tarifs sociaux actuels au plus tard à compter du 31 décembre 2016<sup>827</sup>.

Les tarifs sociaux de l'énergie ont connu des évolutions régulières depuis leur institution et pourraient encore connaître des modifications substantielles. Cependant, dans

---

<sup>824</sup> V. Ph. Pelletier, A. De Quero et B. Lapostolet, *Rapport du groupe de travail sur la précarité énergétique*, 15/12/2009, p. 17 ; A. de Béthencourt et J. Chorin, *Efficacité énergétique : un gisement d'économies ; un objectif prioritaire*, Les avis du Conseil économique, social et environnemental, 2013, p. 39.

<sup>825</sup> Synthèse des travaux du débat national sur la transition énergétique de la France présentée par le Conseil national du débat sur la transition énergétique, en juillet 2013

<sup>826</sup> ENEA consulting, *La lutte contre la précarité énergétique leviers, enjeux et perspectives de lutte contre la précarité énergétique dans le logement*, oct. 2013, p. 12.

<sup>827</sup> Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, NOR : DEVX1413992L/Bleue-1, art. 60.

certaines situations, ceux-ci peuvent s'avérer insuffisant et impliquent de recourir à des moyens complémentaires consacrés à l'aide au paiement des factures.

## **B. L'aide au paiement des factures**

Le régime d'aide au paiement des factures d'énergie est actuellement régi par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et le décret du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau<sup>828</sup>. L'article 1<sup>er</sup> de la loi dispose que « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ». Le dispositif applicable retient donc un champ d'application plus étendu que la tarification sociale de l'énergie puisqu'en plus de s'appliquer à l'électricité et au gaz il concerne la fourniture de chaleur.

Le service d'aide au paiement des factures d'énergie s'inscrit dans le cadre du PDALPD<sup>829</sup>. Celui-ci a notamment pour objet de définir des mesures adaptées destinées à lutter contre la précarité énergétique dont la mise en œuvre se traduit par l'institution d'un fonds de solidarité pour le logement. Cette institution est chargée d'accorder, dans les conditions définies par son règlement intérieur, des aides financières sous forme de cautionnements, prêts ou avances remboursables, garanties ou subventions à des personnes se trouvant dans l'impossibilité d'assumer le paiement de leurs factures de fourniture d'électricité, de gaz ou de chaleur.

Le FSL peut être saisi directement par toute personne ou famille en difficulté et, avec son accord, par toute personne ou organisme y ayant intérêt ou vocation<sup>830</sup>. Les conditions d'octroi des aides ne peuvent reposer sur d'autres éléments que le niveau de patrimoine ou de ressources des personnes et l'importance et la nature des difficultés qu'elles rencontrent<sup>831</sup>. Aucune participation aux frais de dossier ou d'instruction ne peut être exigée des personnes ou familles.

Son financement est assuré par le département mais prend la forme d'une convention passée entre le département, d'une part, et les représentants de chaque fournisseur d'énergie ou d'eau livrant des consommateurs domestiques, d'autre part, afin de définir le montant et les modalités de leur concours financier au fonds de solidarité pour le logement. Les autres collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les autres personnes associées à son élaboration peuvent également participer à son

---

<sup>828</sup> C. éner., art. L. 122-6.

<sup>829</sup> J.-L. Pissaloux, « Collectivités locales et lutte contre la précarité énergétique », in *Droit et gestion des collectivités territoriales Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, op. cit., p. 150.

<sup>830</sup> *Ibid.*, art. 6-2..

<sup>831</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, op. cit., art. 6-1.

financement<sup>832</sup>. Ses actions peuvent être complétées par des aides particulières des collectivités territoriales dès lors qu'elles « n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation »<sup>833</sup>.

En 2008, les FSL ont accompagné financièrement 306 000 ménages au titre du règlement des factures d'énergie pour un montant estimé à 66 millions d'euros au niveau national sur un montant global de l'ordre de 307 millions, soit un peu plus de 20 %, avec une aide moyenne de l'ordre de 150 euros<sup>834</sup>. Cependant, les aides accordées revêtent un caractère ponctuel et en cas de difficultés financières trop importantes, les personnes devront recourir à une procédure de type surendettement. En ce sens, le Conseil d'Etat précise que le FSL peut rejeter une demande d'aide si l'aggravation de la dette de l'intéressé rendrait inefficace le soutien qui pourrait lui être accordée pour éviter l'interruption, en raison de l'insuffisance de ses ressources qui ne lui permettent pas de faire face à ses charges locatives<sup>835</sup>.

L'aide au paiement des factures d'énergie constitue donc un soutien indispensable pour les personnes en situation de précarité énergétique avancée. Cependant, le caractère négocié de cet instrument conduit à faire varier son contenu en fonction des besoins recensés et connus, et des orientations politiques de chaque département et de l'état de leurs finances. De plus, l'instrument montre ses limites dans un champ d'application limité aux énergies de réseaux. Enfin, en tant que service de secours, il doit être relié au régime juridique applicable à l'encadrement des coupures d'électricité, de gaz et de chaleur.

### **C. L'encadrement des coupures d'électricité, de gaz et de chaleur**

A l'origine, aucune protection du consommateur n'était applicable en matière de coupure de l'approvisionnement en énergie en cas de non-paiement des factures, le distributeur pouvant procéder à son interruption en cas de non-paiement<sup>836</sup>, après mise en demeure de l'intéressé<sup>837</sup>, dès lors que les retards de paiement n'étaient pas trop anciens ou trop peu importants<sup>838</sup>. Cependant, le régime juridique a connu des évolutions sous l'influence des mouvements sociaux en faveur du droit d'accès à l'énergie. Ceux-ci ont conduit en 2006 à l'adoption de 119 arrêtés municipaux et 27 délibérations de conseils municipaux ayant pour objet d'interdire les coupures d'électricité dont les contestations contentieuses ont conduit à leur annulation au motif que ceux-ci ne pouvaient se fonder sur les menaces à l'ordre public, la sécurité ou la salubrité publique faute de gravité et d'imminence suffisantes du trouble<sup>839</sup>.

---

<sup>832</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *op. cit.*, art.6-3.

<sup>833</sup> CGCT, art. L. 1111-5 ; CE, Ass., 29 juin 2001, Cne de Mons-en-Bareuil, req. n° 193716, *Lebon* 298 ; *AJDA*, 2002, 42, note Y. Jégouzo ; *AJDA*, 2002, 386, note D. Roman ; *RFDA*, 2001, 955 ; *Dr. adm.*, 2001, n° 183.

<sup>834</sup> J.-L. Pissaloux, « Collectivités locales et lutte contre la précarité énergétique », in *Droit et gestion des collectivités territoriales Collectivités territoriales et énergie : ambitions et contradictions*, *op. cit.*, p. 150 ; CLER, *Habitat, précarité sociale et énergie, Un Manifeste pour agir*, 2004, p. 4.

<sup>835</sup> CAA Lyon, 18 déc. 2012, M. R..., req., n° 11LY02909, inédit au *Lebon*.

<sup>836</sup> Chambéry, 29 sept. 199, Decombes c. EDF, *CJEG*, 2000, 348 ; Civ. 1<sup>ère</sup>, 9 juill. 2002, Mme X... c. EDF-GDF, n° 99-21.350, *Bull. civ. I*, n° 187 .

<sup>837</sup> Toulouse, 15 oct. 1992, Di Mosole c. EDF, *CJEG*, 1993, 431.

<sup>838</sup> Civ. 1<sup>ère</sup>, 25 mars 1963, Electricité de Strasbourg c. Dame Gyss, *Bull. civ. I*, n° 181 ; *CJEG*, 1964, 44.

<sup>839</sup> CE, 11 mars 2005, Min. intérieur c. Cne d'Avion, req. n° 276181, *Lebon*, 101 ; *AJDA*, 2005, 1198 ; *BJCL*,

La protection juridique est intervenue par l'institution législative d'une « trêve hivernale » entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 15 mars limitant l'interdiction des coupures d'électricité de gaz et de chaleur dans le domicile des personnes bénéficiant ou ayant bénéficié, dans les douze derniers mois, d'une aide du FSL<sup>840</sup>. Cette protection a été renforcée par l'article 19 de loi du 15 avril 2013, modifiant l'article L. 115-3 du Code de l'action sociale et des familles afin de généraliser la trêve hivernale dans une résidence principale, du 1er novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante, par interruption de la fourniture ou par résiliation du contrat. En revanche, les fournisseurs d'électricité demeurent en droit de procéder à une réduction de puissance, sauf à l'égard des consommateurs bénéficiant du TPN. En dehors de la trêve hivernale, les fournisseurs d'électricité, de gaz et de chaleur restent en droit de procéder à une suspension ou une interruption de l'approvisionnement en énergie à condition de respecter un cadre procédural défini dans le décret 2008-780 du 13 août 2008<sup>841</sup>.

Lorsqu'un consommateur d'électricité, de gaz ou de chaleur n'a pas acquitté sa facture dans un délai de 14 jours après sa date d'émission ou à la date limite de paiement lorsque cette date est postérieure, son fournisseur peut l'informer par un premier courrier qu'à défaut de règlement dans un délai supplémentaire de 15 jours sa fourniture pourra être réduite ou suspendue pour l'électricité ou suspendue pour le gaz et la chaleur. A défaut d'accord entre le consommateur et le fournisseur sur les modalités de paiement dans ce délai de 15 jours, ce dernier peut procéder à la réduction ou à la coupure d'énergie à condition d'en aviser le consommateur au moins 20 jours à l'avance par un second courrier dans lequel il l'informe de sa possibilité de saisir les services sociaux.

Par dérogation, lorsqu'un consommateur bénéficie d'un tarif social de la part de son fournisseur ou lorsqu'il a déjà reçu une aide d'un FSL pour régler une facture auprès de ce même fournisseur, et qu'il n'a pas acquitté sa facture à l'expiration du délai de 15 jours, son fournisseur doit l'informer qu'à défaut de règlement dans un délai supplémentaire de 30 jours sa fourniture pourra être réduite ou suspendue pour l'électricité ou suspendue pour le gaz et la chaleur<sup>842</sup>. Il doit également l'informer qu'il peut saisir les services sociaux du département et les services sociaux communaux et qu'il tient leurs coordonnées à sa disposition. Enfin, sauf opposition de sa part et afin de faciliter l'examen de sa situation, le fournisseur informera les services sociaux du département et, le cas échéant, les services sociaux communaux. Le consommateur bénéficie d'un délai, qui ne peut être inférieur à 8 jours, pour exprimer son

---

n° 5/2005, p. 337, concl. Seners ; J. Moreau, « Les problèmes juridiques soulevés par les arrêtés et délibérations anti-coupures », *RJEP*, mars 2006, 97 ; B. Kern, « Légalité des arrêtés anti-coupures EDF/GDF », *RLCT*, avr. 2005, 57 ; G. Pellissier, « L'illégalité des arrêtés municipaux interdisant les coupures d'eau, de gaz ou d'électricité », *Collectivités territoriales intercommunalité*, juin 2005, n° 6, p. 33 ; S. Braconnier, « Les arrêtés anti-coupures d'eau : une réponse juridique inadaptée à un problème social réel », *AJDA*, 2005, 644.

<sup>840</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, *op. cit.*, art. 75 ; V. la proposition de loi créant une couverture énergétique universelle pour les personnes défavorisées, n° 2011, AN, 21 décembre 2004 ; proposition de loi tendant à abolir les coupures d'eau, d'électricité et de gaz et à mettre en place un dispositif de solidarité énergie-eau, n° 423, AN, 21 novembre 2007.

<sup>841</sup> Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, *JORF* n°0189 du 14 août 2008 page 12877.

<sup>842</sup> *Ibid.*, art. 2.

opposition à cette transmission d'information.

Lorsque le FSL est saisi d'une demande d'aide, il doit informer, dans les meilleurs délais, les services sociaux communaux concernés et, s'ils ne le sont déjà, les services sociaux du département et le fournisseur<sup>843</sup>. A compter de la date de dépôt du dossier, le consommateur bénéficie du maintien d'un service restreint de la fourniture d'électricité, de gaz ou de chaleur jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande d'aide. La décision du FSL accordant ou refusant l'aide est prise après consultation des services sociaux communaux et fait l'objet d'une information du fournisseur. A défaut d'une décision d'aide prise dans un délai de deux mois, le fournisseur peut procéder à la réduction ou à la coupure à condition d'en aviser le consommateur par courrier au moins 20 jours à l'avance. Lorsqu'une aide a été attribuée par le FSL pour couvrir une partie de la dette, le fournisseur doit proposer au consommateur, des modalités pour le règlement du solde de la dette et en informe le FSL. Lorsqu'une réduction de fourniture ou une coupure pour impayé a été effectuée et que l'alimentation n'a pas été rétablie dans les 3 jours suivants cette réduction ou cette coupure, le fournisseur en informe immédiatement les services sociaux du département et, le cas échéant, les services sociaux communaux. Enfin, les fournisseurs d'électricité, de gaz naturel et de chaleur doivent transmettre à la CRE et au médiateur national de l'énergie des informations sur les interruptions de fourniture ou les réductions de puissance auxquelles ils procèdent<sup>844</sup>.

Les dispositifs d'aides à l'approvisionnement des plus démunis font donc partie intégrante des services publics de l'électricité, du gaz et de la chaleur pour permettre un maintien de la fourniture d'énergie par des moyens économiques et non-économiques. En apportant un soutien spécifique aux situations de précarité énergétique avancée, ils contribuent à permettre l'accès à l'énergie pour tous. Cependant, ces dispositifs sont déconnectés de la notion de précarité énergétique. Ainsi, des personnes en situation de précarité énergétique peuvent ne pas bénéficier de ces mécanismes, soit parce que leurs revenus sont à peine supérieurs aux seuils fixés, soit parce qu'ils recourent à d'autres sources d'énergie. De plus, ils n'intègrent qu'une partie des causes de la précarité énergétique, excluant notamment celles liées au transport. Les critiques portent également sur des aides ponctuelles et limitées qui n'agissent pas sur les principales causes de l'endettement<sup>845</sup>. Des études sociologiques montrent encore le rôle essentiel de l'accompagnement humain de ces « pauvres silencieux » eu égard au taux de « non-recours » important<sup>846</sup>.

Les acteurs sociaux dénoncent que « l'objectif de prévention et de traitement durable de ces situations est quasiment absent des textes législatifs et ne bénéficie par conséquent que

---

<sup>843</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>844</sup> Décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, *JORF* n°0051 du 1 mars 2014 page 4018 ; Délib. CRE, 13 nov. 2013, NOR : CRER1328083V : JO, 1er mars 2014.

<sup>845</sup> I. Devalière, « Comment prévenir la précarité énergétique ? Les leviers possibles et les risques inhérents à la libéralisation du service de l'énergie ? », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 103 ? p. 137, 2007 ; M. Tribel et F. Pagès, « L'aide à l'énergie en faveur des démunis : l'expérience du centre de Pantin », Hédéra/EDF, 2000.

<sup>846</sup> J. Huguet, « Précarité et gestion des clientèles démunies : expériences internationales et françaises », sociologue, séminaire du GRETS, 19 juin 2007 à la Maison des Sciences de l'Homme, Paris.

de faibles moyens »<sup>847</sup>. La critique résulte, à tout le moins, dans la place insuffisante accordée au soutien financier aux travaux de logements « passoires » et à l'accompagnement des familles en matière de gestion des budgets et des consommations<sup>848</sup>. Ces propos sont à l'origine d'une consolidation de l'intervention publique par l'institution d'un service public complémentaire visant l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat des plus démunis.

## **II. Les droits à l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat**

La mauvaise performance énergétique de l'habitat est une cause majeure de la précarité énergétique. En conséquence, la réalisation d'une politique de résorption de la précarité énergétique implique l'adoption d'actions prioritaires dans ce domaine. La loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement souligne que « le secteur du bâtiment, qui consomme plus de 40 % de l'énergie finale et contribue pour près du quart aux émissions nationales de gaz à effet de serre, représente le principal gisement d'économies d'énergie exploitable immédiatement ». Cependant, le renouvellement du parc immobilier s'effectue lentement. En Île-de-France, les logements anciens, construits avant 1975, représenteront encore 43% du parc en 2050<sup>849</sup>. Par conséquent, l'adoption d'une politique ambitieuse de réhabilitation thermique des bâtiments exige un effort important. Dans ce domaine, la loi Grenelle 1 fixe un objectif de réduction des consommations d'énergie du parc existant d'au moins 38% d'ici à 2020, par la rénovation complète de 400 000 logements chaque année à compter de 2013.

Cette priorité politique est à l'origine de l'institution d'un service public de la performance énergétique de l'habitat par la loi du 15 avril 2013 dans l'article L. 232-1 du Code de l'énergie disposant que celui-ci « assure l'accompagnement des consommateurs souhaitant diminuer leur consommation énergétique. Il assiste les propriétaires et les locataires dans la réalisation des travaux d'amélioration de la performance énergétique de leur logement et leur fournit des informations et des conseils personnalisés ». Il prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de ladite loi, d'un rapport sur la création d'un service public d'aide à la réalisation de travaux d'efficacité énergétique des logements résidentiels. Ce rapport doit notamment faire état des moyens spécifiques affectés par l'Etat par rapport aux besoins identifiés. Il doit définir les différents volets du service public de la performance énergétique de l'habitat et les modalités d'implication des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale ou des syndicats mixtes compétents en matière de distribution publique d'énergies et des structures locales ayant contractualisé avec l'ADEME à des fins de conseil en économie d'énergie et de résorption de la précarité énergétique dans le service public de la performance énergétique de l'habitat et la répartition de leurs compétences respectives.

---

<sup>847</sup> CLER, *Habitat, Précarité sociale et énergie, Un Manifeste pour agir, des acteurs mobilisés*, 2004, p. 5.

<sup>848</sup> I. Devalière, « Au-delà des impayés, comment appréhender la précarité énergétique ? », *Revue Espace Populations Sociétés*, 2008-1.

<sup>849</sup> IAURIF, *L'amélioration énergétique du parc résidentiel francilien*, Février 2010.

Dans le prolongement un « service public de la rénovation énergétique » a été créé pour informer les particuliers sur les aides financières disponibles et les accompagner dans leurs démarches en vue d'engager des travaux de rénovation énergétique dans leur habitat. Celui-ci prend la forme de guichets uniques visant à aider les personnes dans leurs démarches en vue d'engager des travaux de rénovation énergétique dans leur habitat. La centralisation est assurée par un site internet spécifique<sup>850</sup> et un numéro de téléphone unique<sup>851</sup>. Des conseillers relayent localement les actions dans plus de 450 « Points rénovation info service » (PRIS) répartis sur l'ensemble du territoire.

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte prévoit de renforcer les moyens en faveur de l'amélioration de la performance énergétique en instituant une obligation pour les gestionnaires de réseau d'électricité et de gaz, de mettre à disposition des consommateurs, gratuitement, leurs données de comptage ainsi que des systèmes d'alerte liés au niveau de leur consommation<sup>852</sup>. Est également envisagé la mise à disposition des consommateurs bénéficiant du tarif social de leurs données de consommation exprimées en euros, au moyen d'un dispositif d'affichage à l'intérieur de l'habitation<sup>853</sup>.

Le premier volet des politiques consiste à améliorer le repérage de la précarité énergétique liée aux mauvaises performances énergétiques de l'habitat et a donné lieu à plusieurs travaux par la plateforme de recherche et d'expérimentation sur l'énergie dans le bâtiment (PREBAT)<sup>854</sup>. Le second volet se matérialise dans des actions d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments. Ces mesures prennent principalement la forme d'aides financières et des mesures particulières ont été adoptées pour les personnes en situation de précarité énergétique.

La présentation du régime juridique concernant la performance énergétique de l'habitat des plus démunis conduit à concentrer le propos sur les dispositions spécifiques à la précarité énergétique. Préalablement, elle amène à signaler qu'en complément des aides étudiées, les collectivités territoriales participent financièrement à l'amélioration de la performance énergétique des habitations de personnes en situation de précarité énergétique<sup>855</sup>. Cette intervention trouve notamment sa source dans les compétences inhérentes aux collectivités territoriales en matière de soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie valables pour les communautés de communes<sup>856</sup>, les communautés urbaines<sup>857</sup>, les communautés d'agglomération<sup>858</sup>, et les métropoles<sup>859</sup>. Elle résulte également dans les dispositions de l'article L. 1111-2 du CGCT selon lesquelles les communes, les départements

---

<sup>850</sup> <http://www.renovation-info-service.gouv.fr>

<sup>851</sup> 0 810 140 240.

<sup>852</sup> Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, adopté en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014, TA n° 412, art. 7 bis.

<sup>853</sup> *Ibid.*.

<sup>854</sup> <http://www.prebat.net>

<sup>855</sup> Les principales aides octroyées par les conseils régionaux sont recensées sur le site internet : [www.cler.org](http://www.cler.org)

<sup>856</sup> CGCT, art. L. 5214-16.

<sup>857</sup> CGCT, art. L. 5215-20.

<sup>858</sup> CGCT, art. L. 5216-5.

<sup>859</sup> CGCT, art. L. 5217-2.

et les régions concourent avec l'Etat à la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Leurs actions se fondent enfin sur le fait que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes compétents en matière de distribution publique d'énergies de réseau peuvent, de manière non discriminatoire, réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau des consommateurs finals ou faire réaliser des actions tendant à maîtriser la demande d'énergies de réseau des consommateurs desservis en basse tension pour l'électricité ou en gaz, lorsque ces actions sont de nature à éviter ou à différer, dans de bonnes conditions économiques, l'extension ou le renforcement des réseaux publics de distribution d'énergies de réseau relevant de leur compétence<sup>860</sup>. L'article L. 2224-34 du CGCT précise que ces actions peuvent tendre à maîtriser la demande d'énergies de réseau des personnes en situation de précarité. Il ajoute que ces autorités peuvent notamment apporter leur aide aux consommateurs en prenant en charge, en tout ou partie, des travaux d'isolation, de régulation thermique ou de régulation de la consommation d'énergies de réseau, ou l'acquisition d'équipements domestiques à faible consommation. Ces actions peuvent notamment se traduire dans l'institution de fonds sociaux d'aide aux travaux de maîtrise d'énergie. Elles peuvent encore conduire à la création d'Agences locales pour la maîtrise de l'énergie<sup>861</sup>.

Ces financements peuvent être complétés par des aides de l'ANAH, des Caisses d'allocation familiales, des caisses nationales d'assurance vieillesse des salariés, de la Mutualité sociale agricole. De plus, l'article L. 221-1 du Code de l'énergie précise qu'« une part [des] économies d'énergie doit être réalisée au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique » conduisant les fournisseurs d'énergie assujettis aux certificats d'énergie à intervenir dans ce domaine.

De multiples acteurs sont donc engagés dans l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat des plus démunis et le montant des aides varie selon les territoires<sup>862</sup>. La présentation du dispositif conduit à retenir les aides applicables à l'ensemble du territoire national affectées à la performance énergétique des logements privés. En effet, selon l'INSEE, 87 % des ménages en situation de précarité énergétique sont logés dans le parc privé<sup>863</sup>. Cet objectif amène à préciser les aides du programme « Habiter mieux ».

## **A. Les aides du programme « Habiter mieux »**

La loi Grenelle 2 a renforcé l'action publique en faveur de l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat des ménages précaires. Le financement public dans ce domaine s'est principalement développé dans l'article 8 de la loi du 9 mars 2010 de finances

---

<sup>860</sup> CGCT, art. L. 2224-34.

<sup>861</sup> <http://www.federation-flame.org>

<sup>862</sup> I. Devalière, *Maîtrise de l'énergie et prévention contre l'exclusion. Identification des acteurs et analyse des initiatives*, CSTB/ADEME, décembre 2001.

<sup>863</sup> Jean-Louis Borloo, Valérie Létard et Benoist Apparu présentent : Solidarité Ecologique : « Pour que le Grenelle Environnement bénéficie pleinement aux territoires ruraux et aux plus modestes touchés par la précarité énergétique », 26 janvier 2010.

rectificatives pour 2010<sup>864</sup>. Dans le cadre du programme d'investissements d'avenir « Rénovation thermique des logements privés », elle a institué un programme dénommé « Rénovation thermique des logements » et conduit à l'institution d'un fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART) des logements privés en complément des aides octroyées par l'ANAH. Le FART est géré par l'ANAH et a vocation à soutenir les ménages propriétaires et disposant de ressources modestes dans l'amélioration de la performance énergétique des logements sur la période 2010-2017. Le 21 mars 2013, le Président de la République a annoncé la mise en œuvre d'un « plan de rénovation énergétique de l'habitat » visant à rénover 500 000 logements par an d'ici à 2017, dont 380 000 logements privés. Celui-ci a notamment pour objet de financer le programme « Habiter mieux ».

« Habiter Mieux » constitue le volet social du « plan de rénovation énergétique de l'habitat » et a pour objectif de rénover 50 000 logements annuellement<sup>865</sup>. Ce programme bénéficie d'une dotation de 1,35 milliards d'euros, dont 500 millions d'euros au titre des Investissements d'avenir de l'État, 600 millions d'euros de l'Anah et 250 millions d'euros des fournisseurs d'énergie (EDF, GDF-Suez et Total). Le FART contribue au financement de l'amélioration de la performance énergétique des logements des propriétaires occupants de ressources modestes, des propriétaires bailleurs et des syndicats de copropriétaires en complément des aides de l'ANAH<sup>866</sup>. Ce mécanisme a vocation à rénover 38 000 logements en situation de précarité énergétique en 2014<sup>867</sup>. Sa déclinaison s'opère au niveau départemental par la signature de contrats locaux d'engagement contre la précarité énergétique (CLE) associant l'Etat, l'ANAH, les collectivités territoriales et d'autres partenaires. Les CLE sont signés pour une durée de trois ans et s'inscrivent dans le cadre du PDALPD dont ils constituent une modalité de mise en œuvre. Une première « génération » de CLE a été conclue pour la période 2010-2013 et une seconde génération est en cours de négociation pour la période 2014-2017.

Le FART accorde deux catégories d'aides. D'une part, l'aide de solidarité écologique (ASE) peut être attribuée aux propriétaires occupants de ressources modestes et assimilées, aux propriétaires bailleurs ainsi qu'aux syndicats de copropriétaires pour la réalisation de travaux d'économie d'énergie lorsque le projet financé par l'ANAH atteint un gain énergétique suffisant. L'obtention de cette subvention implique pour les propriétaires bailleurs et les syndicats de copropriétaires un gain énergétique d'au moins 35% contre 25 % pour les propriétaires occupants. Le montant de l'ASE s'élève à 3 000 euros pour les propriétaires occupants, à 2 000 euros par logement pour les bailleurs, et à 1 500 euros par lot d'habitation principale pour les syndicats. Toutefois, si une collectivité accorde une aide dans les mêmes

---

<sup>864</sup> Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010, *JORF* n°0058 du 10 mars 2010 page 4746.

<sup>865</sup> [www.anah.fr/habitermieux](http://www.anah.fr/habitermieux)

<sup>866</sup> Décret n° 2013-610 du 10 juillet 2013 relatif au règlement des aides du fonds d'aide à la rénovation thermique des logements privés (FART), *JORF* n°0160 du 12 juillet 2013 page 11615 ; Avenant n° 1 du 26 juin 2013 à la convention du 14 juillet 2010 entre l'Etat et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) relative au programme d'investissements d'avenir action : « Rénovation thermique des logements privés », *JORF* n°0148 du 28 juin 2013 page 10674 ; Circ. 7 déc. 2012, NOR : ETLL1243689C ; BO min. écologie n° 2013/1, 25 janv. 2013.

<sup>867</sup> Plan d'investissement pour le logement Les 20 mesures, Paris, le 21 mars 2013.

conditions, ce montant est augmenté d'un montant égal à celui de l'aide octroyée par la collectivité, dans la limite de 500 euros.

D'autre part, une aide à l'ingénierie sociale, financière et technique peut être accordée par le FART aux propriétaires occupants et aux propriétaires bailleurs lorsqu'ils sont bénéficiaires d'une ASE pour l'élaboration, le montage financier et le suivi de leur projet. Cette aide s'applique dans le cadre de la mission de suivi-animation pilotée par une collectivité (OPAH, PIG et plan de sauvegarde). Dans ce cas les propriétaires bénéficient gratuitement de l'assistance de l'opérateur spécialisé. Elle s'applique également dans le cadre d'un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) passé directement entre le propriétaire et un opérateur spécialisé. La prestation d'AMO fait alors l'objet d'un complément de subvention au propriétaire. Les missions d'ingénierie réalisées par l'opérateur spécialisé doivent comporter les prestations suivantes : évaluation de la situation du ménage et de l'état du logement ; aide à l'élaboration du projet et du montage du dossier de financement ; aide à la réception des travaux et au montage du dossier de paiement de la subvention ; établissement d'une fiche de bilan d'expérience<sup>868</sup>.

Depuis le début du programme, 78 211 logements ont fait l'objet de travaux de rénovation thermique sur le territoire métropolitain à destination de 72 256 propriétaires occupants, 3 941 propriétaires bailleurs et 2 014 logements en copropriété en difficulté<sup>869</sup>. En 2013, 31 235 logements ont fait l'objet de travaux de rénovation thermique, dans le cadre du programme « Habiter mieux » mené par l'ANAH, ayant permis un gain énergétique moyen après travaux estimé à 38 %<sup>870</sup>. L'objectif 2014 est de rénover 50 000 logements<sup>871</sup>. Or, au 30 juin 2014, près de 70 % de la dotation du FART avaient été consommés, soit bien plus que les engagements de la précédente année à la même période. En conséquences, une enveloppe supplémentaire de 38 M€ a été accordée au FART pour le reste de l'année et des règles ont été fixées pour améliorer la gestion des dossiers pour la fin de l'année 2014<sup>872</sup>.

Le programme « Habiter mieux » opère une lutte contre la précarité énergétique en ciblant son action sur les ménages disposant des revenus les plus modestes. Cependant, il ne contribue qu'au dixième des objectifs de rénovation des logements envisagés dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat. Des moyens financiers le complètent pour accompagner des ménages aux revenus modestes parmi lesquels figure la prime de rénovation énergétique.

## **B. La prime de rénovation énergétique**

Dans le cadre du programme Investissements d'avenir, une prime exceptionnelle de 1 350 euros est attribuée depuis 2013 pour financer des travaux d'économie d'énergie dans les

---

<sup>868</sup> Décret n° 2013-610 du 10 juillet 2013 relatif au règlement des aides du fonds d'aide à la rénovation thermique des logements privés (FART), *op. cit.*, annexe I-I.

<sup>869</sup> Lutte contre la précarité énergétique, Programme Habiter Mieux - état d'avancement, août 2014.

<sup>870</sup> <http://www.ameliorer-mon-logement.fr/habiter-mieux.html>

<sup>871</sup> Lutte contre la précarité énergétique, Programme Habiter Mieux - état d'avancement, août 2014.

<sup>872</sup> Circ. n° C 2014-02, 9 juill. 2014 : BO min. Ecologie n° 2014/14, 10 août.

logements des ménages ayant des revenus modestes ou moyens, ne bénéficiant pas de l'ASE<sup>873</sup>. Cette prime peut être accordée à tout propriétaire occupant d'un logement pour sa résidence principale sous conditions de ressources et selon la composition du ménage, quel que soit le montant des travaux. Le logement doit être achevé depuis plus de deux ans, ne pas faire l'objet d'une autre demande de prime d'aide à la rénovation thermique ni d'une ASE.

Pour bénéficier de la prime, les travaux doivent être réalisés par des professionnels et être constitués d'actions relevant d'au moins deux des catégories suivantes : travaux d'isolation thermique de la totalité de la toiture ; travaux d'isolation thermique de la moitié au moins des murs donnant sur l'extérieur ; travaux d'isolation thermique de la moitié au moins des parois vitrées donnant sur l'extérieur ; travaux d'installation de chaudières à condensation, de chaudières à micro-cogénération gaz ou de pompes à chaleur autres que air / air ; travaux d'installation de chaudières ou d'équipements de chauffage ou de production d'eau chaude fonctionnant au bois ou autres biomasses ; travaux d'installation d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable.

Les modalités de distribution de la prime et de gestion des crédits sont précisés dans une convention conclue entre l'État et l'Agence de Services et de Paiement (ASP)<sup>874</sup>. L'aide doit être demandée auprès de l'ASP avant la réalisation des travaux. Le demandeur doit ensuite attester de la réalisation des travaux dans un délai maximum de 18 mois. La prime est distribuée jusqu'à épuisement des fonds disponibles, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2015. Elle peut être cumulée avec l'éco-prêt à taux zéro et le crédit d'impôt développement durable. Elle peut être complétée par des programmes de lutte contre la précarité énergétique.

### **C. Les programmes de lutte contre la précarité énergétique**

L'amélioration de la performance énergétique de l'habitat des ménages précaires implique un soutien financier conséquent ainsi qu'un accompagnement humain. Cette double considération a été prise en compte dans le régime juridique des certificats d'économie d'énergie. Ce dispositif conduit les fournisseurs à financer des économies d'énergie dont une partie doit être réalisée au bénéfice des ménages en situation de précarité énergétique<sup>875</sup>. Dans ce sens, une part des certificats peut être obtenue par la participation des énergéticiens à des programmes de lutte contre la précarité énergétique.

Dans ce sens, le programme « Habiter mieux » a été prévu pour recevoir le financement des « énergéticiens obligés »<sup>876</sup>. Il a donné lieu à la signature d'une convention entre l'Etat, l'ANAH, EDF, GDF-Suez et Total en date du 30 septembre 2011 conduisant à

---

<sup>873</sup> Décret n° 2013-832 du 17 septembre 2013 relatif aux modalités d'attribution de la prime exceptionnelle d'aide à la rénovation thermique des logements privés, *JORF* n°0218 du 19 septembre 2013 page 15688 ; <http://www.territoires.gouv.fr/prime-renovation-energetique-de-1350-euros>.

<sup>874</sup> Conv. 19 août 2013, NOR : PRMX1321032X : JO, 22 août

<sup>875</sup> C. éner., art. L. 221-1.

<sup>876</sup> Arrêté du 25 novembre 2011 portant validation d'un programme de réduction de la consommation énergétique des ménages les plus défavorisés dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, *JORF* n°0287 du 11 décembre 2011 page 21020 ; PRO-PE-01.

financer des actions ciblées sur le programme habiter mieux<sup>877</sup>. En contrepartie, ceux-ci se voient délivrer des certificats pour le financement d'aides aux travaux et à l'ingénierie. Un même procédé s'applique au programme « Toit d'abord », porté par la Fondation l'Abbé Pierre visant à proposer une offre locative à loyers « très sociaux » destinés aux ménages les plus défavorisés ainsi que la construction et la rénovation de 600 à 700 logements par an<sup>878</sup>. Le programme « Pacte Energie Solidarité » porté par la société CertiNergy visait à la fin de l'année 2013, l'amélioration de la performance énergétique de plus de 1 000 logements dont les occupants sont en situation de précarité énergétique<sup>879</sup>. Le programme « Rénovation solidaire-Bordeaux » porté par la ville de Bordeaux visait à accompagner chaque année, sur la période 2012-2014, les travaux d'économie d'énergie de logements de 50 propriétaires occupants en situation de précarité énergétique en centre ville<sup>880</sup>.

Enfin, la lutte contre la précarité énergétique dans le domaine de l'habitat peut également être promue par des mécanismes d'information et de suivi comme en témoigne le programme « SLIME » porté par le CLER et dont l'objectif est la détection et le premier contact avec des ménages en situation de précarité énergétique pour envisager avec eux des pistes durables de solution<sup>881</sup>. Des programmes d'information faveur de la maîtrise de la demande énergétique complètent ce dispositif<sup>882</sup>.

Ces applications des certificats d'énergie à la précarité énergétique prouvent la possibilité de recourir à des moyens innovants de financement par une implication des énergéticiens. Elles montrent également le rôle essentiel de la relation humaine par un accompagnement des personnes dans des actions de sensibilisation concernant l'efficacité et la sobriété énergétiques. Ces moyens entendent se cumuler avec les autres dispositifs visant à résorber la précarité énergétique. Cependant, dans certaines situations critiques, ceux-ci peuvent se révéler insuffisants au point de devoir se référer en dernier recours aux droits fondamentaux.

### III. Le recours aux droits fondamentaux

« Les droits fondamentaux sont des structures juridiques liant des permissions consacrées par des normes de rang élevé à une protection juridictionnelle contre des violations

---

<sup>877</sup> Dossier de presse, EDF, GDF SUEZ et Total renforcent leur engagement aux côtés de l'Etat pour lutter contre la précarité énergétique, 30 septembre 2011.

<sup>878</sup> Arrêté du 28 mars 2012 portant validation d'un programme de réduction de la consommation énergétique des ménages les plus défavorisés dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, *JORF* n°0084 du 7 avril 2012 page 6392 ; PRO-PE-02.

<sup>879</sup> Arrêté du 26 décembre 2012 portant validation de programmes de réduction de la consommation énergétique des ménages les plus défavorisés dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, *JORF* n°0012 du 15 janvier 2013 page 976 ; PRO-PE-03 ; <http://www.pacte-energie-solidarite.com>

<sup>880</sup> Arrêté du 26 décembre 2012 portant validation de programmes de réduction de la consommation énergétique des ménages les plus défavorisés dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, *op. cit.* ; PRO-PE-04.

<sup>881</sup> Arrêté du 26 décembre 2012 portant validation et programmes d'information et de formation en faveur de la maîtrise de la demande énergétique dans le cadre du dispositif des certificats d'économies d'énergie, *JORF* n°0012 du 15 janvier 2013 page 975 ; PRO-INFO-07.

<sup>882</sup> La liste des programmes d'accompagnement est disponible à cette adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-quatre-categories-de.html>

par des normes de rang inférieur et des comportements imputables à des organes habilités à concrétiser de telles normes »<sup>883</sup>. Ils regroupent un ensemble de normes juridiques principalement issues de traités internationaux et du bloc de constitutionnalité en vue d'accorder une considération éminente à l'humain<sup>884</sup>.

Certains droits se caractérisent principalement dans une obligation d'abstention de l'Etat tandis que d'autres donnent essentiellement accès à des prestations. Cependant, ces deux catégories demeurent indissociables : « une classification stricte permettant de ranger d'une part les droits fondamentaux donnant accès à des prestations et d'autre part ceux qui seraient caractérisés par une abstention de l' « Etat » ne peut donc être maintenue, puisque chaque droit fondamental comporte une certaine distribution de ces deux aspects »<sup>885</sup>.

L'intérêt des droits fondamentaux réside également dans la possibilité de s'en prévaloir devant un juge ordinaire parce que la norme internationale est d'effet direct, devant le juge constitutionnel, voire de saisir une juridiction internationale<sup>886</sup>.

La précarité énergétique peut conduire au non-accomplissement des droits fondamentaux. La question est alors de savoir si des droits fondamentaux pourraient être invoqués pour lutter contre celle-ci. En ce sens, certains systèmes juridiques ont érigé l'accès à l'énergie en un droit fondamental autonome. L'article 48 de la Constitution de la République Démocratique du Congo reconnaît le droit à l'énergie électrique. Au Royaume-Uni, le Département du développement international considère qu'un accès équitable aux services énergétiques essentiels comme la cuisine, le chauffage et l'éclairage, devrait être considéré comme un droit de l'Homme<sup>887</sup>.

Le droit d'accès à l'énergie ne bénéficie pas d'un fondement juridique explicite au titre des droits fondamentaux dans le système juridique français. Cependant, il pourrait être appréhendé comme un droit dérivé de droits existants. La protection juridictionnelle permettrait de suspendre ou d'annuler l'acte liberticide, de réparer le dommage, de bénéficier d'une prestation, voire plus largement d'enjoindre les autorités publiques à agir dans un sens déterminé.

La question est alors de déterminer quels droits fondamentaux pourraient être employés pour lutter contre la précarité énergétique. Cette analyse amène à se référer à plusieurs fondements juridiques en s'intéressant successivement au droit à la vie (A), à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine (B), au droit à mener une vie familiale normale (C), et au droit à la protection et au droit d'obtenir des moyens convenables d'existence (D).

---

<sup>883</sup> L. Favoreu et al., *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 2012, n° 129.

<sup>884</sup> A. Viala, « Droits fondamentaux (notion) », in D. Chagnollaude et G. Drago, *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Dalloz, 2006, p. 303 et s.

<sup>885</sup> L. Favoreu et al., *Droit des libertés fondamentales*, *op. cit.*, p. 111.

<sup>886</sup> *Ibid.*, p. 445 et s. ; M. Gautier et F. Melleray, « Applicabilité des normes internationales », *JCL Adm.*, Fasc. 20, 17 avril 2013.

<sup>887</sup> DFID, *Energy for the poor Underpinning the Millenium Development Goals*, August 2002.

## A. Le droit à la vie

Selon l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie ». L'article 2 de la Charte des droits fondamentaux ajoute que « Toute personne a droit à la vie ». Dans le même sens, ce droit est protégé par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme disposant : « Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi »<sup>888</sup> et il est présenté par la Cour comme « la valeur suprême dans l'échelle des droits de l'homme au plan international »<sup>889</sup>.

Le droit à la vie emporte des obligations négatives à l'égard des Etats résidant dans l'interdiction des exécutions arbitraires. Il comprend également l'obligation positive de protéger la vie. Le juge européen pourrait se référer au droit à la vie de l'article 2§1, celui-ci mettant à la charge des États, l'obligation de mettre en œuvre des réglementations préventives afin d'assurer la protection de la vie et de la santé des habitants<sup>890</sup>. La Cour de Strasbourg affirme l'obligation de l'Etat de « prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction »<sup>891</sup>. Cette obligation a fait l'objet de plusieurs applications en matière environnementale dans le domaine de la prévention des catastrophes naturelles<sup>892</sup>, de risques industriels<sup>893</sup> et de la protection de la santé publique<sup>894</sup>, raisonnement repris par le Conseil d'Etat dans le contentieux relatif à la campagne de vaccination relatif au virus H1N1<sup>895</sup>. La Cour de Strasbourg reconnaît que l'Etat est soumis à une véritable obligation de prévention<sup>896</sup> et que des mesures concrètes doivent être prises pour préserver un individu menacé par les agissements d'autrui<sup>897</sup>.

La question est alors de savoir si un accès insuffisant à l'énergie pourrait être appréhendé sous l'angle du droit à la vie. De manière générale, la précarité menace la survie des personnes. Le groupe de travail européen sur les consommateurs vulnérables a montré que l'absence d'accès à une source de chaleur de qualité pouvait mener à la détérioration de la santé voire engendrer des décès si elle intervient à un large niveau<sup>898</sup>. En ce sens, au Royaume-Uni, le nombre de décès dus à la surmortalité hivernale causée par les conditions de

---

<sup>888</sup> M. Levinet (Dir.), *Le droit au respect de la vie privée au sens de l'article 2 de la CEDH*, Bruylant, 2010.

<sup>889</sup> CEDH, 22 mars 2001, *Streletz, Kessler et Krentz c. Allemagne*, n° 34044/96 ; *RTDH*, 2001, 1109, note Tavernier.

<sup>890</sup> CEDH, GC, 17 janv. 2002, *Calvelli et Ciglio c./ Italie* ; CEDH, 18 juin 2002, *Omeryildiz c./ Turquie*.

<sup>891</sup> CEDH, 9 juin 1998, *L.C.B. c. Royaume-Uni*, n° 23413/94.

<sup>892</sup> CEDH, 20 mars 2008, *Boudaïeva c. Russie*, n° 15339/02.

<sup>893</sup> CEDH, GC, 30 nov. 2004, *Öneryildiz c. Turquie*, n° 48939/99.

<sup>894</sup> CEDH, 17 janv. 2002, *Calvelli et Ciglio c. Italie*, n° 32967/96.

<sup>895</sup> CE, réf., 18 janv. 2010, *Association pour la coordination de la recherche et des informations pour la vie*, n° 335359.

<sup>896</sup> CEDH, 10 octobre 1986, *Naddaf c. RFA*, DR50/259.

<sup>897</sup> CEDH, 28 octobre 1998, *Osman c. Royaume-Uni*, *GACEDH*, n° 11.

<sup>898</sup> *Vulnerable Consumer Working Group Guidance Document on Vulnerable Consumers*, November 2013, p. 25.

logement serait de 25 000 à 40 000<sup>899</sup>.

La condamnation de l'Etat pourrait donc être envisagée en cas de manquement dans son obligation de protéger la vie lorsque le non-accès à l'énergie engendrerait la mort. Cependant, cette condition implique d'apporter deux précisions. Tout d'abord, la Cour précise que l'obligation reposant sur l'Etat est une obligation de moyen et non de résultat. Françoise Tulkens résume la portée en ce sens : « la simple survenance d'une atteinte aux droits et libertés protégés, dans les rapports entre les particuliers, n'engage pas automatiquement la responsabilité de l'Etat ; il faut qu'une faute – défaut de prévoyance, aveuglement coupable face à des signes annonciateurs, etc. – puisse lui être reprochée »<sup>900</sup>. Ensuite, la Cour a précisé dans les affaires relatives aux centrales nucléaires de Mühleberg et de Beznau que la responsabilité étatique ne peut être engagée que s'il existe un « lien direct » entre les conditions d'exploitation de la centrale nucléaire et leur droit à la protection de leur intégrité physique<sup>901</sup>. Par conséquent, des autorités publiques ne pourraient être sanctionnées que dans les cas où le manque d'accès à l'énergie résultant de leur action ou de leur omission engendrerait des risques ou des dommages suffisamment directs sur la vie des personnes et que des diligences nécessaires n'auraient pas été prises pour les éviter. La situation présenterait donc un caractère exceptionnel. En effet, l'Etat a pour obligation de protéger la vie mais le droit à la vie « ne garantit pas le droit à une certaine qualité de vie »<sup>902</sup>. Des solutions complémentaires peuvent alors être recherchées dans la sauvegarde de la dignité de la personne humaine.

## **B. La sauvegarde de la dignité de la personne humaine**

La précarité énergétique engendre de mauvaises conditions de vie qui « sont de nature à atteindre la personne dans son essence humaine. Dégradé dans son humanité, l'homme mène une vie qui le ravale au rang de bête »<sup>903</sup>. Le défaut d'accès à l'énergie risque de porter atteinte à la dignité de la personne humaine parce que la personne ne peut plus réaliser ses droits fondamentaux essentiels (dimension juridique) ni accéder à des besoins vitaux (dimension sociale)<sup>904</sup>. En ce sens, le Comité économique et social européen précise que « L'énergie est un bien commun essentiel en raison de son rôle indispensable dans toutes les activités quotidiennes et permet à chacun d'avoir une vie digne. Ne pas en disposer conduit à des drames. La pauvreté énergétique tue physiquement et socialement ! En Europe, plus de 50 millions de personnes en sont affectées (Projet européen European Fuel Poverty and Energy

---

<sup>899</sup> C. Canale, « Précarité énergétique : de quoi parle-t-on ? », *CLER infos*, n° 60, sept. oct. 2007, p. 8 et s.

<sup>900</sup> F. Tulkens, « Le droit à la vie et le champ des obligations des Etats dans la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Libertés, Justice, Tolérance. Mélanges en hommage au doyen Gérard Cohen-Jonathann*, Bruylant, 2004, t. II., p. 1605.

<sup>901</sup> CEDH, Balmer-Schafroth et autres contre Suisse, n° 67/1996/686/876, 26/08/1997 ; CEDH, Athanassoglou et autres c/ Suisse, n° 27644/95, 06/04/2000.

<sup>902</sup> CEDH, 29 avril 2003, Dremlyuga c. Lettonie, n° 66729/01.

<sup>903</sup> J. de la Bruyère, *Les caractères*, 1688.

<sup>904</sup> M.L. Paviat, « La découverte de la dignité de la personne humaine », in M.L. Paviat et T. Revet (Dir.), *La dignité de la personne humaine*, Economica, 1999, p.22

Efficiency - 2009). Cette situation intolérable doit cesser »<sup>905</sup>.

Les préambules de la déclaration universelle des droits de l'homme, du PIDCP et du PIDESC disposent que : « la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde ». Les Pactes ajoutent que « ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine ». La dignité de la personne humaine est une valeur fondamentale de l'Union et sous tend, depuis l'origine, la construction européenne<sup>906</sup>. L'article premier de la Charte des droits fondamentaux de l'UE dispose que : « la dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée ». Dans ses explications, le présidium précise que « la dignité de la personne humaine n'est pas seulement un droit fondamental en soi, mais constitue la base même des droits fondamentaux ». Son contenu peut être précisé en référence au droit à l'intégrité de la personne et à l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants reconnus par les articles 3 et 4 de cette même Charte.

De la même manière, l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants est formulée dans l'article 7 du PIDCP et dans l'article 3 de la CEDH. La Cour européenne des droits de l'homme la consacre comme « une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui forment le Conseil de l'Europe »<sup>907</sup>. Mireille Delmas-Marty la classe dans la catégorie des « droits à protection absolue » qui ne souffre d'aucune limitation, dérogation, exception ou restriction<sup>908</sup>. Pour la Cour, un traitement inhumain se réfère à « des souffrances mentales ou physiques d'une intensité particulière » tandis que le traitement dégradant « humilie l'individu devant autrui ou le pousse à agir contre sa volonté ou sa conscience »<sup>909</sup>. Elle précise que « pour tomber sous le coup de l'article 3, les mauvais traitements doivent atteindre un minimum de gravité. L'appréciation de ce minimum est relative par essence ; elle dépend des circonstances propres à l'affaire, telles que la durée du traitement ou ses effets physiques ou psychologiques, et, dans certains cas, du sexe, de l'âge et de l'état de santé de la victime »<sup>910</sup>. La Cour de cassation corrobore le propos en refusant d'appliquer cette qualification à l'égard de mesures entraînant une simple incommodité et ne sanctionne que les négligences les plus graves commises par les autorités publiques<sup>911</sup>. Au même titre que pour le droit de l'UE, la Cour accepte de sanctionner les Etats pour les traitements inhumains et dégradants infligés par des personnes privées, pour leur incapacité à empêcher de tels comportements<sup>912</sup>. Enfin, la responsabilité étatique peut être retenue pour les « conséquences

---

<sup>905</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le thème "Pour une action européenne coordonnée pour prévenir et combattre la pauvreté énergétique" (avis d'initiative), 18 septembre 2013, pt. 2.1.

<sup>906</sup> TUE, art. 2 et 21.

<sup>907</sup> CEDH, 7 juill. 1989, Soering c. Royaume-Uni, n° 14038/88.

<sup>908</sup> M. Augé, M. Delmas-Marty, R.P. Droit et H. Atlan, *Le clonage humain*, Seuil, 1999, p.75 ; M. Delmas-Marty, « Le crime contre l'humanité, les droits de l'homme, et l'irréductible humain », *Rev. sc. crim.*, 1994, p.477 ; S. Livingstone, "Non derogable rights, the interests of the nation and the international order", in S. Marcus-Helmon (Dir.), *Dignité humaine et hiérarchie des valeurs. Les limites irréductibles*, Academia Bruylant, 1999, p.59-85.

<sup>909</sup> CEDH, 25 avril 1978, Tyrer c. Royaume-Uni, n° A26.

<sup>910</sup> CEDH, 20 juill. 2000, Caloc c. France, n° 33951/96.

<sup>911</sup> Crim., 28 févr. 1991, Roman, *Bull. crim. 1997* ; Crim., 25 oct. 2011, M. Jean-Charles X, pourvoi n° 11-82780.

<sup>912</sup> CEDH, 25 févr. 1982, Campbell et Cosans c. Royaume-Uni, n° A 48 ; CEDH, 25 mars 1993, Costello-Roberts

prévisibles » que risquerait d'avoir ce traitement sans que celui-ci soit nécessairement infligé<sup>913</sup>.

La question est alors de savoir si ces fondements juridiques pourraient apporter une protection aux personnes en situation de précarité énergétique extrême. Dans certaines circonstances : « une situation d'extrême pauvreté est susceptible de porter atteinte à des droits protégés par la Convention »<sup>914</sup>. Par exemple, dans l'affaire *Moldovan contre Roumanie*, la Cour a jugé que le fait de vivre dans des conditions déplorable et précaires conjuguées à une discrimination raciale constituait un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la convention<sup>915</sup>. Dans le même sens, la Cour admet que le montant totalement insuffisant d'une pension et d'autres prestations sociales pour maintenir un niveau de vie minimum « peut en principe soulever une question au titre de l'article 3 »<sup>916</sup>. En revanche, lorsque la Commission européenne des droits de l'Homme fut saisie relativement à une coupure d'électricité dans un logement social en plein hiver, elle jugea que les faits n'étaient pas suffisamment graves pour entraîner une violation de la convention<sup>917</sup>. L'exégèse fut critiquée par la doctrine parce que les faits « n'atteignaient pas le niveau d'humiliation et d'avilissement requis pour qu'il y ait un traitement inhumain ou dégradant », le refus d'assimiler l'extrême pauvreté à un traitement dégradant étant appréhendé comme une « occasion ratée », les espérances sociales fondées sur la dignité se ramenant alors à « peu de choses »<sup>918</sup>.

La Cour adopte donc une attitude timorée face à une extension de la dignité de la personne humaine en matière sociale. Cependant, sa jurisprudence n'exclut cette qualification que lorsque la situation « n'atteint pas le seuil de gravité nécessaire pour que l'article 3 trouve à s'appliquer »<sup>919</sup>. Dès lors, Mireille Delmas-Marty estime que des faits plus graves pourraient aboutir à une condamnation, le traitement dégradant étant caractérisé dès lors que sont provoqués chez l'intéressé « des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à l'humilier et le rabaisser, voire à briser sa résistance physique et morale »<sup>920</sup>. Cette jurisprudence s'inscrirait dans le prolongement de la recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 19 janvier 2000 invitant les États à reconnaître un droit justiciable à la

---

c. Royaume-Uni, n° A 247 C.

<sup>913</sup> CEDH, 7 juill. 1989, *Soering c. Royaume-Uni*, n° 14038/88 ; CE, 15 mars 2006, *M. X. B.*, n° 257172.

<sup>914</sup> F. SUDRE, "Misère et Convention européenne des droits de l'homme", *Quart Monde*, juill. 1994, p. 19 ; et *Cahiers de l'IDEHDH*, n° 3, 1994, p.113 ; P. Lambert, « Le droit de l'homme à un niveau de vie suffisant », *RTDH*, 2000, p.686.

<sup>915</sup> CEDH, 12 juill. 2005, *Moldovan e.a. c/ Roumanie*, §103-109, p. 110-113

<sup>916</sup> CEDH, 23 avril 2002, *Larioshina c./ Russie*, req. N°56869/00, §3 ; avec davantage de réserve : CEDH, 28 oct. 1999, *Pannenko c./ Lettonie*

<sup>917</sup> Com. EDH, 9 mai 1990, *Van Volsem c. Belgique*, n° 14641/89 ; note F. Sudre, *RUDH*, 1990, p. 349.

<sup>918</sup> F. Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, PUF, coll. « Droit fondamental », 4è. éd., 1999, p. 207 ; v. égal. F. Sudre, « La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme : un exercice de "jurisprudence fiction" », *RTDH*, n° 55, 2003, p.756 ; S. Hennette-Vauchez et D. Roman, *Droits de l'Homme et libertés fondamentales*, Dalloz, 1ère éd., Dalloz, Coll. Hypercours, 2013, n° 917 ; P.-H. Imbert, « Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s) ? Réflexions sur les droits économiques et sociaux », *RDP*, 1989, 739.

<sup>919</sup> Com. 10 oct. 1994, FN c. France, n° 18725/91.

<sup>920</sup> M. Delmas-Marty, *Vers un droit commun de l'humanité*, Textuel, 2è ed, 2005, p. 125.

satisfaction des besoins matériels élémentaires à toute personne en situation d'extrême précarité<sup>921</sup>.

Le Conseil constitutionnel complète l'édifice en reconnaissant que « la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle »<sup>922</sup>. Selon Bertrand Mathieu, le droit au respect de la dignité de la personne humaine pourrait constituer le seul principe constitutionnel de caractère absolu, au motif qu'il engendre « d'autres droits de portée et de valeur différentes [...] dont la protection est nécessaire pour assurer le respect du principe lui-même »<sup>923</sup>.

La sauvegarde de la dignité de la personne humaine et l'interdiction des traitements inhumains et dégradants pourraient donc constituer une protection face à des situations de précarité énergétique extrême. Cependant, ils ne peuvent à eux-seuls constituer des moyens juridiques suffisants pour impliquer la mise en œuvre d'une action publique visant résorber la précarité énergétique. Cette exigence amène à rechercher des fondements complémentaires dans le droit à mener une vie familiale normale.

### **C. Le droit à mener une vie familiale normale**

Une vie familiale normale ne peut être envisagée sans accès aux services énergétiques essentiels. Cette exigence conduit à voir dans le droit à mener une vie familiale normale un fondement juridique potentiel pour permettre l'accès à l'énergie. Le Conseil constitutionnel a consacré explicitement le droit à mener une vie familiale normale dans la décision 93-325 DC en se fondant sur l'alinéa 10 du préambule de 1946 disposant que « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement »<sup>924</sup>. Cette décision rejoint la position du Conseil d'Etat qui avait érigé le droit à une vie familiale normale comme principe générale du droit en se fondant sur le Préambule de 1946<sup>925</sup> avant de consacrer le droit au respect de la vie familiale en référence à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>926</sup>. Le Conseil constitutionnel a ensuite reconnu que le droit de mener une vie familiale normale appartient aux droits et libertés que la Constitution garantit et peut ainsi être invoqué dans une question prioritaire de constitutionnalité<sup>927</sup>. L'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE relatif au respect de la vie privée et familiale dispose que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses

---

<sup>921</sup> Recommandation R (2000) 3 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 19 janvier 2000, droit à la satisfaction des besoins matériels élémentaires des personnes en situation d'extrême précarité, *Bull. D'information sur les droits de l'Homme*, n°47, juillet-octobre 1999, p. 41

<sup>922</sup> Cons. const., n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, Bioéthique, *GD* n° 24.

<sup>923</sup> B. Mathieu, « Pour une reconnaissance de « principes matriciels » en matière de protection constitutionnelle des droits de l'homme », *D.*, 1995, p.211 ; M.L. Paviat, « La découverte de la dignité de la personne humaine », in M.-L. Paviat et T. Revet (Dir.), *La dignité de la personne humaine*, Economica, 1999, p.22 ; F. Fernandez Segado, « La dignité de la personne humaine en tant que valeur suprême de l'ordre juridique espagnol et en tant que source de tous les droits », *RFDC*, 2006/3 n° 67, p.451.

<sup>924</sup> Cons. const., déc. 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration, consid. 3.

<sup>925</sup> CE, 8 déc. 1978, *GISTI*, *Rec.* p. 493.

<sup>926</sup> CE, 18 janv. 1991, *Beldjoudi*, *Rec.* p. 18.

<sup>927</sup> Cons. const., déc. n° 2010-39 QPC du 6 octobre 2010, Mmes Isabelle D. et Isabelle B.

communications ». Il a fait l'objet de plusieurs applications par la Cour de justice<sup>928</sup> et les explications du Présidium ayant pour objet d'éclairer son interprétation précisent que « les droits garantis à l'article 7 correspondent à ceux garantis par l'article 8 de la CEDH » selon lequel : « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». Ces dispositions impliquent pour les autorités publiques de respecter, de protéger et de réaliser ce droit.

En premier lieu, le droit au respect de la vie familiale pourrait être envisagé pour demander une protection des personnes publiques contre certains abus réalisés par des acteurs économiques dans l'accès à l'énergie. Dans la décision *Powell and Rayner c/ Royaume-Uni*, la Cour européenne estime que le respect de la vie privée et familiale oblige les pouvoirs publics à protéger les riverains des aéroports des nuisances sonores<sup>929</sup>. De façon similaire, dans les décisions *Whiteside c/ Royaume-Uni*<sup>930</sup>, *Lopez Ostra c/ Espagne*<sup>931</sup> et *Guerra c/ Italie*<sup>932</sup>, la Cour indique que l'État doit prendre les mesures nécessaires pour que les particuliers puissent jouir de leur logement de manière paisible. Elle considère que si les atteintes sont graves, elles peuvent priver une personne de son droit au respect du domicile parce qu'elles l'empêchent de jouir de celui-ci<sup>933</sup>. En vertu de l'article 8 de la Convention, les Etats sont donc astreints à des obligations devant permettre aux intéressés de mener une vie familiale normale dans leur domicile. L'article 8 ne protège pas directement le droit d'accès à l'énergie. Néanmoins, il est possible de considérer que la réalisation de coupures d'énergie intempestives par des opérateurs pourrait empêcher les personnes de jouir de leur domicile. Par un raisonnement, *a pari*, une application de l'article 8 au secteur de l'énergie pourrait mettre à la charge de l'Etat une obligation de prévention visant à permettre la jouissance du domicile, notamment en terme de procédures à respecter préalablement à l'interruption de la fourniture d'énergie voire par une interdiction de les réaliser à certaines périodes de l'année.

En second lieu, le droit à mener une vie familiale normale pourrait impliquer l'obligation de mettre en œuvre une politique en faveur de l'accès à l'énergie pour les personnes les plus démunies. L'alinéa 10 du Préambule de 1946 dispose que « la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement » et le Conseil constitutionnel voit dans ces dispositions un objectif<sup>934</sup> ou une exigence à valeur

---

<sup>928</sup> J. Dutheil de la Rochère, « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *op. cit.*

<sup>929</sup> CEDH, 21 févr. 1990, n° 9310/081.

<sup>930</sup> Comm. EDH, 7 mars 1994, n° 20357/92 série A, n° 303-C, § 51, *Rec. CEDH* 1994.

<sup>931</sup> CEDH, 9 déc. 1994, n° 16798/90

<sup>932</sup> CEDH, 19 févr. 1998, n° 14967/89.

<sup>933</sup> CEDH, 16 nov. 2004, n° 4143/02, *Moreno Gomez c/ Espagne*, *op. cit.*, § 52 s

<sup>934</sup> Cons. Cont., décis. n° 93-325 DC du 13 août 1993, loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, *Rec.* p. 224, consid. 69 ; Cons. Const., décis. n° 86-216

constitutionnelle impliquant pour l'Etat la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille ne se limitant pas aux seules prestations familiales<sup>935</sup>. Selon le Conseil : « il incombe au législateur, comme à l'autorité réglementaire, conformément à leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes posés par ces dispositions, les modalités concrètes de leur mise en œuvre »<sup>936</sup>. Le législateur dispose à cette fin d'une grande marge de manœuvre, le juge précisant « qu'il est cependant loisible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités d'aide aux familles qui lui paraissent appropriées »<sup>937</sup>. Eu égard au caractère indispensable des services énergétiques pour mener une vie familiale normale, l'alinéa 10 du Préambule de 1946 pourrait servir de fondement juridique pour la mise en œuvre d'une politique publique d'aide financière en faveur de l'accès à l'énergie, l'objectif à valeur constitutionnelle conférant la possibilité au législateur d'apporter des limitations à certains droits et libertés entrant en conflit avec celui-ci, sous réserve que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés. Ces mesures pourraient légitimer une consolidation des moyens en faveur d'une tarification sociale de l'énergie, des aides au paiement des factures, des soutiens dans l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat etc.

Le droit à mener une vie familiale normale semble donc pouvoir être utilisé pour assurer une protection des personnes en situation de précarité énergétique. De manière complémentaire, l'accès à des services énergétiques suffisants pourrait être conféré en recourant au droit à la protection de la santé et au droit d'obtenir des moyens convenables d'existence.

#### **D. Le droit à la protection de la santé et le droit d'obtenir des moyens convenables d'existence**

Selon l'article 12 du PIDESC : « les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre ». Dans l'observation générale n°14, le Comité des droits économiques sociaux et culturels (CDESC) démontre implicitement le rôle indispensable de l'énergie dans la réalisation du droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint<sup>938</sup>. Une telle exégèse a été retenue à l'égard de l'article 16 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples du 27 juin 1981 disposant que « toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre ». Saisie de quatre plaintes sur ce fondement, la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples devait se prononcer sur des carences de l'ancien Zaïre en matière sanitaire. Dans les communications 25/89, 47/90, 56/91 et 100/93, la Commission indique que l'absence de fourniture de services de

---

DC du 3 sept 1986, loi relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, *Rec.* p. 135, consid. 16, 17 et 18.

<sup>935</sup> Cons. const. 18 déc. 1997, n° 97-393 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, § 33.

<sup>936</sup> *Ibid.*, § 33

<sup>937</sup> *Ibid.*

<sup>938</sup> CESCR, Observation générale n°14, Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint (art. 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/2000/4, 11/08/2000.

base de tels que des médicaments et l'absence de fourniture de services essentiels nécessaires à un standard minimum de santé tels que l'eau potable et l'électricité constitue une violation du droit à la jouissance du meilleur état possible de santé mentale et physique, et de l'obligation de l'État de prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé de son peuple<sup>939</sup>. Cependant, une telle exégèse ne pourrait pas être retenue dans le système juridique français à l'égard de l'article 12 du PIDESC qui n'est pas d'effet direct selon le Conseil d'Etat<sup>940</sup>.

Les espoirs pourraient alors se tourner vers la Charte sociale européenne dont l'alinéa 11 de sa première partie dispose que « toute personne a le droit de bénéficier de toutes les mesures lui permettant de jouir du meilleur état de santé qu'elle puisse atteindre ». Son article 11 relatif au droit à la protection de la santé précise qu'« en vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection de la santé, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques et privées, des mesures appropriées tendant notamment : 1. à éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente ; 3. à prévenir, dans la mesure du possible, les maladies épidémiques, endémiques et autres, ainsi que les accidents ». Cependant, au même titre que dans le cas précédent, le Conseil d'Etat écarte l'effet direct de cette disposition, faute d'être précises et inconditionnelles, et par conséquent, la possibilité de s'en prévaloir devant une juridiction nationale<sup>941</sup>.

De façon similaire, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce qu'« afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales »<sup>942</sup>. Elle se réfère également au droit d'accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux dans les conditions établies par les législations et pratiques nationales ainsi qu'à l'obligation de garantir un niveau élevé de protection des consommateurs<sup>943</sup>. Au regard des conclusions du Conseil européen de Cologne, il conviendrait de distinguer les « objectifs pour l'action de l'Union » de ce qui peut être un droit subjectif. Or, si des dispositions telles que la liberté syndicale, le droit de grève, la non-discrimination dans le travail semblent pouvoir être invoquées, celles impliquant l'engagement de ressources financières privées ou publiques telles que le droit à une rémunération équitable, le droit à une protection sociale adéquate, le droit à un logement décent, le droit à la santé pourraient être reçues plus

---

<sup>939</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, Free Legal Assistance Group and Others c. Zaire, Comm. n°25/89, 47/90, 56/91, 100/93 (1995) ; C. Gallant, *Développements récents en matière de droits sociaux*, n°CDDH(2006)022, comité directeur pour les droits de l'homme, Strasbourg, 17/10/2006

<sup>940</sup> CE, 19 mars 2008, n° 297954 ; CE, 26 sept. 2005, Assoc. "Collectif contre l'handiphobie, n° 248357, *Rec. CE* 2005, p. 391

<sup>941</sup> CE, 15 mai 1995, Raut, n° 152417, *JurisData* n° 1995-044275 ; *Rec. CE* 1995, p. 610 ; *AFDI* 1996, p. 971, *chron. J.-F. Lachaume* ; CE, 7 juin 2006, Assoc. aides et a., n° 285576.

<sup>942</sup> Charte des droits fondamentaux de l'UE, art. 34

<sup>943</sup> *Ibid.*, art. 35 et 38.

difficilement<sup>944</sup>.

Faute de pouvoir se prévaloir de normes internationales pour assurer la mise en œuvre du droit à un niveau de vie suffisant, l'attention doit être concentrée sur les dispositions nationales. L'alinéa 11 du Préambule de 1946 dispose que la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs » dans lequel le juge de la rue Montpensier reconnaît un principe à valeur constitutionnelle<sup>945</sup>. Le Conseil d'Etat a pu considérer que ces dispositions ne conféraient pas un « droit à la santé »<sup>946</sup>. Néanmoins, le Conseil constitutionnel accepte d'examiner la validité de normes législatives par rapport à celles-ci, estimant qu'elles figurent parmi les « droits et libertés que la Constitution garantit » pouvant ainsi être invoquées à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>947</sup>. Selon Xavier Prétot, l'on « ne saurait toutefois sérieusement soutenir que l'obligation faite ainsi à la collectivité ne se traduit pas, *a contrario*, par la reconnaissance d'un véritable droit », ajoutant que « l'accès à la santé et à la sécurité sociale ne revêt plus simplement le caractère d'un bénéfice légal : il devient un droit de l'homme »<sup>948</sup>. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs montré, dans le cadre de son office, sa capacité à exercer un contrôle approfondi dans l'étendue même du droit reconnu à l'individu<sup>949</sup>.

Tout d'abord, le Conseil constitutionnel s'est prononcé à de multiples occasions pour consacrer un droit à la protection de la santé individuelle<sup>950</sup>. Les décisions adoptées dans ce domaine sont généralement liées au milieu médical. Cependant, la protection de la santé individuelle au niveau constitutionnel amène à envisager un champ d'application élargi. En ce sens, une mise en œuvre pourrait être envisagée à l'égard de normes législatives et

---

<sup>944</sup> J. Dutheil de la Rochère, « Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *JCL Europe Traité*, Fasc. 160, 2 Février 2010. CJUE, G.C., 15 janv. 2014, Association de médiation sociale, C-176/12 ; CJUE 26 févr. 2013, Akerberg Fransson.

<sup>945</sup> Cons. Const., décis. n° 93-330 DC du 29 déc. 1993, loi de finances pour 1994, *Rec.*, p. 572, consid. 12, 13 et 14 ; Cons. Const., décis. n° 86-225 DC du 23 janv. 1987, loi portant diverses mesures d'ordre social, *Rec.* p. 13, consid. 16 et 17. Concernant spécifiquement la protection de la santé : Cons. const. décis. n° 74-54 DC du 15 janv. 1975, Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse, cons. 10 ; consid. 10 : *Rec. Cons. const.* 1975, p. 19 ; *AJDA* 1975, p. 134, note J. Rivero ; *AFDI* 1975, p. 859, note Nguyen Quoc Dinh ; *Cah. dr. eur.* 1975, p. 873, note J. Rideau ; *D.* 1975, jurispr. p. 529, note L. Hamon ; *JCP G* 1975, II, 18030, note E.-M. Byé ; *JDI* 1975, p. 249, note D. Ruzié ; *RDP* 1975, p. 185 et 1335, chron. L. Favoreu et L. Philip ; *RGDI publ.* 1975, p. 1070, note C. Franck ; *RID comp.* 1975, p. 273, note J. Robert ; *RMC* 1975, p. 69, note G. Druésne ; *RTD eur.* 1975, p. 49, note R. Lagrange ; le Conseil constitutionnel fait mention à l'occasion de la protection de la santé publique à titre de principe à valeur constitutionnelle sans rattachement textuel explicite (Cons. const., 22 juill. 1980, déc. n° 80-117 DC, consid. 4 : *Rec. Cons. const.* 1980, p. 42 ; *Dr. soc.* 1980, p. 441, note D. Turpin ; *RDP* 1980, p. 1652, note L. Favoreu), voire à titre de simple objectif de valeur constitutionnelle (Cons. const., 13 août 1993, déc. n° 93-325 DC, §. 70 ; X. Prétot, « Commentaire du onzième alinéa : Le Préambule de la Constitution de 1946 », in G. Conac, X. Prétot et G. Teboul (Dir.), *Histoire, analyses et commentaires*, Dalloz, 2001, p. 261.

<sup>946</sup> CE, Rapport public 1998, *Réflexions sur le droit de la santé*, spéc. p. 238.

<sup>947</sup> Cons. const. 29 avr. 2011, Mohamed T.: n° 2011-123 QPC.

<sup>948</sup> X. Prétot, « Commentaire de l'alinéa 11 », in G. Conac, X. Prétot et G. Teboul [dir.], *Le Préambule de la Constitution de 1946. Histoire, analyse et commentaires*, Dalloz, 2001, p. 271 et 269.

<sup>949</sup> L. Gay, « Droits-créances », *JCL Libertés*, Fasc. : 1100, 30 mars 2009.

<sup>950</sup> Cons. const. 15 janv. 1975: no 74-54 DC; Cons. const. 27 juin 2001: no 2001-446 DC § 7; Cons. const. 27 juill. 1994: no 94-343/344 DC § 17; Cons. const. 27 juin 2001: no 2001-446 DC § 7; Cons. const. 22 janv. 1990: no 89-269 DC § 28; Cons. const. 16 janv. 1991: no 90-287 DC § 23.

réglementaires qui viendraient réduire le soutien public à l'accès à l'énergie des personnes les plus démunies au point d'engendrer des risques évidents pour leur santé.

Ensuite, le onzième alinéa du préambule de 1946 implique la mise en place de politiques assurant la protection collective de la santé. Le Conseil constitutionnel estime ainsi « qu'il incombe au législateur comme à l'autorité réglementaire, selon leurs compétences respectives, de déterminer, dans le respect des principes posés par le onzième alinéa du Préambule, leurs modalités concrètes d'application ; qu'il leur appartient en particulier de fixer des règles appropriées tendant à la réalisation de l'objectif défini par le Préambule »<sup>951</sup>. L'exégèse semble expliquer pourquoi le Conseil qualifie également la protection de la santé d'objectif ou d'exigence de valeur constitutionnelle conduisant à reconnaître au législateur une grande marge de manœuvre dans leur mise en œuvre<sup>952</sup>. Bien que le contrôle pourrait s'avérer moins approfondi par rapport à un droit individuel, le Conseil constitutionnel rejoint par le Conseil d'Etat s'assure que les moyens mis en œuvre ne sont pas fixés à un niveau trop bas pour satisfaire à cette exigence<sup>953</sup>. Ce point peut d'ailleurs être contrôlé à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité<sup>954</sup>.

La seconde partie de l'alinéa 11 du Préambule de 1946 dispose que « tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Selon Xavier Prétot, ces dispositions confèrent un véritable droit au même titre que la première partie de l'alinéa 11<sup>955</sup> et le Conseil d'Etat a eu l'occasion de contrôler la validité d'actes réglementaires au regard des principes de protection de la santé, de sécurité matérielle et de droit à des moyens convenables d'existence dans de multiples affaires<sup>956</sup>. Le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence est donc reconnu à l'égard de « tout être humain » et son application à l'égard de certaines catégories de personnes pourrait en faire un fondement privilégié pour la consécration du droit d'accès à l'énergie.

De manière générale, les normes édictées dans les alinéas 10 et 11 du préambule de 1946 se rejoignent et le Conseil constitutionnel se réfère régulièrement à celles-ci sans

---

<sup>951</sup> Cons. const. 23 janv. 1987: n° 86-225 DC § 17 ; Cons. const., déc. n° 89-269 DC du 22 janvier 1990, Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé, cons. 26 ; Cons. const. 27 nov. 2001: n° 2001-451 DC § 19.

<sup>952</sup> Cons. const. 12 août 2004: no 2004-504 DC § 5 ; Cons. const. 16 mai 2012, Mathieu E. n° 2012-248 QPC § 6 et 8.

<sup>953</sup> Cons. const. 16 déc. 2004: n° 2004-508 DC § 12 s.; CE 30 avr. 1997, Assoc. nat. pour l'éthique de la médecine libérale, req. n° 180838: *Lebon* 174; *RFDA* 1997. 474, concl. Maugué ; *Dr. soc.* 1997. 845, note X. Prétot.

<sup>954</sup> CE, QPC, 21 oct. 2010, Conférence nat. des présidents des unions régionales de médecins libéraux, req. n° 343527: *Lebon* 392

<sup>955</sup> X. Prétot, « Commentaire de l'alinéa 11 », *op. cit.*, p. 271.

<sup>956</sup> CE, 9 déc. 1996, n° 163044 ; CE, 30 avr. 1997, Synd. nat. masseurs-kinésithérapeutes rééducateurs, *Rec. CE* 1997, p. 177 ; CE, 29 juill. 1998, Centre nat. biologistes et a. : *Rec. CE* 1998, p. 332 ; CE, 7 mai 1999, n° 190652 ; CE, 5 mai 2000, n° 205043 ; CE, 29 déc. 2000, Synd. nat. masseurs-kinésithérapeutes rééducateurs : *Rec. CE* 2000, tables, p. 801 ; CE, 11 avr. 2005, Assoc. pour promotion odontologie médicale, *Rec. CE* 2005, p. 146 ; CE, 27 juill. 2005, n° 272572, inédit ; CE, 27 juill. 2005, Louis : *Rec. CE* 2005, p. 343.

mentionner de manière évidente le principe appliqué. En effet, ces règles convergent dans une protection qui pourrait s'appliquer à l'encontre de normes législatives et réglementaires qui viendraient contrarier l'accès à l'énergie. Elles constituent également la base constitutionnelle de services publics sociaux posant l'exigence d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille ainsi que l'existence de mécanismes de protection sociale comme l'assurance vieillesse, l'assurance chômage, un revenu minimum d'insertion etc<sup>957</sup>. Dans cette logique, elles pourraient légitimer des actions législatives en faveur de l'accès à l'énergie et le cas échéant, apporter à certains droits, des limitations nécessaires, à la condition qu'elles ne présentent pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ces droits en soient dénaturés<sup>958</sup>. Elles ont ainsi servi de référence dans les débats parlementaires de la loi POPE pour instaurer la tarification sociale de l'électricité « produit de première nécessité »<sup>959</sup>. Elles ont également été invoquées pour tenter d'interdire les coupures d'électricité et de gaz en raison de difficultés économiques ou sociales soudaines<sup>960</sup> tandis que le secteur associatif s'y réfère pour demander un renforcement de l'action publique en faveur de la précarité énergétique<sup>961</sup>. Le Conseil constitutionnel corrobore l'exégèse en indiquant que ces aides sont « susceptibles de revêtir la forme de prestations, générales ou spécifiques, directes ou indirectes, apportées aux familles tant par les organismes de sécurité sociale que par les collectivités publiques »<sup>962</sup>.

Le droit à mener une vie familiale normale, le droit à la protection de la santé et le droit d'obtenir des moyens convenables d'existence pourraient donc assurer une protection contre des politiques publiques qui viendraient contrarier l'accès à l'énergie. Ils convergent également pour assurer une base juridique impliquant la mise en œuvre d'une politique de lutte contre la précarité énergétique.

Les personnes en situation de précarité énergétique bénéficient donc de moyens institutionnels et matériels visant à les sortir de la précarité énergétique et pourraient semble-t-il pouvoir recourir aux droits fondamentaux. L'accès complet à ces prérogatives demeure tant que ces personnes disposent d'un logement. En revanche, nombre des soutiens financiers ne seront plus disponible en cas de perte de celui-ci. Cette situation invite à préciser les moyens juridiques à la disposition des personnes sans domicile pour accéder à l'énergie.

---

<sup>957</sup> Cons. const. 18 déc. 1997, n° 97-393 DC, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 ; Cons. const., déc. 82-148.

<sup>958</sup> Par ex. Cons. const., 29 juill. 1998, déc. n° 98-403 DC, Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *Rec.*, p. 276, consid. 7.

<sup>959</sup> Sénat, Séance du 4 mai 2005 (compte rendu intégral des débats)

<sup>960</sup> Sénat, Loi d'orientation sur l'énergie, Deuxième lecture, n° 1669, amendement n° 244.

<sup>961</sup> Par exemple : Association « Droit à l'énergie – Stop aux coupures » dans le département du Rhône, *Octobre 2006 / Décembre 2007 114 ménages en situation de coupure d'énergie Gravité des conséquences ; Analyse des causes, Dossier de presse*, [www.cgtenergielyon.com](http://www.cgtenergielyon.com)

<sup>962</sup> Cons. const., 18 déc. 1997, déc. n° 97-388 DC, Fonds de pension, *Rec. Cons. const.* 1997, p. 31.

### **Chapitre 3: L'accès à l'énergie des personnes sans domicile**

La question de l'accès à l'énergie se pose *a fortiori* pour les personnes sans domicile car celles-ci, contrairement aux précaires énergétiques, ne disposent plus du logement leur permettant la réalisation des besoins essentiels en énergie. Or, les moyens en faveur de la lutte contre la précarité énergétique présentent pour trait commun d'être essentiellement liés au logement. Par conséquent, ceux-ci deviennent inopérants pour les personnes sans domicile. La question n'est alors plus de s'interroger sur les mécanismes existants pour maintenir l'accès à l'énergie mais de rétablir cet accès.

Son analyse amène à préciser la notion de personne sans domicile en se référant à l'« enquête sans domicile 2001 » de l'INSEE basant cette définition sur la combinaison de deux critères : le type d'habitat et le statut d'occupation. Une personne est dite sans domicile si elle dort dans un lieu non prévu pour l'habitation ou si elle est prise en charge par un organisme fournissant un hébergement gratuit ou à faible participation. Cet hébergement peut être proposé pour une durée variable : d'une nuit à quelques jours, voire plusieurs semaines ou plusieurs mois.

Le nombre de personne sans domicile était estimé à 141 500 en France métropolitaine en 2012, soit une progression de l'ordre de 50 % depuis 2001<sup>963</sup>. Dans son rapport daté de juin 2008, le député Étienne Pinte chiffrait à 900 000 le nombre de personnes sans domicile personnel et à 3,5 millions le nombre de personnes mal logées<sup>964</sup>. La Fondation Abbé Pierre, dans son rapport annuel 2014, parle de 3,5 millions de personnes mal logées, parmi lesquelles 694 000 sont privées de domicile personnel. Elle estime que parmi celles-ci, 411 000 sont hébergées chez des tiers dans des conditions de logement difficile, 85 000 vivent dans des habitations de fortune (cabane, construction provisoire, camping ou en mobil-home...), enfin 38 000 personnes vivent à l'année en chambre d'hôtel<sup>965</sup>.

La question de l'accès à l'énergie des personnes sans domicile présente une difficulté particulière dans le sens où celles-ci ne disposent pas des infrastructures nécessaires pour accéder à l'énergie. Par conséquent, la question n'est pas de leur faciliter l'accès aux produits énergétiques (électricité, gaz, produits pétroliers etc.) mais de disposer préalablement des biens leur permettant d'utiliser ces énergies. Or, dans ce domaine, l'accès à un logement décent constitue l'infrastructure première pour la satisfaction de besoins essentiels. Une fois cette condition remplie, les aides chargées de résorber la précarité énergétique pourront être sollicitées en vue d'inverser la spirale de la précarité énergétique. Cette réalisation implique de procéder par étape en étudiant les moyens permettant de disposer d'un hébergement comme condition préalable à un accès aux services énergétiques essentiels (1/) puis en précisant les règles en faveur d'un logement décent comme condition nécessaire à cette

---

<sup>963</sup> Insee Première, « L'hébergement des sans domicile en 2012 », n° 1455, juill. 2013.

<sup>964</sup> Rapp. E. Pinte, L'hébergement d'urgence et l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées, mission auprès du Premier ministre, 21 déc. 2007-20 juin 2008.

<sup>965</sup> Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, rapport annuel 2014 ; Insee Première, « Etre sans domicile, avoir des conditions de logement difficiles », n° 1330, janv. 2011.

pérennité (2/)<sup>966</sup>.

## ***1/ L'hébergement comme condition préalable***

Le cadre juridique en faveur de l'hébergement des personnes sans abri s'est progressivement consolidé et plusieurs lois importantes se sont attachées à cette cause. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 portant création du revenu minimum d'insertion a marqué un tournant décisif en créant un revenu minimum d'existence remplacé vingt ans plus tard par le revenu de solidarité active (RSA). Les lois du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et du 27 juillet 1999 ont permis la création de la couverture maladie universelle (CMU) et apporté des avancées importantes en faveur des droits des plus démunis. La loi instituant le droit au logement opposable du 5 mars 2007 et la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 ont réformé le dispositif d'hébergement et de veille sociale des sans-abris. Elles ont également institué le droit au logement opposable (DALO) et le droit à l'hébergement opposable (DAHO) faisant obligation à l'État de proposer un logement ou un hébergement aux personnes, notamment sans-abri, reconnues prioritaires. Enfin, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a renforcé le droit des personnes sans domicile dans leur accès à l'hébergement et aux soins<sup>967</sup>.

Ces dispositions confèrent à l'Etat un rôle de coordonnateur et de financement de la politique en direction des personnes sans domicile. Cependant, cette politique implique également un large nombre d'acteurs parmi lesquelles figurent les centres communaux d'action sociale, les départements, l'État, les caisses d'allocations familiales, les associations caritatives, etc. Afin d'améliorer le fonctionnement global du système, le législateur confère au département une compétence de principe pour définir et mettre en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences respectives<sup>968</sup>.

Jusqu'à la loi ALUR, un plan départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (PDAHI) devait être établi dans chaque département. Il était inclut dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Ces deux plans ont fusionné dans la loi ALUR, donnant ainsi naissance au plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). L'objectif de cette réforme est de renforcer la gouvernance au niveau régional et l'articulation entre hébergement et logement et ses contours devront être précisés par décret et seront mis en place à l'arrivée à échéance des plans départementaux en cours.

En complément, les communes ont l'obligation de mettre à disposition des personnes sans domicile, un certain nombre de places d'hébergement dont la capacité d'accueil est fixée

---

<sup>966</sup> Sur ces aspects : v. les études « Accès au logement des personnes défavorisées », « Personnes sans domicile » et « DALO » du Dictionnaire permanent action sociale, Editions Législatives.

<sup>967</sup> C. Bugnon, « Loi ALUR : quelles interférences sur le logement social et le DALO ? », *JCP A*, n° 37, 15/09/2014, p. 39-44 ; B. Kan-Balivet, « Volet « Logement social » de la loi ALUR », *RTDI*, NS, 01/07/2014, p. 75-82.

<sup>968</sup> CASF, art. L. 121-1.

selon le nombre d'habitants. En cas de méconnaissance de ces obligations, les communes s'exposent à un prélèvement sur leurs ressources fiscales. Les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine sont toutefois exonérées de cette obligation<sup>969</sup>.

Ces dispositifs confèrent des droits aux personnes sans domicile se traduisant dans un accès aux services d'accueil et d'hébergement d'urgence (I) et dans un droit à l'hébergement opposable (II).

## **I. L'accès aux services d'accueil et d'hébergement d'urgence**

Les personnes sans domicile n'ont généralement pas accès aux infrastructures essentielles permettant d'accéder aux services énergétiques essentiels tels que la lumière, la chaleur, la mobilité, les communications. Cette situation constitue un obstacle de premier plan pour la réalisation de leurs droits fondamentaux, et en premier lieu, le droit à la vie. Des mesures d'urgence doivent donc être prises pour que l'accès à ces services énergétiques soit rétabli. En ce sens, les personnes sans domicile doivent avoir accès aux dispositifs de veille sociale (A), à des structures d'hébergement d'urgence et de stabilisation (B) et peuvent demander à ce que ces bénéfices leur soient accordés en recourant au droit à l'hébergement d'urgence (C).

### **A. Les dispositifs de veille sociale**

Un dispositif de veille sociale chargé d'accueillir les personnes sans domicile est mis en place dans chaque département, sous l'autorité du préfet. Il a pour objet de les orienter vers les structures ou services adaptés à leur situation et pouvant procéder à une première évaluation de leur situation médicale, psychique et sociale. Ce dispositif fonctionne sans interruption et peut être saisi par toute personne, organisme ou collectivité. Il comprend un service d'appels téléphoniques dénommé « 115 » et, selon les besoins identifiés localement : un ou des accueils de jour, une ou plusieurs équipes mobiles chargées d'aller au contact des personnes sans-abri, et un ou des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO).

Le « 115 » est un numéro d'urgence accessible aux personnes sans domicile institué au niveau des départements. Ce numéro est gratuit pour les appelants depuis un téléphone fixe ou un mobile et fonctionne tous les jours 24 heures sur 24. Sa gestion est généralement assurée par une association, un centre communal ou intercommunal d'action sociale, ou un groupement d'intérêt public. Ce dispositif est en mesure d'informer les personnes sans domicile des places d'hébergement vacantes<sup>970</sup>.

Ces espaces sont chargés d'accueillir de manière inconditionnelle toutes les personnes en grande précarité et de leur proposer une écoute, un accompagnement personnalisé, une orientation et différentes prestations destinées à faciliter leur réinsertion. Ils offrent une variété de prestations de base, notamment hygiène, repas, consigne, laverie, vestiaire, coiffure. Ils peuvent également apporter une assistance administrative : domiciliation,

---

<sup>969</sup> CASF, art. L. 312-5-3, II à VII et R. 312-193-1 à R. 312-193-4.

<sup>970</sup> CASF, art. L. 345-2.

démarches diverses pour les prestations de nature sociale, aide à l'accès aux droits, etc. Les personnes accueillies peuvent se voir proposer des services médicaux ainsi qu'une prise en charge par une structure adaptée à leurs besoins.

Les équipes mobiles d'aide de type « SAMU social » ont pour mission d'aller à la rencontre des personnes sans domicile. Elles exercent des opérations de repérage, établissent le contact avec les personnes rencontrées, et les informent de leurs droits. Elles peuvent les conduire dans un centre d'hébergement d'urgence, un lieu d'accueil de jour ou de nuit et, en cas de nécessité, vers les urgences des hôpitaux. Les missions de SAMU social sont généralement assurées par un service public ou par une association dans le cadre d'une convention signée avec les pouvoirs publics. Certaines associations assurent également ces missions de leur propre chef comme la Croix-Rouge française qui gère 62 SAMU sociaux, soit plus de la moitié des SAMU sociaux en France.

Le SIAO, dont le champ d'action est départemental a pour mission de coordonner les actions des équipes de veille sociale, d'hébergement et de logement afin « d'améliorer l'orientation et la prise en charge des personnes sans-abri ou risquant de l'être et de construire des parcours d'insertion adaptés, conduisant chaque personne à une amélioration de ses conditions de vie et à son autonomie »<sup>971</sup>. Il fonctionne comme une « plateforme unique » visant, sous l'autorité de l'État, à disposer d'une vision exhaustive du parc d'hébergement d'urgence, de stabilisation, d'insertion et de tout ou partie du parc de logement de transition. Réglementé par une circulaire du 8 avril 2010, il dispose d'une base légale depuis la loi ALUR<sup>972</sup>. Il oriente les personnes sans domicile vers les « structures ou services qu'appelle leur état » et intervient à deux niveaux : d'une part, en assurant une prise en charge en « urgence », avec la coordination de l'attribution de toutes les places d'hébergement d'urgence et la coopération entre les acteurs de la veille sociale ; d'autre part, par une prise en charge dans une optique d'« insertion », avec la gestion de l'attribution de toutes les places d'hébergement « insertion » (stabilisation, insertion...)<sup>973</sup>.

Les personnes sans domicile doivent donc avoir accès à un dispositif de veille sociale chargé de leur proposer des solutions d'hébergement. La réalisation de cette proposition implique concomitamment la mise en place de structures d'hébergement d'urgence et de stabilisation.

## **B. Les structures d'hébergement d'urgence et de stabilisation**

L'hébergement d'urgence des personnes sans abri peut se réaliser au sein de centres d'hébergement d'urgence, de centres d'hébergement et de réinsertion sociale et de lits halte soins santé qui bénéficient de moyens renforcés en période hivernale.

Les centres d'hébergement d'urgence (CHU) ont pour mission d'accueillir et d'héberger en urgence, la nuit, les personnes sans domicile, et de les orienter vers une structure

---

<sup>971</sup> Circ. 8 avr. 2010 ; Circ. n° 2012/133, 29 mars 2012.

<sup>972</sup> CASF, art. L. 345-2 et L. 345-2-3.

<sup>973</sup> CASF, art. L. 345-2-3 ; Circ. 8 avr. 2010 ; Circ. n° 2012/133, 29 mars 2012.

d'insertion. En principe, cet accueil s'effectue sur une courte durée pouvant aller d'une nuit, renouvelable, à quelques jours selon les structures. Certaines d'entre elles ne sont accessibles que lors de la mise en place du plan grand froid à l'occasion duquel l'hébergement peut être assuré dans des gymnases ou des salles municipales. Leur accès peut s'effectuer par présentation directe du demandeur.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont des établissements sociaux et médico-sociaux au sens de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles. Ils ont pour objet d'accueillir et d'accompagner les personnes et les familles connaissant de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, et de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale<sup>974</sup>. Ils participent également au dispositif de veille sociale départementale. La section d'urgence des CHRS est ouverte 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 et offre aux personnes sans domicile une prise en charge immédiate pour une durée maximum de quinze jours. Toute personne prise en charge dans un centre d'hébergement doit avoir accès à une information sur ses droits fondamentaux, les protections particulières dont elle bénéficie, les voies de recours à sa disposition et les moyens de les exercer, ainsi qu'à la liste des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement agréées dans le département<sup>975</sup>. Leurs conditions de fonctionnement sont régies par une convention signée entre le CHRS et l'État<sup>976</sup>. Les CHRS offrent donc une solution d'hébergement d'urgence pour les personnes sans domicile dans laquelle elles auront accès aux services énergétiques essentiels. Cependant, leur capacité d'accueil est relativement restreinte avec une quinzaine de lits disponibles par centre, ceux-ci continuant d'avoir pour activité première « l'insertion » ou la « stabilisation » des personnes, les places en urgence ne représentant que 12 % du parc total<sup>977</sup>. Les personnes sans domicile peuvent alors préférer recourir aux solutions proposées dans le cadre des « lits halte soins santé » (LHSS).

Les LHSS sont des établissements sociaux et médico-sociaux relevant de l'article L. 312-1 du Code de l'action sociale et des familles<sup>978</sup>. Ils offrent une prise en charge médico-sociale aux personnes sans domicile lorsque leur l'état de santé nécessite une prise en charge sanitaire et un accompagnement social. Ils ont l'obligation d'accueillir les personnes ne relevant pas d'une hospitalisation mais ayant besoin d'une prise en charge adaptée. Ils assurent, sans interruption, des prestations de soins, d'hébergement temporaire et d'accompagnement social<sup>979</sup>. L'admission est accordée par le directeur de la structure sur avis médical sur demande de la personne sans domicile. La durée de séjour dépend de l'état de santé de la personne accueillie mais doit être inférieure à 2 mois. Cet accueil comprend, en outre, des propositions de parcours de sortie. La sortie de la structure est soumise à avis

---

<sup>974</sup> CASF, art. L. 345-1.

<sup>975</sup> CASF, art. L. 345-2-11.

<sup>976</sup> CASF, art. R. 345-1.

<sup>977</sup> DREES, *L'hébergement d'urgence dans les CHRS*, Études et résultats, n° 620, janv. 2008 ; DREES, *Études et résultats*, n° 777, oct. 2011.

<sup>978</sup> CASF, art. L. 312-1 et D. 312-176-1 et s.

<sup>979</sup> CASF, art. D. 312-176-1.

médical, rendu après concertation avec l'équipe sanitaire et sociale<sup>980</sup>. Les LHSS sont ouverts 24 heures sur 24 et 365 jours par an. Leur financement est assuré par une dotation globale définie sur la base d'un forfait par lit et par jour<sup>981</sup>.

Les personnes sans domicile ont donc accès à des solutions d'hébergement d'urgence et de stabilisation dans lesquelles ils pourront disposer des services énergétiques essentiels. Ces structures peuvent bénéficier de moyens renforcés en période hivernale, en cas d'activation du « plan grand froid ». Le dispositif repose sur une vigilance météorologique assurée par Météo France chargé d'actualiser au moins deux fois par jour, du 1er novembre au 31 mars, une carte de France métropolitaine signalant si un danger menace un ou plusieurs départements dans les 24 heures à venir. Lorsqu'un département passe au niveau de vigilance orange ou rouge, le préfet doit alors de prendre les mesures qui s'imposent en termes de structures d'hébergement et de veille sociale<sup>982</sup>.

Un ensemble de règles juridiques convergent donc pour mettre à disposition des personnes sans domicile des structures d'hébergement d'urgence dans lesquelles elles pourront accéder aux services énergétiques essentiels. Ceux-ci sont renforcés en période hivernale, pendant laquelle les besoins en énergie, et prioritairement en chaleur, deviennent indispensables. Cependant, le dispositif en vigueur se caractérise par le manque de places d'hébergement à destination des ménages sans-abri dont le nombre ne cesse d'augmenter. En ce sens, dans son 19e rapport annuel daté du 31 janvier 2014, la Fondation Abbé Pierre indiquait que « 70 % des demandes au 115 [effectuées en novembre 2013] n'ont pas donné lieu à un hébergement et 82 % des absences de réponse sont expliquées par un manque de places disponibles »<sup>983</sup>. L'accès à un hébergement d'urgence pouvant s'avérer contrarié au regard des conditions matérielles actuelles, les personnes sans domicile peuvent recourir à une prérogative spécifique pour demander sa concrétisation dans le cadre du droit à l'hébergement d'urgence.

### **C. Le droit à l'hébergement d'urgence**

Le droit à l'hébergement d'urgence doit permettre à toute personne sans domicile d'avoir accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence, dans des conditions d'accueil conformes à la dignité de la personne humaine. Ces prestations comprennent le gîte, le couvert et l'hygiène, une première évaluation médicale, psychique et sociale et l'orientation vers tout professionnel ou toute structure susceptible de lui apporter l'aide justifiée par son état<sup>984</sup>. La mise en œuvre du droit à l'hébergement d'urgence incombe aux autorités étatiques et le Conseil d'État estime qu'une « obligation particulière pèse, en ce domaine, sur les autorités du département en faveur de tout mineur dont la santé, la sécurité ou la moralité sont

---

<sup>980</sup> CASF, art. D. 312-176-4.

<sup>981</sup> CASF, art. D. 312-176-4 ; Circ. DGAS/SD.1A 2006-47, 7 févr. 2006.

<sup>982</sup> Instr. intermin. DGS/DUS/DGOS/DGCS/DGSCGC/DGT/2013/351, 26 sept. 2013.

<sup>983</sup> Fondation Abbé Pierre, *L'état du mal-logement en France*, 19<sup>e</sup> rapport annuel, 2014, p. 220.

<sup>984</sup> CASF, art. L. 345-2-2.

en danger »<sup>985</sup>.

Elle permet à toute personne sans domicile ne parvenant pas à obtenir un hébergement via le dispositif de veille sociale de saisir le juge des référés afin qu'il donne injonction à l'État de lui assurer une prise en charge<sup>986</sup>. Le Conseil d'État tempère cependant la portée de ce principe en considérant que l'atteinte à ce droit doit être appréciée au regard des moyens dont dispose l'administration. Par ailleurs, afin que la saisine du juge des référés soit valable, la demande de la personne doit être justifiée par l'urgence<sup>987</sup>.

Le Conseil d'État estime que, pour caractériser l'atteinte au droit à l'hébergement d'urgence, le juge doit apprécier, dans chaque cas, les diligences accomplies par l'administration en tenant compte, d'une part, des moyens dont elle dispose et, d'autre part, de l'âge, de l'état de santé et de la situation de famille de la personne intéressée. La mise en œuvre de cette liberté fondamentale est donc largement tributaire du nombre de places disponibles<sup>988</sup>. Le tribunal administratif de Nancy a ainsi reconnu la légalité d'une décision de l'administration refusant un hébergement d'urgence dès lors que le dispositif de veille sociale était saturé et que le demandeur disposait d'une solution alternative, bien qu'il l'ait rejetée (l'aide au retour dans leur pays d'origine)<sup>989</sup>. Le manque de places ou de moyens financiers ne peut cependant suffire à exonérer l'État de son obligation lorsque le demandeur est un mineur. Pour le Conseil d'État, ce refus de prise en charge porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, constitutive d'une situation d'urgence<sup>990</sup>. En revanche, le mauvais état de santé des demandeurs ne constitue pas un critère suffisant pour justifier l'accès au dispositif d'hébergement d'urgence. La haute juridiction administrative relève que certes les intéressés présentaient un état de santé « incompatible avec leur maintien dans la rue » mais ne justifiaient pas d'une situation de détresse imposant leur prise en charge au titre de l'hébergement d'urgence<sup>991</sup>. Elle a également précisé que l'hébergement en hôtel ne constitue qu'une des modalités du dispositif de veille sociale et en a déduit que « l'encadrement de l'hébergement en hôtel (par le préfet de Paris), dans le but de le réserver aux personnes prioritaires à raison de leur situation d'extrême vulnérabilité, ne méconnaît pas, par lui-même, le droit reconnu par le législateur à toute personne sans-abri, en situation de détresse, d'accéder à tout moment à une structure d'hébergement d'urgence »<sup>992</sup>.

Le droit à l'hébergement d'urgence implique ensuite la continuité de l'hébergement et un droit à l'accompagnement. La loi relative au droit au logement opposable a institué un principe de continuité de l'hébergement en centre d'urgence. Ainsi, toute personne accueillie dans une structure d'hébergement d'urgence doit pouvoir y demeurer dès lors qu'elle le souhaite, jusqu'à ce qu'une orientation lui soit proposée. Toute remise à la rue non souhaitée

---

<sup>985</sup> CE, réf., 12 mars 2014, n° 375956.

<sup>986</sup> CJA, art. L. 521-2.

<sup>987</sup> CE, réf., 17 juin 2014, n° 380955.

<sup>988</sup> CE, réf., 10 févr. 2012, n° 356456.

<sup>989</sup> TA Nancy, 18 oct. 2011, n° 1101888.

<sup>990</sup> CE, réf., 12 mars 2014, n° 375956.

<sup>991</sup> CE, réf., 15 mai 2014, n° 380289.

<sup>992</sup> CE, 23 déc. 2011, n° 350884.

est donc interdite et le juge des référés a suspendu à plusieurs reprises des arrêtés préfectoraux méconnaissant ce principe<sup>993</sup>.

Les personnes accueillies dans ces établissements bénéficient, par ailleurs, d'un droit à l'accompagnement personnalisé<sup>994</sup>. A cet effet, une orientation vers une solution d'hébergement stable doit être proposée dès le premier entretien et la personne doit avoir l'assurance de bénéficier d'un accompagnement et d'un suivi jusqu'à ce que la transition soit effective<sup>995</sup>.

Un ensemble de moyens juridiques existe donc pour permettre l'accès aux services d'accueil et d'urgence des personnes sans abri. Cependant, ceux-ci visent à répondre à une situation de détresse et ne constituent qu'une première étape pour rétablir un accès pérenne aux services énergétiques essentiels dont la réalisation peut être assurée dans le cadre du droit à l'hébergement opposable.

## II. Le droit à l'hébergement opposable

Le DAHO permet à son titulaire de se voir proposer, dans un délai encadré, une solution d'hébergement correspondant à ses besoins. Toute personne, notamment sans domicile, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une résidence hôtelière à vocation sociale (RHVS) et qui n'a reçu aucune proposition adaptée à sa demande peut saisir une commission de médiation afin que ce droit lui soit reconnu<sup>996</sup>. Les personnes ne justifiant pas d'un séjour régulier et permanent en France peuvent également déposer une demande, mais ne peuvent se voir proposer qu'un accueil dans une structure d'hébergement (et non une place en RHVS, un logement de transition ou un logement-foyer). Si, au terme d'un certain délai, le demandeur reconnu prioritaire au titre du DAHO n'a pas été accueilli dans l'une des structures précitées, il peut faire valoir son droit à l'hébergement dans le cadre d'un recours contentieux devant le tribunal administratif<sup>997</sup>.

Le DAHO doit être distingué du droit à l'hébergement d'urgence instauré en faveur des personnes sans abri<sup>998</sup>. Ce droit peut être exercé par toute personne sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS<sup>999</sup>. Le Conseil d'Etat considère que le droit à l'hébergement constitue une première étape vers l'accès à un logement autonome et que par conséquent, le DAHO ne peut pas être mis en œuvre par le biais d'une structure d'hébergement d'urgence<sup>1000</sup>.

La mise en œuvre du DAHO repose sur un recours amiable auprès d'une commission

---

<sup>993</sup> TA Lyon, 1er mai 2010, n° 1002646 ; TA Lyon, 1er mai 2010, n° 1002665 ; TA Lyon, 1er mai 2010, n° 1002669.

<sup>994</sup> CASF, art. L. 345-2-2 et L. 345-2-3.

<sup>995</sup> Circ. DGAS/1A/LCE/2007/90, 19 mars 2007.

<sup>996</sup> J.-P. Brouant, « Le fonctionnement des commissions de médiation : vers une juridictionnalisation ? », *AJDI*, n° 12, 01/12/2011, p. 847.

<sup>997</sup> CCH, art. L. 441-2-3, III et L. 441-2-3-1, II.

<sup>998</sup> CASF, art. L. 345-2-2.

<sup>999</sup> CCH, art. L. 441-2-3, III.

<sup>1000</sup> CE, 22 avr. 2013, n° 358427.

de médiation ayant pour objet de reconnaître comme prioritaire le demandeur d'un hébergement en urgence<sup>1001</sup>. Celle-ci peut être saisie sans condition de délai par toute personne qui, sollicitant l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS, n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande<sup>1002</sup>.

La commission de médiation doit rendre sa décision dans un délai ne pouvant excéder six semaines à compter de la réception du dossier<sup>1003</sup>. Elle se prononce sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence qu'il y a à accueillir le demandeur dans une structure d'hébergement<sup>1004</sup>. Cette décision peut être contestée devant le juge administratif. La commission de médiation transmet ensuite au préfet de département la liste des demandeurs pour lesquels doit être prévu un accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS. Elle doit également lui préciser, le cas échéant, les mesures de diagnostic ou d'accompagnement social nécessaires<sup>1005</sup>. Lorsque la demande de la personne intéressée a été reconnue favorablement, la commission lui notifie sa décision et le délai dans lequel une proposition d'accueil doit lui être faite. Elle doit également lui préciser que si elle refuse cette proposition, alors que cette dernière n'est pas manifestement inadaptée à sa situation particulière, elle risque de perdre le bénéfice de cette priorité. Enfin, la commission doit porter à la connaissance de l'intéressé le délai dans lequel il pourra exercer le recours contentieux devant le tribunal administratif ainsi que les coordonnées de la juridiction compétente<sup>1006</sup>.

Le préfet est ensuite chargé de désigner le demandeur reconnu prioritaire au SIAO qui aura pour mission de l'orienter vers un organisme disposant de places d'hébergement présentant un caractère de stabilité<sup>1007</sup>. La structure désignée sera chargée d'accueillir le demandeur dans le délai fixé par le préfet<sup>1008</sup>. Cet hébergement doit donc comporter une certaine stabilité amenant le Conseil d'État à considérer que l'hébergement d'une famille en chambre d'hôtel décidée par le préfet dans le cadre du dispositif hivernal ne répond pas à cette exigence en raison de son caractère saisonnier<sup>1009</sup>. Dans le même sens, l'accueil en urgence via le 115 ne saurait suffire à satisfaire les obligations de l'État faute de proposition d'hébergement pérenne et adaptée notamment à l'état de santé de l'intéressé<sup>1010</sup>.

Le préfet doit également informer les bénéficiaires des dispositifs et structures d'accompagnement social présents dans le département et susceptibles d'effectuer le

---

<sup>1001</sup> CCH, art. L. 441-2-3, III.

<sup>1002</sup> CCH, art. L. 441-2-3, III; C. Bugnon et G. Lacono, « Les critères d'éligibilité au droit à l'hébergement opposable », *AJDI*, n° 12, 01/12/2011, p. 843.

<sup>1003</sup> CCH, art. R. 441-18.

<sup>1004</sup> CCH, art. R. 441-14-1; J.-F. Struillou, « Les doctrines d'interprétation des commissions de médiation », n° 12, 01/12/2011, p. 840.

<sup>1005</sup> CCH, art. L. 441-2-3, III.

<sup>1006</sup> CCH, art. R. 441-18-2.

<sup>1007</sup> CCH, art. L. 441-2-3, III.

<sup>1008</sup> CCH, art. L. 441-2-3, III.

<sup>1009</sup> CE, 22 avr. 2013, n° 358427.

<sup>1010</sup> TA Lyon, 15 mai 2009, n° 0901720.

diagnostic ou l'accompagnement social préconisé. Ils doivent savoir qu'en cas de refus d'une proposition d'accueil non manifestement inadaptée à leur situation particulière, ils risquent de perdre le bénéfice de la décision de reconnaissance du DAHO<sup>1011</sup>.

En cas d'absence d'accueil du demandeur au terme du délai fixé par le préfet, ce dernier désigne un organisme pouvant répondre à ses besoins aux fins de l'héberger ou de le loger. En cas de refus de la structure, le préfet doit procéder directement à l'attribution d'une place au demandeur<sup>1012</sup>. Si ce dernier refuse une proposition d'accueil non manifestement inadaptée à sa situation particulière, il risque de perdre le bénéfice du droit à l'hébergement opposable<sup>1013</sup>.

Le demandeur reconnu comme prioritaire n'ayant pas été accueilli dans le délai prescrit peut introduire un recours devant le tribunal administratif afin que soit ordonné son accueil dans une structure d'hébergement. Le demandeur dispose de 4 mois à compter de l'expiration de ces délais pour saisir la juridiction qui statue en urgence dans les deux mois suivant sa saisine. Dans ce cadre, le juge peut ordonner l'accueil du demandeur dans les structures d'hébergement énoncées et assortir son injonction d'une astreinte. Le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort<sup>1014</sup>.

Un recours indemnitaire visant à engager la responsabilité pour faute de l'État peut également être intenté par la personne dont la demande d'hébergement a été reconnue prioritaire et non suivie d'effet<sup>1015</sup>. Celui-ci a vocation à réparer le préjudice subi et doit être effectué devant la juridiction administrative<sup>1016</sup>. La recevabilité du recours implique une demande préalable d'indemnisation adressée au préfet de département qui ne peut intervenir avant le jugement constatant l'inaction du préfet et enjoignant à ce dernier d'attribuer un hébergement. En cas de réponse négative de la préfecture, le requérant dispose d'un délai de deux mois pour saisir le tribunal administratif<sup>1017</sup>. Les conclusions mettant en cause la responsabilité de l'État doivent faire l'objet d'une requête autonome et ne peuvent être présentées en même temps que les conclusions visant à enjoindre à l'administration de procéder au logement du demandeur<sup>1018</sup>. Cette procédure relève d'un recours de pleine juridiction rendant l'assistance d'un avocat obligatoire. Elle présente également une certaine complexité pouvant expliquer qu'au 30 septembre 2011, seuls 14 recours de ce type avaient été accueillis favorablement par des juridictions administratives<sup>1019</sup>.

---

<sup>1011</sup> CCH, art. L. 441-2-3, III et R. 441-18.

<sup>1012</sup> CCH, art. L. 441-2-3, III.

<sup>1013</sup> CCH, art. R. 441-18 et R. 441-18-2.

<sup>1014</sup> CCH, art. L. 441-2-3-1, II et R\*. 441-18-2 CJA, art. R. 778-1 et s. et R. 811-1.

<sup>1015</sup> H. Belrahali-Bernard, « L'action en responsabilité : recours de la dernière chance pour le DALO ? », *AJDA*, n° 12, 04/04/2011, p. 690 ; M. Parmentier, « Une nouvelle étape dans l'opposabilité du droit au logement : l'ouverture des recours indemnitaires », *JCP G*, n° 8, 21/02/2011, p. 391

<sup>1016</sup> TA Paris, 17 déc. 2010, n° 1004946 ; TA Paris, 17 déc. 2010, n° 1001317 ; CAA Paris, 3e ch., 20 sept. 2012, n° 11PA04843.

<sup>1017</sup> CJA, art. R. 421-1.

<sup>1018</sup> CE, 28 mars 2013, n° 341269 ; O. Le Bot, « Nouvelles précisions sur la procédure du référé DALO », *JCP A*, n° 30, 22/07/2013, p. 41.

<sup>1019</sup> Rapp. Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, nov. 2011.

Le droit à l'hébergement opposable constitue donc une prérogative essentielle pour disposer d'une structure d'accueil stable dans laquelle les services énergétiques essentiels pourront être satisfaits. Cependant, de par son caractère temporaire, l'hébergement ne peut être appréhendé que comme une étape intermédiaire à un accès pérenne à l'énergie qui ne peut être envisagé que dans un logement décent.

## ***2/ Le logement décent comme condition nécessaire***

Le logement est un élément indispensable pour que toute personne se voit reconnaître une appartenance à la collectivité et puisse développer une vie sociale normale. Il conditionne l'accès à d'autres droits fondamentaux, tels que le droit à la santé, à l'éducation et à l'emploi. Une même logique peut être retenue concernant le droit d'accès à l'énergie. En effet, l'accès à de nombreux services énergétiques essentiels implique de disposer d'un logement décent : accès à la chaleur, à la lumière, à la cuisson, aux télécommunications etc. Un logement décent conditionne donc en grande partie la possibilité de mettre en œuvre le droit d'accès à l'énergie. Cette relation invite à étudier les moyens juridiques existants pour permettre aux personnes sans domicile d'accéder à un logement décent.

En ce sens, et depuis plus de trente ans, le législateur consacre l'existence d'un droit au logement. La loi du 22 juin 1982 a posé le principe du droit à l'habitat concernant les relations locatives<sup>1020</sup>. La loi du 6 juillet 1989 ajoute que : « le droit au logement est un droit fondamental. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent ». Ces dispositions peuvent être regroupées en catégories : le droit à la durée et à la stabilité, le droit au confort, le droit à la modération et à l'uniformisation des loyers ainsi que d'autres droits accordés aux locataires comme conséquence du droit au logement. Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 mai 1990 dite loi Besson : « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation », et les personnes qui connaissent des difficultés pour se loger « ont droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant, et s'y maintenir »<sup>1021</sup>. La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 vise à assurer aux personnes qui connaissent des difficultés de toute nature un accès effectif aux droits en matière de santé, de formation, d'emploi et de logement<sup>1022</sup>. Son article 1<sup>er</sup> qualifie le droit au logement de « droit fondamental » lié au « respect de l'égalité de tous les êtres humains ». La loi SRU a renforcé les dispositions en faveur du logement des personnes défavorisées. Elle a consacré le principe d'un droit au logement. Ainsi, toute personne éprouvant des difficultés particulières tenant à l'inadaptation de ses ressources ou à ses conditions d'existence a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. Un droit au logement opposable (DALO) a été mis en œuvre

---

<sup>1020</sup> Loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, *JORF* du 23 juin 1982 page 1967.

<sup>1021</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *JORF* n°127 du 2 juin 1990 page 6551.

<sup>1022</sup> Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *JORF* n°175 du 31 juillet 1998 page 11679.

par la loi du 5 mars 2007<sup>1023</sup>. Enfin, la loi ALUR a renforcé les passerelles entre hébergement et logement en fusionnant les plans départementaux relatifs au logement et à l'hébergement au sein d'un plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées<sup>1024</sup>. Elle a également confié à un SIAO unique la gestion des demandes d'hébergement et de logement.

Le cadre juridique en faveur de l'accès à un logement décent s'est donc progressivement consolidé. L'objectif n'est ici pas de l'étudier en détail mais de mettre en évidence les prérogatives principales pouvant être mises en œuvre pour en assurer sa concrétisation. Il amène à préciser la place de la possibilité de disposer d'un logement décent dans les droits fondamentaux (I) puis à détailler les modalités d'exercice du droit au logement opposable (II).

## **I. La possibilité de disposer d'un logement décent**

Les développements sur la spirale de la précarité énergétique ont mis en évidence le rôle essentiel du logement dans l'accès à l'énergie. En droit international, l'article 11 du PIDESC dispose que « les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie ». L'accès à un logement suffisant conditionne la réalisation du droit de toute personne à un niveau de vie suffisant. En ce sens, le CDESC précise que l'accès aux services énergétiques essentiels est une condition pour disposer d'un logement suffisant. Il affirme dans sa quatrième observation générale que la réalisation du droit à un logement suffisant de l'article 11 du PIDESC requiert un accès permanent à l'énergie pour cuisiner, se chauffer et s'éclairer<sup>1025</sup>. Dans ses observations finales concernant les expulsions forcées en République dominicaine, le Comité indique que « lorsqu'un logement habité est démoli ou lorsque ses occupants sont expulsés, le gouvernement a l'obligation de veiller à ce qu'un logement approprié de remplacement soit fourni. Dans ce contexte, les mesures "appropriées" supposent la réinstallation à une distance raisonnable du précédent lieu d'habitation, dans des conditions permettant l'accès aux services essentiels tels que l'approvisionnement en eau, l'électricité, l'évacuation des eaux usées et l'enlèvement des ordures ménagères »<sup>1026</sup>. Conformément aux obligations des articles 16 et 17 relatifs à la transmission de rapports nationaux sur la mise en œuvre du Pacte, les États sont enjoins d'indiquer « le nombre de particuliers et de familles qui sont actuellement mal logés et ne

---

<sup>1023</sup> Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *JORF* n°55 du 6 mars 2007 page 4190.

<sup>1024</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *JORF* n°0072 du 26 mars 2014 page 5809.

<sup>1025</sup> CESCR, Observation générale 4, le droit à un logement suffisant, 13/12/1991.

<sup>1026</sup> CESCR, Observations finales du comité des droits économiques, sociaux et culturels République Dominicaine, E/C.12/1994/15, 19/12/1994, p. 3, §11 et 24.

disposent pas des éléments de confort minimum tels qu'eau courante, chauffage (s'il est nécessaire), évacuation des déchets, installations sanitaires, électricité, services postaux »<sup>1027</sup>. Le Comité n'a pas le pouvoir d'imposer aux Etats et aux juridictions internationales le respect de cette disposition. En revanche, l'adoption d'un protocole additionnel au Pacte permettant l'examen de communications sur le modèle du Comité des droits de l'Homme pourrait conduire à préciser l'exégèse<sup>1028</sup>.

L'article 34 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE dispose qu'« afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales ». La protection européenne de l'accès à un logement décent est renforcée par la Charte sociale européenne dont le paragraphe 31 de la première partie dispose que : « toute personne a droit au logement ». L'article 31 relatif au droit au logement dispose quant à lui qu' : « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées : 1. à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant ; 2. à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ; 3. à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

Une procédure de réclamation collective fut instituée par un protocole de 1995 entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1998<sup>1029</sup>. Elle permet aux partenaires sociaux et aux ONG d'introduire des « réclamations » devant le Comité européen des droits sociaux, tendant au constat d'une violation des dispositions de la Charte par un État selon une procédure quasi-juridictionnelle<sup>1030</sup>. Dans deux décisions du 5 décembre 2007, le Comité européen des droits sociaux condamnait la France pour manquement au droit au logement, la Charte sociale prenant soin de préciser que sa réalisation requiert « l'accès au logement d'un niveau suffisant »<sup>1031</sup>. Un apport essentiel de ces décisions vient du fait qu' « un simple toit ne suffit

---

<sup>1027</sup> CESCR, directives générales révisées concernant la forme et le contenu des rapports que les États parties doivent présenter conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Doc. E/C.12/1991/1, 17/06/1991, p. 13.

<sup>1028</sup> AGNU, résolution A/RES/63/117 du 10 déc. 2008, Protocole optionnel relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; OHCHR, « Le protocole optionnel au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels - note adressée aux institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme », 2009, www.ohchr.org ; M. Nowak, « De la nécessité d'un Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », *Revue de la Commission internationale de juristes*, n° 55, 1995, p.171-184 ; J. Quel Lopez, « Un paso esencial hasta la eficacia internacional de los derechos economicos, sociales y culturales, luces y sombras del protocolo facultativo del Pacto de derechos economicos, sociales y culturales », in A. Embid Irujo, *derechos economicos y sociales*, Iuste, Madrid, 2009, p.305 ; B. Wilson, « Quelques réflexions sur l'adoption du protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies », *RTDH*, 2009, p.305 ; C. Albuquerque, « Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels instituant un mécanisme de plainte », *Droits fondamentaux*, n° 7, juill. 2008.

<sup>1029</sup> Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, Strasbourg, 09/11/1995.

<sup>1030</sup> J.-F. Akandji-Kombé, « Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (mai 2005 - décembre 2007) », *RTDH*, 2008, p. 217.

<sup>1031</sup> CEDS, 5 déc. 2007, ATD-Quart Monde c./ France ; CEDS, 5 déc. 2007, FEANTSA c./ France.

pas pour initier une démarche authentique et pérenne de revalidation sociale »<sup>1032</sup>. Cette exégèse est d'autant plus intéressante que le Comité tient expressément à relier ce droit à ses « sources d'inspiration » parmi lesquelles figure le PIDESC et notamment la quatrième observation générale selon laquelle un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels tels qu'un accès permanent à l'énergie pour cuisiner, se chauffer et s'éclairer<sup>1033</sup>.

Cette interrelation entre l'accès à un logement décent et le droit à un niveau de vie suffisant conduit une douzaine de textes constitutionnels des pays membres de l'UE à se référer au « droit au logement »<sup>1034</sup>. En revanche, en France, aucun alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, ni d'ailleurs aucune autre disposition, ni règle de valeur constitutionnelle ne se réfère expressément à un droit au logement<sup>1035</sup>. Cette notion a intégré le droit français par la consécration législative d'un « droit à l'habitat » dans la loi Quilliot du 22 juin 1982<sup>1036</sup>. La loi du 6 juillet 1989 se réfère quant à elle à un droit « fondamental » au logement tout en limitant son champ d'application aux rapports entre les bailleurs et les locataires<sup>1037</sup>. La loi Besson du 31 mai 1990 avait ensuite affirmé que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation » se traduisant dans l'introduction d'un dispositif d'aide sociale, visant à solvabiliser les ménages en difficulté<sup>1038</sup>. Dans une décision du 29 mai 1990, le Conseil constitutionnel a considéré que la promotion « du logement des personnes défavorisées répondait à une exigence d'intérêt national »<sup>1039</sup>. Cinq ans plus tard, il a érigé la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent en objectif de valeur constitutionnelle en se fondant d'une part, sur les principes et objectifs énoncés par les dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946, et d'autre part, sur la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation, dont il ressort du Préambule de 1946 qu'elle constitue un principe à valeur constitutionnelle<sup>1040</sup>.

Selon le Conseil constitutionnel, le respect de la dignité de la personne humaine est

---

<sup>1032</sup> N. Bernard, « Le droit au logement dans la Charte sociale révisée : à propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux », *RTDH*, n° 80, 2009, p. 1061-1089.

<sup>1033</sup> CESCR, Observation générale n° 4, 13 déc. 1991, « le droit à un logement suffisant ».

<sup>1034</sup> R. Graëffly, « Droit au logement », *JCL Adm.*, 6 Mai 2010.

<sup>1035</sup> L. Gay, « La possibilité de disposer d'un logement décent, entre normes constitutionnelles et normes européennes », *RD sanit. soc.* 2006, p. 395 ; Droit au logement et droit de propriété, un conflit à reconsidérer : EDCE 2009, p. 409

<sup>1036</sup> Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, *JORF* du 23 juin 1982 p. 1967.

<sup>1037</sup> Loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, *JORF* du 8 juillet 1989 page 8541 ;

<sup>1038</sup> Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *JORF* n° 127 du 2 juin 1990 page 6551.

<sup>1039</sup> Cons. const., déc. 90-274 DC du 29 mai 1990, Droit au logement ; consid. 13 : *Rec. Cons. const.* 1990, p. 61 ; *RFD const.* 1990, p. 497, obs. L. Favoreu ; *RTD sanit. soc.* 1990, p. 711, note X. Prétot.

<sup>1040</sup> Cons. const., 19 janv. 1995, déc. n° 94-359 DC, consid. 5 à 7, *Rec. Cons. const.* 1995, p. 176 ; *AJDA* 1995, p. 455, note B. Jorion ; *D.* 1995, jurispr. p. 117, note H. Heugas-Darraspen ; *D.* 1995, jurispr. p. 283, chron. H. Pauliat ; *LPA* 1995, n° 68, p. 9, note B. Mathieu ; *LPA* 1996, n° 6, p. 14, note F. Zitouni ; *RFD const.* 1995, p. 404, note T. Renoux ; *RJS* 3/1995, n° 322.

donc intimement lié à la possibilité d'accéder à un logement décent<sup>1041</sup>. Au même titre que les exégèses du CDESC et du CEDS, l'accès à l'énergie fait partie intégrante de la notion de logement décent. Cette interprétation résulte de l'acception large retenue par le juge de la rue Montpensier de la notion de logement décent entérinant une « recombinaison des politiques publiques » autour d'un « axe majeur : le logement des personnes ou familles en situation de pauvreté et de précarité »<sup>1042</sup>. Elle est confirmée par le législateur qui définit la notion de logement décent à l'article 6 de la loi du 6 juillet 1989 comme un logement « ne laissant pas apparaître de risques manifestes pouvant porter atteinte à la sécurité physique ou à la santé et doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation ». L'article 2 de la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement conditionne l'accès à un logement décent et indépendant à la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. Le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 précise que : « le logement comporte les éléments d'équipement et de confort suivants : 1. Une installation permettant un chauffage normal, munie des dispositifs d'alimentation en énergie et d'évacuation des produits de combustion et adaptée aux caractéristiques du logement. 6. Un réseau électrique permettant l'éclairage suffisant de toutes les pièces et des accès ainsi que le fonctionnement des appareils ménagers courants indispensables à la vie quotidienne »<sup>1043</sup>.

La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est qualifiée d'objectif à valeur constitutionnelle mais n'aboutit pas à la consécration pure et simple d'un droit au logement. Elle « permet de fixer une ligne de conduite au Parlement et au gouvernement et de canaliser leur action pour mettre en œuvre les véritables droits fondamentaux de la personne que sont : la sauvegarde de la dignité de la personne humaine et la nécessité « d'assurer à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement »<sup>1044</sup>. Cette qualification implique « tant au législateur qu'au Gouvernement de déterminer conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en œuvre de cet objectif »<sup>1045</sup>. En premier lieu, cet objectif implique pour ces autorités, une obligation minimale d'adopter une politique en faveur d'un logement décent. Sa réalisation a pu se traduire aux yeux du juge, dans la construction d'abris d'urgence et de logements sociaux<sup>1046</sup>. Le législateur a également pu définir dans le cadre de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains, une obligation minimale de logements sociaux en proportion des logements existants pour les communes situées dans les

---

<sup>1041</sup> B. Mathieu, « La dignité de la personne humaine : quel droit? quel titulaire ? », *D.*, 1996, p.282 ; V. Saint-James, « Réflexions sur la dignité de l'être humain en tant que concept juridique du droit français », *D.*, 1997, p.61 et s. ; S. Dion-Loye, « Le droit à l'habitat du pauvre: une application du principe de la dignité de la personne humaine », *LPA*, n° 49, 22/04/1996, p.11 ; S. Papaefthymiou, « De l'inégalité devant le toit; La décision du Conseil constitutionnel relative au logement décent au prisme de la théorie du droit », *Revue française des affaires sociales*, 1998, p.57-71

<sup>1042</sup> F. Zitouni, « Le Conseil constitutionnel et le logement des plus démunis », *LPA* 12 janv. 1996, p. 14.

<sup>1043</sup> Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JORF* n°26 du 31 janvier 2002 page 2090.

<sup>1044</sup> L. Favoreu et al., *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., n° 357..

<sup>1045</sup> Cons. const., 19 janvier 1995, déc. n° 94-359 : Journal Officiel 21 Janvier 1995, cons. 8.

<sup>1046</sup> Cons. const., 19 janv. 1995, déc. n° 94-359 DC.

agglomérations importantes. Il a encore conduit à la reconnaissance d'un droit au logement opposable par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, désormais codifié à l'article L. 300-1 du Code de la construction et de l'habitation.

Pour permettre la mise en œuvre d'une politique en faveur de l'accès à un logement décent, l'objectif à valeur constitutionnelle confère la possibilité au législateur d'apporter des limitations à certains droits et libertés entrant en conflit avec celui-ci, sous réserve que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés. Cette exégèse a pu être vérifiée concernant le droit de propriété<sup>1047</sup> et le principe de libre administration des collectivités territoriales<sup>1048</sup> et légitimer des modifications de contrats en cours d'exécution, dès lors que l'atteinte portée à leur économie ne présentait pas une gravité excessive<sup>1049</sup>. Le Conseil ajoute que l'objectif confère au législateur le pouvoir de « faire supporter à certaines catégories de personnes des charges particulières en vue, notamment, d'améliorer les conditions de vie d'autres catégories de personnes, il ne doit pas en résulter de ruptures caractérisées de l'égalité devant les charges publiques »<sup>1050</sup>. En revanche, le Conseil a invalidé les dispositions d'une loi qui, tendant à subordonner l'exécution des décisions d'expulsion des locataires à la faculté de procéder au relogement de ces derniers, portaient à ses yeux une atteinte excessive au principe de la séparation des pouvoirs en faisant obstacle à l'exécution de décisions de justice<sup>1051</sup>.

L'objectif à valeur constitutionnelle présente également une limite dans le fait qu'il ne peut être considéré comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative et ne figure ainsi pas parmi les libertés fondamentales justiciables du référé-liberté<sup>1052</sup>. Dans ces affaires, le Conseil d'Etat fait valoir que le Conseil constitutionnel n'a pas consacré un « droit au logement » érigé au rang de principe constitutionnel mais seulement qualifié d'« objectif » la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent.

Le Conseil constitutionnel n'exclut pas la possibilité de censurer des dispositions législatives qui viendraient priver cet objectif de garanties légales. Il a ainsi accepté de contester une mesure législative qui soit de nature à mettre en cause l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement

---

<sup>1047</sup> Cons. const. 29 juill. 1998: no 98-403 DC, consid. 7.

<sup>1048</sup> Cons. const. 7 déc. 2000: n° 2000-436 DC, consid. 40. ; Cons. const., 29 mai 1990, déc. n° 90-274 DC, consid. 16 : *Rec. Cons. const.* 1990, p. 61 ; Cons. const. 7 déc. 2000, déc. n° 2000-436 DC, consid. 37-40 : *Rec. Cons. const.* 2000, p. 176 ; E.-P. Guiselin, « Droit au logement et libertés locales », *LPA* 12 mars 2003, p. 3-12.

<sup>1049</sup> Cons. const., 18 mars 2009, déc. n° 2009-578 DC : *Journal Officiel* 27 Mars 2009, consid. 12 à 16.

<sup>1050</sup> Cons. const., 29 juill. 1998, déc. n° 98-403 DC, consid. 8.

<sup>1051</sup> Cons. const., 29 juill. 1998, déc. n° 98-403 DC, consid. 46 et 47 : *Rec. Cons. const.* 1998, p. 276 ; *AJDA* 1998, p. 705, chron. J.-É. Schoettl ; *RFD const.* 1998, p. 765, obs. J. Trémeau. - V. également Cons. const., 7 déc. 2000, déc. n° 2000-436 DC, *Rec. Cons. const.* 2000, p. 176 ; *AJDA* 2001, p. 18, chron. J.-É. Schoettl ; *D.* 2001, p. 1840, obs. L. Favoreu ; *D.* 2001, p. 1841, obs. M. Fatin-Rouge ; *JCP N* 2001, p. 494, note J.-L. Bourgeois ; *LPA* 2001, n° 152, p. 18 ; *LPA* 2001, n° 259, p. 26, note F. Robbe ; *RFD const.* 2001, p. 346, obs. F. Mélin-Soucramanien.

<sup>1052</sup> CE, réf., 3 mai 2002, Assoc. réinsertion sociale du Limousin et a., req. no 245687: Lebon 168 ; *Rec. CE* 2002, p. 158 ; *AJDA* 2002, p. 468, obs. M.-C. M. ; *AJDA* 2002, p. 818, note E. Deschamps ; *JCP G* 2002, I, 169, obs. C. Boiteau ; *RFD* 2002, p. 856 ; CE 22 mai 2002, Épx Fofana, req. no 242193: Lebon 176.

décent<sup>1053</sup>. Dans le même sens, le Conseil constitutionnel a pu considérer à l'occasion de transferts de compétences en faveur des collectivités territoriales, qu'il lui revient « de prévenir, par des dispositions appropriées, des ruptures caractérisées d'égalité dans les possibilités d'accès des personnes défavorisées à un logement décent »<sup>1054</sup>. En dépit de son caractère finaliste, l'objectif peut donc donner lieu à un contrôle de sa suffisante mise en œuvre par le législateur et mener à la censure juridictionnelle lorsqu'il est privé de garanties légales.

La possibilité d'accéder à un logement décent bénéficie donc d'une protection de rang constitutionnelle. Jusqu'à présent, elle a principalement permis l'adoption de politiques publiques concernant directement le logement. Cependant, les éclairages des institutions prétoriennes et du législateur convergent pour considérer qu'un logement ne peut être décent sans accès aux services énergétiques suffisants. Dans ce sens, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte envisage d'introduire un critère minimal de performance énergétique parmi les critères de décence des logements<sup>1055</sup>. Par conséquent, l'objectif constitutionnel de la possibilité d'accéder à un logement décent pourrait servir de fondement juridique pour l'adoption de politiques en faveur de la précarité énergétique et ainsi légitimer une limitation de certains droits fondamentaux comme le droit de propriété, à condition que leur sens et leur portée n'en soient pas dénaturés. Il pourrait également conduire à la censure de dispositions législatives et réglementaires qui, en portant une atteinte excessive à la politique de résorption de la précarité énergétique, viendraient priver de garanties légales cet objectif constitutionnel.

Sa mise en œuvre directe par les personnes sans abri présente cependant des limites conduisant à se référer à une prérogative plus opérationnelle : le droit au logement opposable.

## II. Le droit au logement opposable et le droit d'accès à l'énergie

Le DALO constitue « un droit créance » pouvant être invoqué par des personnes rencontrant des difficultés pour se loger<sup>1056</sup>. L'État est tenu, à leur égard, à une obligation de résultat<sup>1057</sup>, consistant à leur trouver un logement correspondant à leurs besoins. A défaut d'exécution, le demandeur peut exercer un recours amiable puis, le cas échéant, un recours contentieux pour l'y contraindre<sup>1058</sup>. Les modalités de mise en œuvre de ce droit ont été précisées par la circulaire du 4 mai 2007<sup>1059</sup>.

---

<sup>1053</sup> Cons. const., 29 déc. 1995, déc. n° 95-371 DC, consid. 6, *Rec. Cons. const.* 1995, p. 265.

<sup>1054</sup> Cons. const., 12 août 2004, déc. n° 2004-503 DC, consid. 23, *Rec. Cons. const.* 2004, p. 144.

<sup>1055</sup> Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, adopté en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 14 octobre 2014, TA n° 412, art. 4 ter.

<sup>1056</sup> R. Noguellou, « Faut-il étendre la technique des droits opposables ? », *AJDA*, n° 12, 01/12/2011, p. 854.

<sup>1057</sup> M.-G. Merloz, « DALO : l'État est soumis à une obligation de résultat », *AJDA*, n° 38, 12/11/2012, p. 2127 ; N. Polge, « DALO : précisions sur l'office du juge et la recevabilité des recours dans le temps », *AJDA*, n° 22, 01/07/2013, p. 1355 ; F. Zitouni, « Les paradoxes du droit au logement opposable », *JCP A*, n° 34, 27/08/2012, p. 42.

<sup>1058</sup> O. Le Bot, « Droit au logement opposable : double précision sur l'office du juge », *JCP A*, n° 30, 22/07/2013, p. 46.

<sup>1059</sup> Circ. UHC n° 2007-33, 4 mai 2007 : BO Trav. n° 2007/6, 10 juin.

Le droit à un logement décent et indépendant est garanti à toute personne qui réside sur le territoire français de façon régulière et permanente, et qui n'est pas en mesure d'accéder à un logement par ses propres moyens, ou de s'y maintenir<sup>1060</sup>. Au même titre que pour le DAHO, sa mise en œuvre s'effectue dans le cadre d'une commission de médiation pouvant être saisie par toute personne qui, satisfaisant aux conditions d'accès à un logement locatif social, n'a pas reçu de proposition de logement adaptée au terme d'un certain délai<sup>1061</sup>. Celle-ci doit « se prononcer sur le caractère prioritaire de la demande et sur l'urgence qu'il y a à attribuer au demandeur un logement ou à l'accueillir dans une structure d'hébergement ». Elle détermine pour chaque demandeur, en tenant compte de ses capacités et besoins, les caractéristiques du logement à attribuer<sup>1062</sup>. En 2013, plus de 80 000 recours ont été déposés auprès des commissions de médiation, dont près de la moitié dans la seule région Ile-de-France<sup>1063</sup>.

La commission de médiation peut être saisie lorsque la personne n'a reçu aucune proposition adaptée en réponse à sa demande de logement social dans le délai fixé par arrêté préfectoral, c'est-à-dire au terme d'un délai anormalement long<sup>1064</sup>. La commission peut par ailleurs être saisie directement, et donc sans condition de délai, par les personnes, de bonne foi, sans logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement dans un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS ou dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux. Elle le peut encore lorsque les personnes sont logées dans des locaux manifestement suroccupés ou indécents, ont en charge un enfant mineur ou une personne handicapée, ou qui présentent un handicap<sup>1065</sup>.

La commission de médiation doit se prononcer dans un délai de trois mois à compter de la réception de la demande. Par exception, ce délai est porté à 6 mois dans les départements d'outre-mer, sans limitation de durée, ainsi qu'en Ile-de-France, jusqu'au 1er janvier 2015. En cas de silence de la commission, la demande est réputée rejetée<sup>1066</sup>. Cette décision doit être motivée au risque d'être annulée<sup>1067</sup>.

Les décisions négatives de la commission peuvent faire l'objet d'un recours dans les conditions de droit commun du contentieux administratif. Le demandeur peut alors exercer un recours gracieux auprès de la commission de médiation afin qu'elle réexamine sa demande dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision contestée ou de la date de la décision implicite de rejet. Il peut également intenter un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif, également dans les deux mois suivant la notification ou à

---

<sup>1060</sup> CCH, art. L. 300-1; CAA Marseille, 6e ch., 4 juin 2012, n° 09MA02853 ; CAA Marseille, 6e ch., 13 févr. 2012, n° 09MA02742.

<sup>1061</sup> L. Gay, « L'attribution dans le cadre du DALO », *RTDI*, n° 2, 01/04/2014, p. 48 ; B. Kan-Balivet, « La mise en oeuvre de la procédure d'attribution d'un logement dans le cadre du DALO », n° 1, 01/01/2014, p. 62 ; J.-P. Brouant, « DALO, ton univers impitoyable.. », *AJDA*, n° 4, 01/04/2013, p. 298.

<sup>1062</sup> CCH, art. L. 441-2-3, II et R\*. 441-14-1.

<sup>1063</sup> [www.hclpd.gouv.fr](http://www.hclpd.gouv.fr)

<sup>1064</sup> CCH, art. L. 441-2-3.

<sup>1065</sup> CCH, art. L. 441-2-3, II.

<sup>1066</sup> CCH, art. L. 441-2-3, II et R. 441-15 ; Circ. UHC n° 2007-33, 4 mai 2007 : BO Trav. n° 2007/6, 10 juin.

<sup>1067</sup> CCH, art. L. 441-2-3, II.

compter de la décision implicite de rejet. Selon un rapport sénatorial, le nombre de recours pour excès de pouvoir contre les décisions négatives des commissions de médiation est passé d'environ 1 600 en 2009 à 2 550 en 2011<sup>1068</sup>. Ceux-ci aboutissent à une annulation, totale ou partielle dans seulement 15 % des cas. Selon les auteurs du rapport, ce chiffre s'explique par « l'instabilité des requérants et les difficultés qu'ils rencontrent dans la formulation de leurs requêtes ».

La commission de médiation transmet ensuite au préfet de département la liste des demandeurs qu'elle a reconnus prioritaires et auxquels doit être attribué en urgence un logement. Après avis des maires des communes concernées et en tenant compte de l'objectif de mixité sociale, le préfet de département définit le périmètre au sein duquel ces logements doivent être situés, en tenant compte, dans des conditions devant être déterminées par décret, de la situation des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il fixe également le délai dans lequel le demandeur doit être logé et désigne chaque demandeur à un organisme bailleur disposant de logements correspondant à la demande<sup>1069</sup>. Les propositions faites aux demandeurs reconnus prioritaires ne doivent pas être manifestement inadaptées à leur situation particulière. En cas de refus injustifié d'une proposition de logement tenant compte de ses besoins et capacités et non manifestement inadaptée à sa situation, le demandeur risque de perdre le bénéfice du DALO. Il est informé de ce risque à double titre par la commission de médiation, dans la notification de sa décision le reconnaissant prioritaire au DALO et par le bailleur lorsqu'il lui propose un logement<sup>1070</sup>.

Si le préfet n'a pas proposé au demandeur reconnu prioritaire au DALO, dans un certain délai, un logement tenant compte de ses besoins et capacités, le demandeur peut introduire un recours devant le tribunal administratif, afin que soit ordonné son logement ou son relogement<sup>1071</sup>. Le recours contentieux est recevable à la condition qu'aucune offre de logement adaptée n'ait été faite à la personne invoquant son droit au logement opposable dans le délai imparti. Sont ainsi recevables à agir les demandeurs reconnus comme prioritaires par la commission de médiation et devant se voir attribuer un logement d'urgence mais qui, passé un délai de trois mois à compter de la décision de la commission, n'ont pas reçu d'offre de logement tenant compte de leurs besoins et capacités. Ce délai est porté à six mois dans les départements d'outre-mer et, jusqu'au 1er janvier 2017, dans les départements comportant au moins une agglomération, ou une partie d'une agglomération, de plus de 300 000 habitants. Ce recours est également ouvert aux demandeurs qui, en l'absence de commission de médiation, ont saisi le préfet de département et qui n'ont pas, passé un délai de trois mois, reçu d'offre de logement tenant compte de leurs besoins et capacités<sup>1072</sup>. A défaut de proposition de logement dans les délais requis, le bénéficiaire dispose de quatre mois à compter de l'expiration de ces délais pour former un recours devant le tribunal administratif. Le président

---

<sup>1068</sup> C. Dilain et G. Roche, *Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits*, Rapp. Sénat, n° 621, 27 juin 2012.

<sup>1069</sup> CCH, art. R. 441-3.

<sup>1070</sup> CCH, art. R. 441-16-3 et R. 441-18-2.

<sup>1071</sup> CCH, art. L. 441-2-3-1.

<sup>1072</sup> CCH, art. L. 441-2-3-1, R. 441-16-1 et R. 441-17 ; CJA, art. R. 778-1.

du tribunal administratif saisi dans le cadre du recours contentieux ou le magistrat qu'il a désigné statue en urgence, dans un délai de deux mois à compter de sa saisine. Statuant en premier et dernier ressort, son jugement ne peut faire l'objet que d'un pourvoi en cassation<sup>1073</sup>.

Le juge administratif, saisi par le demandeur prioritaire au DALO, peut ordonner le logement ou le relogement du demandeur, dès lors qu'il constate que la demande a été reconnue prioritaire et qu'aucun logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités n'a été offert au demandeur. Il peut également ordonner l'accueil dans une structure d'hébergement, un logement de transition, un logement-foyer ou une RHVS, s'il estime qu'une offre de logement n'est pas pertinente<sup>1074</sup>. Le fait que la personne reconnue prioritaire au DALO soit accueillie de façon temporaire dans une structure d'hébergement ou un logement de transition ne suffit pas à faire disparaître l'urgence qu'il y a à le reloger<sup>1075</sup>. Toutefois, le logement, le relogement ou l'hébergement de l'intéressé n'a pas à être ordonné « lorsque l'administration apporte la preuve que l'urgence a complètement disparu »<sup>1076</sup>. Le juge peut éventuellement assortir sa décision d'une astreinte dont le produit sera versé au fonds national d'accompagnement vers et dans le logement<sup>1077</sup>.

Lorsque le préfet n'a pas procédé au logement de la personne reconnue prioritaire dans les délais fixés soit par la commission de médiation, soit par le juge administratif, le demandeur peut engager un recours en responsabilité pour faute contre l'État en vue d'obtenir une indemnisation<sup>1078</sup>. La recevabilité de la requête implique qu'une demande d'indemnisation soit d'abord adressée au préfet de département, celle-ci ne pouvant intervenir avant que le jugement constatant l'inaction du préfet et enjoignant à ce dernier d'attribuer un logement soit devenu définitif. En cas de réponse négative de la préfecture, le requérant dispose d'un délai de deux mois pour intenter une action devant le tribunal administratif<sup>1079</sup>. Au même titre que pour le DAHO, les conclusions mettant en cause la responsabilité de l'État doivent faire l'objet d'une requête autonome et ne peuvent être présentées en même temps que les conclusions visant à enjoindre à l'administration de procéder au logement du demandeur<sup>1080</sup>.

L'indemnisation prononcée par le juge a vocation à couvrir « les troubles de toutes natures dans les conditions d'existence », qui englobent à la fois le préjudice matériel et le préjudice moral invoqués par les requérants. Son montant varie selon les situations

---

<sup>1073</sup> CCH, art. L. 441-2-3-1, I ; CJA, art. R. 811-1.

<sup>1074</sup> CCH, art. L. 441-2-3-1, I et III ; Circ. UHC n° 2007-33, 4 mai 2007 : BO Trav. n° 2007/6, 10 juin.

<sup>1075</sup> CE, 1er juin 2012, n° 339631 ; O. Le Bot, « Référé-DALO : un hébergement d'urgence ne supprime pas le droit à un logement », *JCPA*, n° 29, 23/07/2012, p. 32.

<sup>1076</sup> CE, avis, 21 juill. 2009, n° 324809.

<sup>1077</sup> Ph. Boulisset et C. Couchet, « L'astreinte en matière de droit au logement opposable », n° 11, 01/11/2012, p. 2663 ; S. Robert-Cuendet, « Les modalités de fixation de l'astreinte à l'épreuve de l'exigence d'effectivité du recours contentieux DALO », *AJDA*, n° 34, 18/10/2010, p. 1948 ; Rédaction, « La marge de manoeuvre du juge dans la fixation de l'astreinte DALO », *La Lettre Omnidroit*, n° 107, 14/07/2010, p. 18 ; P. Nguyễn-Duy, « La fixation de l'astreinte dans le cadre du recours DALO », *AJDA*, 21/12/2009, n° 43, p. 2413.

<sup>1078</sup> N. Foulquier, « Le contentieux indemnitaire, instrument de régulation ? », *AJDI*, n° 12, 01/12/2011, p. 851

<sup>1079</sup> CJA, art. R. 421-1.

<sup>1080</sup> CE, 28 mars 2013, n° 341269.

personnelles, allant en pratique de 500 à 2 000 euros pour chaque personne composant le foyer<sup>1081</sup>. Ce recours étant de pleine juridiction, l'assistance d'un avocat est obligatoire.

Le régime juridique de l'accès à l'énergie des personnes sans domicile présente donc un caractère enchevêtré suivant cette logique : un cadre préalable vise à rétablir l'accès à un hébergement d'urgence puis un hébergement. Une fois cette condition remplie, les personnes accueillies pourront accéder aux services énergétiques essentiels. Cependant, un accès pérenne à l'énergie ne pourra être durablement envisagé que dans un logement décent. Cette réalisation est favorisée par la place de l'accès à un logement décent dans la hiérarchie des normes et bénéficie d'une effectivité renforcée dans le cadre du DALO. Une fois en disposition d'un logement décent, le régime juridique relatif à la lutte contre la précarité énergétique pourra être appliqué (trêve hivernale, aides du FSL, tarifs sociaux, aides à l'amélioration de la performance énergétique) afin d'accéder et de maintenir l'accès à l'énergie.

Un cadre juridique spécifiquement pensé pour ces situations est donc en vigueur. Cependant, les études menées concernant son suivi démontrent une mise en œuvre limitée qui semble trouver une cause importante dans la complexité du dispositif<sup>1082</sup>. Par exemple, au 30 septembre 2011, seuls 14 recours en responsabilité concernant le DALO avaient été accueillis favorablement par des juridictions administratives<sup>1083</sup>. De plus, bien que les recherches sur la précarité énergétique bénéficient d'un engouement croissant en France et en Europe, rares sont celles qui se concentrent sur les plus durement touchés, à savoir les personnes sans domicile. Alors qu'actuellement, les régimes juridiques relatifs à l'accès au logement et à l'accès à l'énergie se développent de manière parallèle, il conviendrait de réfléchir à la possibilité de les appréhender de manière plus intégrée.

Ces réflexions confirment la nécessité de disposer de normes spécifiques pour certaines catégories de personnes afin d'assurer l'accès de tous à l'énergie. La cause trouve sa source la variété des situations et une analyse comparable peut être menée concernant les gens du voyage.

---

<sup>1081</sup> TA Paris, 17 déc. 2010, n° 1004946 ; TA Paris, 17 déc. 2010, n° 1001317 TA Paris, 1<sup>re</sup> ch., sect. 7, 12 juill. 2011, n° 1012260 ; CAA Paris, 3<sup>e</sup> ch., 20 sept. 2012, n° 11PA04843 ; CAA Paris, 8<sup>e</sup> ch., 17 févr. 2014, n° 13PA02058.

<sup>1082</sup> N. Foulquier, « Contentieux du droit au logement opposable : un parcours du combattant mais un parcours payant », *Opérations immobilières*, n° 23, 01/03/2010, p. 25 ; R. Graëffly, « La mise en œuvre du droit au logement opposable : premier bilan », *RSS*, n° 4, 01/07/2009, p. 741 ; CE, *Rapport public 2009 - Volume 2 : droit au logement, droit du logement*, EDCE, 2009.

<sup>1083</sup> Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, *Monsieur le Président de la République, faisons enfin appliquer la loi Dalo !*, 5<sup>ème</sup> rapport annuel, nov. 2011.



## **Chapitre 4: L'accès à l'énergie des gens du voyage**

Les termes « gens du voyage » englobent toute personne ayant un mode de vie itinérant dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles. Cette expression résulte de la loi du 5 juillet 2000 et s'applique tant aux ressortissants français qu'étrangers<sup>1084</sup>. Ces personnes se voient appliquer le principe de non-discrimination, principe général du droit, et le principe d'égalité de traitement et de non-discrimination issu du préambule de la Constitution de 1946. Le législateur les protège également contre les discriminations, notamment dans le cadre de la loi du 16 novembre 2001 interdisant toute discrimination entre personnes physiques « en raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille (...) de leur appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée »<sup>1085</sup>. Cependant, afin de ne pas être discriminés dans leur droit d'accès à l'énergie, des moyens juridiques adaptés doivent être appliqués.

Cette exégèse conduit à leur accorder des prérogatives et des obligations spécifiques. L'étude du dispositif en vigueur invite à mettre en lumière l'obligation pour les pouvoirs publics de leur aménager un accès à l'électricité (1/). Elle amène à préciser la teneur du droit d'accès à l'énergie en cas d'occupation illégale des terrains (2/) et à mettre en évidence les responsabilités afférentes à un accès frauduleux à l'énergie (3/).

### ***1/ L'obligation des pouvoirs publics d'aménager l'accès à l'électricité***

Le « droit de tous à l'électricité » proclamé par le législateur trouve un écho particulier en faveur des gens du voyage et prend la forme d'un régime juridique spécifique. Il fait reposer sur les autorités publiques certaines obligations visant à organiser l'accès des gens du voyage afin de leur conférer l'accès à ce produit de première nécessité.

Impulsé par la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, ce régime se traduit dans l'obligation de réaliser un schéma départemental d'accueil des gens du voyage<sup>1086</sup>. Qualifié de « pivot du dispositif d'accueil des gens du voyage », ce schéma définit les aires d'accueil permanentes à réaliser et à gérer et les communes où elles doivent être implantées ainsi que les emplacements à mobiliser quelques semaines par an pour les grands rassemblements<sup>1087</sup>. Approuvé conjointement par le préfet et le président du Conseil général, son élaboration doit faire l'objet d'une concertation entre les communes, le département, les services de l'État et les représentants des gens du voyage. Toutes les communes sont chargées de participer à l'accueil des gens du voyage et celles figurant dans ce schéma doivent mettre à disposition des gens du voyage une ou plusieurs aires d'accueil

---

<sup>1084</sup> Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, *JORF* n°0155 du 6 juillet 2000 page 10189.

<sup>1085</sup> Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations, *JORF* n°267 du 17 novembre 2001 page 18311 ; C. pén., art. 225-1.

<sup>1086</sup> Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, *Op. cit.* ; Circ. UHC/IUH/1/12 n° 2001-49, 5 juill. 2001.

<sup>1087</sup> Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, *Op. cit.*, art. 1er, II partiel.

aménagées et entretenues.

Le droit reconnaît différentes catégories d'aires destinées au stationnement des gens du voyage et fixe pour chacune de ces catégories les normes de salubrité dans lesquelles doit ou non figurer l'accès à l'électricité<sup>1088</sup>. En ce sens, un décret du 29 juin 2001 fixe les normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage chargées de permettre l'accueil de familles dont les durées de séjour peuvent aller jusqu'à plusieurs mois<sup>1089</sup>. Les aires d'accueil doivent se situer en zones urbaines ou à proximité de celles-ci, l'objectif étant de permettre un accès aisé aux différents services urbains (équipements scolaires, éducatifs, sanitaires, sociaux et culturels). Ces aires ayant une vocation d'habitat, elles doivent respecter un ensemble de règles d'hygiène et de sécurité. Elles doivent ainsi comporter un bloc sanitaire, intégrant au moins une douche et deux WC pour 5 places de caravane et chaque place de caravane doit être dotée d'un accès aisé aux équipements sanitaires ainsi qu'à l'alimentation en eau potable et à l'électricité<sup>1090</sup>. Les réseaux d'eau et d'électricité doivent permettre d'assurer le fonctionnement de l'équipement électroménager des familles. Dans un souci de responsabilisation des usagers, le recours à des compteurs individuels d'eau et d'électricité doit être encouragé<sup>1091</sup>. L'aménagement des aires doit assurer l'accueil temporaire des gens du voyage dans des conditions dignes et décentes, et favoriser la meilleure intégration urbaine de ceux-ci.

Les terrains familiaux sont destinés à l'installation durable des caravanes des familles<sup>1092</sup>. En conséquence, chaque terrain doit être équipé au minimum d'un bloc sanitaire intégrant au moins une douche, deux W-C et un bac à laver ; et de compteurs individuels pour l'eau et l'électricité<sup>1093</sup>. La circulaire inscrit comme objectif prioritaire leur implantation au sein ou à proximité d'un quartier d'habitat dans un souci de scolarisation des enfants.

Concernant les aires de grands passages destinées à des séjours de courte durée pour les grands groupes de 50 à 200 caravanes au maximum, la circulaire applicable précise que l'équipement peut être sommaire mais doit comporter soit une alimentation permanente en eau, en électricité et un assainissement ; soit la mise en place d'un dispositif permettant d'assurer l'alimentation en eau (citernes, etc.) ainsi que la collecte du contenu des WC chimiques des caravanes et des eaux usées, qui sera mobilisé lors de la présence des groupes<sup>1094</sup>. Dans ce cas, l'accès à l'électricité n'est donc que facultatif.

Concernant les emplacements pour les grands rassemblements traditionnels ou occasionnels regroupant un grand nombre de caravanes quelques jours par an, aucun

---

<sup>1088</sup> Rép. min. n° 11795 : *JOAN Q*, 5 mai 2003, p. 3511

<sup>1089</sup> Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage, *JORF* n°151 du 1 juillet 2001 page 10540 ; Circ. UHC/IUH/1/12 n° 2001-49, 5 juill. 2001, mod. par Circ. NOR : INTD0600074C, 3 août 2006.

<sup>1090</sup> Décret n° 2001-569 du 29 juin 2001 relatif aux normes techniques applicables aux aires d'accueil des gens du voyage, *Op. cit.*

<sup>1091</sup> Circ. UHC/IUH/1/12 n° 2001-49, 5 juill. 2001, mod. par Circ. NOR : INTD0600074C, 3 août 2006.

<sup>1092</sup> Circ. UHC/IUH1/26 n° 2003-76, 17 déc. 2003, 4.2

<sup>1093</sup> Circ. UHC/IUH1/26 n° 2003-76, 17 déc. 2003, 4.4

<sup>1094</sup> Circulaire UHC/IUH1/12, NOR : EQUU0110141C.

aménagement permanent obligatoire n'est à prévoir.

L'accès à l'électricité est donc envisagé comme une obligation dès lors que l'occupation des terrains a vocation à durer et demeure facultatif lorsqu'elle n'est qu'éphémère.

En complément, il convient de préciser que le maire est garant des bonnes conditions d'hygiène et de salubrité des aires d'accueil et que sa responsabilité peut être engagée en cas de dysfonctionnement des installations électriques. Le juge administratif a ainsi pu retenir la responsabilité d'une commune et indemniser le préjudice moral d'un requérant lorsqu'une aire d'accueil ne répondait pas aux normes de salubrité et de sécurité<sup>1095</sup>. Le tribunal de grande instance de Montauban a quant à lui précisé que « l'obligation de fournir aux gens du voyage une aire d'accueil présentant des capacités suffisantes est une exigence qui relève de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il s'agit ici de respecter le mode de vie nomade, le droit au respect de leur vie privée, de leur vie familiale et de leur domicile »<sup>1096</sup>. L'obligation pour les pouvoirs publics d'équiper les aires d'accueil pour les gens du voyage en installations électriques en cas de séjour prolongé et de les conserver en bon état de fonctionnement constitue une application particulière du « droit de tous à l'électricité ». L'accès à l'électricité est ainsi appréhendé comme une condition nécessaire pour vivre dans des conditions d'hygiène et de salubrité, et pour assurer le droit au respect de sa vie privée et familiale, et de son domicile.

Cependant, cet accès n'est pas gratuit et se réalise dans le cadre d'une convention entre les gens du voyage et la mairie conduisant à un paiement des factures sur une base forfaitaire ou sur la consommation réelle des occupants. L'accès à l'électricité présente donc un caractère pécuniaire.

Des règles spécifiques existent donc pour garantir l'accès à l'électricité des gens du voyage. Cependant, la jurisprudence témoigne parfois de terrains occupés illégalement conduisant à s'interroger sur la capacité des autorités municipales à interrompre l'approvisionnement des occupants irréguliers.

## ***2/ L'accès à l'énergie en cas d'occupation illégale des terrains***

L'occupation illégale de terrains publics et privés est à l'origine d'une intervention du législateur et de précisions prétoriques, ministérielles et doctrinales. En effet, cette question présente la complexité d'opposer des droits fondamentaux tels que le droit de propriété et le droit au respect de la vie privée et familiale et d'intégrer des préoccupations relevant du respect de l'ordre public. Les précisions sont donc intervenues graduellement au fil des contentieux et la situation juridique est désormais précisée bien qu'emprunte de complexité<sup>1097</sup>.

---

<sup>1095</sup> CAA Nancy, 3e ch., 4 déc. 2003, n° 98NC02526.

<sup>1096</sup> TGI Montauban, réf., 3 mai 2002, n° 02/00171.

<sup>1097</sup> Renard, « Qui doit faire la police de l'urbanisme? L'art. L. 111-6 du Code de l'urbanisme », *Ét. fonc.*, 1986, p. 37 ; Peironet, « Les insuffisances de l'art. L. 111-6 du Code de l'urbanisme et les apports de la jurisprudence

La caravane entre dans la catégorie des installations non soumises à autorisation de construire. Cependant, l'implantation d'une caravane pour une durée supérieure à trois mois par an, consécutifs ou non, doit faire l'objet d'une déclaration préalable<sup>1098</sup>. Celle-ci peut être interdite dans certains secteurs protégés en application soit du PLU, soit d'un arrêté municipal pour des motifs d'atteinte notamment à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, aux paysages et milieux naturels ou urbains<sup>1099</sup>. L'installation de caravanes en méconnaissance des règles d'utilisation du sol expose les contrevenants aux sanctions pénales prévues par les articles L. 480-4 et s. du Code de l'urbanisme. Les infractions peuvent être constatées par tout agent de la municipalité ou de l'État assermenté. Le tribunal peut, en outre, se prononcer sur la démolition des ouvrages ou la réaffectation du sol en vue du rétablissement des lieux dans leur état antérieur<sup>1100</sup>.

L'article L. 111-6 introduit une mesure de police de l'urbanisme permettant de refuser le branchement des constructions irrégulières aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone. Dans une rédaction antérieure à l'ordonnance du 8 décembre 2005, le problème s'était posé de savoir si cette disposition pouvait être appliquée à l'égard des caravanes. En effet, étaient originellement visés les « bâtiments, locaux ou installations soumis aux dispositions des articles L. 111-1, L. 421-1 ou L. 510-1 ». Dans un arrêt du 12 septembre 2003, le Conseil d'Etat avait noté la portée imprécise du renvoi de l'article L. 111-6, le texte ne visant expressément en faisant référence à l'article L. 421-1 que les opérations soumises à permis de construire, et concernant l'article L. 510-1 que les opérations soumises à agrément administratif, tandis que l'imprécision de l'article L. 111-1 créait un doute sérieux sur la possibilité de l'utiliser à l'égard d'autres catégories d'autorisations relevant du Code de l'urbanisme<sup>1101</sup>. Un avis du Conseil d'Etat a permis de préciser le régime juridique en déduisant que ces dispositions permettaient au maire de s'opposer au raccordement au réseau de distribution d'électricité des caravanes mobiles stationnant irrégulièrement, soit au regard des articles R. 443-1 et suivants du Code de l'urbanisme, soit au regard du règlement du POS ou du PLU<sup>1102</sup>. La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a conforté cette solution en introduisant une référence à l'article L. 443-1 du Code de l'urbanisme concernant les autorisations et les actes relatifs à l'aménagement de terrains de camping et au stationnement des caravanes et des résidences mobiles de loisirs<sup>1103</sup>.

---

administrative », *RFDA*, 1995, 766 ; Barbillon, « Quelles sont les règles applicables à un refus de raccorder un bâtiment aux réseaux d'électricité ou d'eau ? », *BJDU*, 2002, 252 ; Pellissier, « Le maire peut-il s'opposer au raccordement aux réseaux d'un terrain sur lequel est stationnée une caravane ? », *Coll. terr.* 2004, n° 144 ; Schwing, « Le refus de raccordement aux réseaux: la marge de manœuvre des maires », *Ét. fonc.* 2004, n° 112, p. 31 ; Goutal, « L'interdiction de raccordement aux réseaux des constructions illégalement édifiées: une réforme indispensable », *JCP N*, 2005, 1196 ; Gillig, « Réforme du régime d'interdiction de raccordement aux réseaux publics des constructions illégalement édifiées », *Constr.-Urb.* 2011, Focus 7.

<sup>1098</sup> C. urb., art. R. 421-23, d.

<sup>1099</sup> C. urb., art. R.111-43.

<sup>1100</sup> Rép. min. n° 8458 : JO Sénat Q, 21 janv. 2010, p. 135.

<sup>1101</sup> CE 12 sept. 2003, Cancy, req. no 257794, citée note 3; CE 5 avr. 2004, Cne de Pertuis, req. no 261009: *ibid*.

<sup>1102</sup> CE, avis, 7 juill. 2004, M. et Mme Herlemann.

<sup>1103</sup> Loi n° 2005-157 du 23 févr. 2005 relative au développement des territoires ruraux, *JORF* du 24 Février 2005 ; art. 102 ; v. comm. Ph. Benoit-Cattin, *Constr.-Urb.* 2005, n° 89-III.

Cependant, le Conseil d'Etat précise que le refus du maire de raccorder aux réseaux publics d'eau, d'électricité, de gaz ou de téléphone ne peut être opposé qu'à un branchement permanent et non à un branchement provisoire<sup>1104</sup>

Les notions de branchements définitif et provisoire ont été explicitées dans une réponse ministérielle<sup>1105</sup>. Il résulte de la jurisprudence qu'un branchement est considéré comme provisoire lorsqu'il est demandé pour une raison particulière et pour une période limitée (saison froide, durée d'un chantier, attente de reconstruction d'une habitation détruite), bien que la durée ne puisse être connue avec précision<sup>1106</sup>. Le branchement est réputé définitif lorsque les services d'ERDF ont procédé à la vérification de la conformité des installations et délivré l'attestation de conformité. Le contentieux montre cependant que les raccordements permanents tendent parfois à s'installer dans la durée, conduisant à les appréhender comme des branchements permanents<sup>1107</sup>. La question est également de déterminer l'autorité compétente pour refuser le raccordement définitif.

En ce sens, la jurisprudence précise que les sociétés concessionnaires exploitant les services publics d'eau et d'électricité sont en droit d'opposer un refus au demandeur de raccordement à une installation irrégulière, soit spontanément, soit si elles en sont requises par le maire de la commune<sup>1108</sup>. Le Conseil d'Etat précise que les autorités concessionnaires auprès desquelles était sollicitée une demande de raccordement doivent demander la production de l'autorisation ou de l'agrément rendant régulière l'existence des bâtiments, locaux ou installations concernés. Faute de production de cet acte, elles doivent en principe refuser le raccordement<sup>1109</sup>. La décision du maire fondée sur l'article L. 111-6 peut également conduire à la suppression d'un raccordement existant au réseau électrique d'une construction irrégulière<sup>1110</sup>.

Le régime juridique semblait donc clarifié dès lors qu'il était possible de qualifier la demande de branchement de définitif ou de provisoire. Cependant, la possibilité de refuser le branchement définitif en cas d'occupation irrégulière doit être tempérée par les atteintes au droit au respect de la vie privée et familiale. En effet, le Conseil d'Etat considère que le refus de raccordement d'une construction irrégulière aux réseaux peut être attentatoire au droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme<sup>1111</sup>.

Le juge administratif a ainsi été saisi d'une affaire dans laquelle deux caravanes,

---

<sup>1104</sup> CE, 12 déc. 2003, n° 257794.

<sup>1105</sup> Rép. min. n° 99406 : *JOAN Q*, 24 mai 2011, p. 5428 ; Rép. min. n° 1140 : *JOAN Q*, 18 sept. 2007.

<sup>1106</sup> CE, 9 avr. 2004, n° 261521.

<sup>1107</sup> CAA Paris, 1re ch., 16 oct. 2008, n° 07PA01761.

<sup>1108</sup> Paris, 30 oct. 2002: *AJDI* 2003. 138; *RDI* 2003. 206, chron. P. S.-C

<sup>1109</sup> CE, *L'urbanisme: pour un droit plus efficace*, La Doc. fr. 1992, p. 122

<sup>1110</sup> CE, 29 déc. 2004, n° 268514

<sup>1111</sup> CE 15 déc. 2010, *Mme Bayer c/ Cne de Gouvernes*, req. no 323250, *Lebon T.* 1020 ; *AJDA* 2010. 2456 ; *D.* 2011. 162, obs. Vincent ; *Constr.-Urb.* 2011, no 20, obs. Santoni; *RDI* 2011. 183, note P. S.-C. ; *BJDU* 2011. 96, concl. Escaut, note Lambert; *RJEP* 2011, no 36, note Sablière. V. aussi Cornille, *Maigres étrennes 2011 pour les mal-logés*, *Constr.-Urb.* 2011. Repère 2.

habitées par un couple de gens du voyage et leurs cinq enfants, s'étaient installées, avec l'accord du propriétaire du terrain, sur une parcelle inconstructible et sur laquelle le stationnement des caravanes était interdit (zone ND du POS, dans le périmètre d'un site classé et dans le périmètre de protection d'un monument historique). Cette situation a conduit à la condamnation pour stationnement non autorisé par le tribunal correctionnel, confirmée en appel, sans toutefois que l'enlèvement des caravanes soit ordonné. Un raccordement permanent à l'eau et d'électricité fut demandé aux gestionnaires de réseaux mais refusé, la légalité de ce refus ayant été confirmée dans un arrêt de la Cour d'appel de Paris. Un branchement provisoire au réseau d'eau fut alors demandé au maire qui rejeta implicitement la demande. L'originalité de l'affaire résidait dans le fait que les requérant invoquaient l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme en considérant que le refus de raccorder une caravane serait susceptible de constituer une atteinte au domicile au sens de l'article 8 de la convention<sup>1112</sup>, le concept de « domicile » ne se limitant pas, selon la Cour de Strasbourg, à des résidences légalement établies<sup>1113</sup>. La Cour administrative d'appel de Paris avait estimé que l'intéressé ayant librement choisi de s'installer irrégulièrement sur un terrain dont il savait qu'il n'était pas constructible et ne pouvait être raccordé au réseau d'eau ne pouvait utilement invoquer la méconnaissance de son droit au respect de sa vie privée. Elle confirma ainsi le jugement du tribunal administratif de Melun considérant que les caravanes stationnaient de façon permanente et que la demande visait en fait un raccordement définitif, validant alors le refus de raccorder<sup>1114</sup>.

Une telle position pouvait sembler contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, comme le rappelait le Rapporteur public, Mme Escaut. En effet, la Cour de Strasbourg avait estimé dans un arrêt du 22 mai 2007 que le refus de raccorder une caravane à l'électricité pouvait constituer une ingérence dans le droit au respect de leur vie familiale et de leur domicile<sup>1115</sup>. La Cour européenne précise qu'une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale n'est compatible avec la convention que si elle est « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre un but légitime, ce qui implique qu'elle doit répondre à un besoin social impérieux et être proportionnée au but légitime poursuivi<sup>1116</sup>. Dans le cas d'espèce, cette ingérence avait été jugée proportionnée au motif que les intéressés avaient d'une part, pleinement connaissance du caractère inconstructible et protégé du terrain considéré, et d'autre part, refusé toutes autres solutions d'hébergement proposés respectant leur mode de vie.

Le Conseil d'Etat a repris en substance cette jurisprudence et considéré que la Cour administrative d'appel avait entaché son arrêt d'erreur de droit jugeant : « que la décision par

---

<sup>1112</sup> CEDH 18 nov. 2004, Prokopovitch c/ Russie, § 36.

<sup>1113</sup> CEDH 25 sept. 1996, Buckley c/ Royaume-Uni, n° 20348/92 ; CEDH 18 janv. 2001, Chapman c/ Royaume-Uni, n° 27238/95., § 53.

<sup>1114</sup> CAA Paris, 1re ch., 16 oct. 2008, n° 07PA01761.

<sup>1115</sup> CEDH, 22 mai 2007, n° 40987/05, Stenegry et Adam c/France.

<sup>1116</sup> CEDH 18 janv. 2001, Chapman c/ Royaume-Uni, n° 27238/95, § 90 ; J.-C. Bonichot, « Convention européenne des droits de l'homme et droit de l'urbanisme », *Mélanges Gérard Cohen Jonathan*, Bruylant, 2004, p. 283.

laquelle le maire refuse, sur le fondement de l'article L. 111-6 du Code de l'urbanisme, un raccordement d'une construction à usage d'habitation irrégulièrement implantée aux réseaux d'électricité, d'eau, de gaz ou de téléphone a le caractère d'une ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par les stipulations précitées de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, si une telle ingérence peut être justifiée par le but légitime que constituent le respect des règles d'urbanisme et de sécurité ainsi que la protection de l'environnement, il appartient, dans chaque cas, à l'administration de s'assurer et au juge de vérifier que l'ingérence qui découle d'un refus de raccordement est, compte tenu de l'ensemble des données de l'espèce, proportionnée au but légitime poursuivi »<sup>1117</sup>.

Selon le Conseil d'Etat, un refus de raccordement définitif peut être opposé à l'occupant en situation irrégulière au regard du droit de l'urbanisme, mais celui-ci doit être apprécié au regard du droit au respect de la vie privée et familiale. Il appartient donc à l'administration de s'assurer, au cas par cas, et au juge de vérifier que l'ingérence qui découle d'un refus de raccordement est, compte tenu de l'ensemble des données de l'espèce, proportionnée au but légitime poursuivi et de prendre en considération les conséquences du refus de raccordement sur les « conditions de vie » des requérants, indépendamment de la régularité ou non de leur domicile<sup>1118</sup>. Il est donc possible de penser que le refus d'accès à l'énergie pourrait être validé en cas de proposition de solution satisfaisante de relogement par une personne publique aux personnes en infraction<sup>1119</sup>.

D'autres fondements juridiques semblent pouvoir être utilisés par les pouvoirs publics pour refuser l'accès à l'énergie des gens du voyage. Une réponse ministérielle précise que « bien que le cas n'ait pas donné lieu à jurisprudence, il est permis de considérer que le maire pourrait s'opposer à un raccordement provisoire au titre de ses pouvoirs de police générale si le terrain expose ses occupants à un risque d'une particulière gravité pour leur vie ou pour leur intégrité physique, étant précisé que dans ce cas la décision du maire prise sur le fondement de l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales devra être proportionnée aux risques encourus ». Par conséquent, la police générale du maire pourrait compléter la police spéciale de l'article L. 111-6 du Code de l'urbanisme, au moins dans cette situation

---

<sup>1117</sup> CE 15 déc. 2010, Mme A. c. Cne de Gouvernes, req. n° 323250, JurisData n° 2010-024291 ; *Rec. Lebon.* ; *AJDA* 2010. 2456 ; *JCP A* 2011, act. 10 ; note P. Sablière, *RJEP*, n° 688, Juillet 2011, comm. 36 ; note L. Santoni, *Construction - Urbanisme* n° 2, février 2011, comm. 20 ; *D.* 2011. 162, obs. A. Vincent ; note M.-C Rouault, « Panorama de droit public », *LPA*, 3 juin 2011 n° 110, p. 6 ; note P. Cornille, « Maigres étrennes 2011 pour les mal-logés », *Construction - Urbanisme* n° 2, Février 2011, repère 2 ; note A. Vincent, *Dalloz actualité*, 7 janvier 2011 ; note E.G., *Revue Lamy Collectivités territoriales* 2011, 65, actualités ; note A. Vincent, *AJCT* 2011 p. 148 ; C. Lambert, « L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme s'oppose-t-il au refus de branchement définitif au réseau d'eau d'une construction irrégulière ? », *BJDU*, n° 2, 01/04/2011, p. 96-101 ; La rédaction, « Droit au respect de la vie privée et refus de raccordement d'une construction irrégulière », *La Lettre Omnidroit*, n° 128, 12/01/2011, p. 20.

<sup>1118</sup> CE 15 déc. 2010, Mme Bayer c/ Cne de Gouvernes, req. no 323250: Lebon T. 1020 ; *AJDA* 2010. 2456 ; *D.* 2011. 162, obs. Vincent ; *Constr.-Urb.* 2011, no 20, obs. Santoni; *RDI* 2011. 183, note P. S.-C. ; *BJDU* 2011. 96, concl. Escaut, note Lambert; *RJEP* 2011, no 36, note Sablière. V. aussi Cornille, Maigres étrennes 2011 pour les mal-logés, *Constr.-Urb.* 2011. Repère 2.

<sup>1119</sup> CEDH 18 janv. 2001, Chapman c/ Royaume-Uni, n° 27238/95, § 90.

particulière, voire de manière plus générale, lorsque ce branchement pourrait avoir des conséquences particulièrement préjudiciables sur le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

Cependant, il convient de remarquer que le refus de raccordement n'implique pas pour les occupants de quitter les lieux. Or, le refus préalable à tout jugement d'un raccordement provisoire peut faire courir d'autres risques pratiques et juridiques à l'élu en charge de l'urbanisme. Privés du service public d'électricité, les occupants peuvent recourir à d'autres sources d'énergies pour s'éclairer, se chauffer, faire fonctionner des appareils électro ménagers. Or, en cas d'accident grave tel qu'un incendie dû à ces énergies par défaut, la responsabilité de l'élu pourrait être engagée, le juge prenant également en compte le comportement des autorités publiques en cas de trouble à l'ordre public<sup>1120</sup>.

Les juges accordent généralement une importance aux situations concrètes des personnes et aux conséquences préjudiciables que le nonaccès à l'énergie engendrerait. En ce sens, le Conseil d'Etat a pu considérer que le raccordement d'une caravane habitée par une famille devait être admis, en raison de l'urgence invoquée « eu égard aux effets de la décision attaquée sur les conditions de vie de la requérante, alors même que le stationnement de ces caravanes serait irrégulier »<sup>1121</sup>. Le Défenseur des droits a quant à lui remarqué que le dispositif de la « trêve hivernale » selon lequel : « du 1er novembre de chaque année au 15 mars de l'année suivante, les fournisseurs d'électricité, de chaleur, de gaz ne peuvent procéder, dans une résidence principale, à l'interruption, y compris par résiliation de contrat, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz aux personnes ou familles » n'était pas applicable aux gens du voyage et que l'absence d'électricité peut conduire à des situations dramatiques. En conséquence, il recommande l'adoption d'un dispositif de trêve hivernale en faveur des personnes vivant en caravane sur un terrain dont ils sont propriétaires<sup>1122</sup>.

Les gens du voyage bénéficient donc d'un régime juridique protecteur contre le refus ou la rupture d'approvisionnement en énergie en cas d'occupation illégale des terrains, les autorités publiques qui s'engagent dans cette voie prenant le risque de voir annuler les mesures sur le fondement du droit au respect de la vie privée et familiale voire d'engager leur responsabilité pour les dommages liés à la sécurité et la salubrité publiques. Ces circonstances pourraient conduire celles-ci à refréner les actions dans ce domaine pour lui préférer des instruments plus radicaux comme des solutions d'expulsion. En effet, le stationnement irrégulier des caravanes constituant une infraction permanente, l'autorité administrative peut intervenir à tout moment pour engager des poursuites et demander l'application des sanctions

---

<sup>1120</sup> V. TGI Marseille, ord. référé n° 11/1058/2011 du 25 oct. 2011, Communauté urbaine Marseille Provence Métropole c/ Salanica Rostas e. a.

<sup>1121</sup> CE, 12 déc. 2003, n° 257794, Cancy : JurisData n° 2003-066329 ; *AJDA*, 2004, p. 25 ; *BJDU* 2004, p. 4, concl. Seners. - dans le même sens : CAA Marseille, 10 juill. 2009, n° 07MA00127, Cne Rove. ; CAA Bordeaux, 28 déc. 2009, n° 09BX00357, Cne Sablonceaux.

<sup>1122</sup> Défenseur des droits, déc. n° 2011-84 du 1<sup>er</sup> déc. 2011.

prévues par le Code de l'urbanisme<sup>1123</sup>. Cependant, il convient de noter que ce « droit d'accès temporaire à l'énergie » et plus particulièrement à l'électricité implique pour les gens du voyage de suivre un régime juridique dont le non-respect peut conduire à engager leur responsabilité à divers titres.

### ***3/ Les responsabilités afférentes à un accès frauduleux à l'énergie***

L'accès à l'énergie des gens du voyage peut donc être effectué indépendamment du caractère légal ou non de l'occupation des terrains. Cependant, dans tous les cas, cet accès implique le respect d'un cadre juridique relatif à l'approvisionnement en énergie.

En premier lieu, l'accès à l'électricité implique en principe la signature d'un contrat de distribution ainsi qu'un contrat de fourniture d'électricité. Une fois ces conditions juridiques respectées, l'électricité peut être consommée dans le cadre des conditions légales et contractuelles. En ce sens, l'article 18 du modèle de cahier des charges de concession pour le service public du développement et de l'exploitation du réseau de distribution d'électricité et de la fourniture d'énergie électrique aux tarifs réglementés dispose que : « les installations et appareillages des usagers raccordés aux ouvrages concédés doivent fonctionner en sorte : - d'éviter des troubles dans l'exploitation des installations des autres usagers et des réseaux concédés, - de ne pas compromettre la sécurité du personnel du concessionnaire, - d'empêcher l'usage illicite ou frauduleux de l'énergie électrique ». Celui-ci ajoute que : « L'énergie n'est en conséquence livrée aux usagers que si leurs installations et appareillages fonctionnent conformément à la réglementation et aux normes applicables ».

Afin de s'assurer de la réalisation de ces objectifs, le concessionnaire en charge de la distribution publique d'électricité est autorisé à vérifier ou à faire vérifier les installations de l'utilisateur avant la mise en service de ces installations et ultérieurement à toute époque. Si les installations sont reconnues défectueuses ou si l'utilisateur s'oppose à leur vérification, le concessionnaire pourra refuser de livrer l'énergie électrique ou interrompre cette livraison. En cas de désaccord sur les mesures à prendre en vue de faire disparaître toute cause de trouble dans le fonctionnement général du réseau, le différend sera soumis au contrôle de l'autorité concédante. A défaut d'accord dans un délai de dix jours, celui-ci pourra être porté à la connaissance du préfet en vue d'une conciliation éventuelle.

Le distributeur d'électricité est donc en droit de vérifier que les installations raccordées au réseau ne présentent pas de risques en termes de sécurité et dispose des moyens pour interrompre la fourniture en cas de non-respect de ces prescriptions ou lorsqu'il lui est fait entrave de procéder à ce contrôle. Ce même article précise que l'alerte peut également résulter de l'autorité concédante. Ainsi, en cas d'injonction émanant de l'autorité de police compétente, de danger grave et immédiat, de trouble causé par un usager dans le fonctionnement de la distribution ou d'usage illicite ou frauduleux, le concessionnaire aura les mêmes facultés de refus ou d'interruption.

---

<sup>1123</sup> Rép. min. n° 1140 : JOAN Q, 18 sept. 2007.

En deuxième lieu, un usage frauduleux du système électrique peut conduire à l'expulsion des usagers. La loi du 5 mars 2007 prévoit que l'expulsion des gens du voyage en dehors des aires de stationnement est possible y compris pour les communes qui n'ont pas rempli leurs obligations<sup>1124</sup>. Un préfet peut ordonner l'évacuation d'un campement, au besoin par la force publique, dès lors que celle-ci est justifiée par des motifs de sécurité publique. Cette possibilité a pu être mise en œuvre concernant un incendie ayant ravagé la quasi-totalité d'un campement, à la suite de branchements électriques frauduleux sur le système d'alimentation électrique d'un poste de transport de gaz sous haute pression<sup>1125</sup>.

Le Conseil d'État a également rejeté une demande de suspension à l'encontre d'un arrêté préfectoral d'évacuation d'un campement. L'affaire portait sur des branchements frauduleux à proximité de l'alimentation d'un poste de transport de gaz, branchements qui présentaient, d'une part, un danger d'électrocution et d'incendie et, d'autre part, un risque résultant de la baisse de tension d'alimentation du poste de gaz rendant inopérant son système de protection (un incendie avait d'ailleurs détruit, 15 jours auparavant, un autre campement comportant des branchements similaires). Il a pu considérer que l'arrêté préfectoral était justifié par la nécessité de sécurité publique et qu'il ne portait pas une atteinte manifestement illégale à leur liberté d'aller et venir, à leur vie privée et à l'intérêt supérieur des enfants scolarisés<sup>1126</sup>.

Toutefois, des branchements électriques illégaux peuvent à eux seuls ne pas suffire pour caractériser une atteinte à la salubrité publique ou un risque pour la sécurité publique. Le juge administratif a ainsi annulé une mise en demeure du préfet justifiée par un triple motif : le risque pour la salubrité publique faute d'équipement permettant l'accueil de résidences mobiles et l'absence d'évacuation des eaux usées, le risque pour la sécurité publique « du fait de branchements illégaux sur le réseau d'électricité et le réseau d'eau », et la gêne occasionnée pour le fonctionnement d'équipements publics (zénith, stade). Le juge d'appel a rejeté le risque pour la salubrité publique compte tenu des capacités des installations sanitaires dont les caravanes étaient équipées et de la gestion par leurs occupants des eaux usées et des ordures ménagères. Il a également pu considérer que l'atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait des branchements aux réseaux d'eau et d'électricité n'était pas avérée et que le préfet n'apportait pas la preuve des perturbations de fonctionnement des équipements proches du campement<sup>1127</sup>.

Pour être validée, il est fréquent que la mise en demeure du préfet fondée sur des atteintes à la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques résulte d'un ensemble de circonstances. En ce sens, la validité de la mise en demeure a pu être retenue à l'égard des occupants de quarante caravanes installées illégalement dans un stade municipal dès lors que, d'une part, ces occupants avaient réalisé un branchement « sauvage » au poteau électrique de

---

<sup>1124</sup> Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, *JORF* n°0155 du 6 juillet 2000 page 10189 ; Circ. UHC/IUH/1/12 n° 2001-49, 5 juill. 2001.

<sup>1125</sup> TA Montreuil, ord. réf., 22 mars 2011, n° 1102189.

<sup>1126</sup> CE, réf., 5 avr. 2011, n° 347949.

<sup>1127</sup> CAA Douai, 1re ch., 1er oct. 2013, n° 12DA01228.

la rue, déversé les eaux usées des machines à laver sur la pelouse du stade et laissé les chiens divaguer, et d'autre part, que le stade devait accueillir une manifestation sportive et être le siège d'un tir de feu d'artifice<sup>1128</sup>.

Enfin, un phénomène de ricochet pourrait même être envisagé dans lequel le refus du concessionnaire pourrait conduire à l'expulsion des occupants pour cause d'insalubrité comme en témoigne un arrêt dans lequel des occupants de caravanes, sur un terrain situé derrière un centre commercial ont été expulsés faute d'avoir accès à l'énergie, à l'eau et aux toilettes<sup>1129</sup>.

En troisième lieu, la responsabilité des utilisateurs peut être mise en cause. La jurisprudence a ainsi rapidement considéré que l'énergie, en l'espèce l'électricité, puisse faire l'objet d'une appropriation frauduleuse<sup>1130</sup>. L'article 311-2 du Code pénal assimile au vol la soustraction frauduleuse d'énergie, qui se trouve ainsi punie des peines prévues par les articles 311-3, 311-4 et suivants du Code pénal. Cette qualification a principalement été retenue à l'égard de l'électricité en cas de prélèvement du courant électrique en amont du compteur<sup>1131</sup> ; en aval à l'insu du distributeur même si le compteur enregistre les consommations<sup>1132</sup> ; pour des faits consistant à démonter et remonter à l'envers le compteur afin d'effacer une partie de la consommation enregistrée<sup>1133</sup> ; en cas de rétablissement du branchement d'alimentation après une coupure du distributeur à son insu, même si les consommations sont enregistrées<sup>1134</sup> ; ou en cas de fourniture en énergie sans le consentement du propriétaire<sup>1135</sup>. Le vol étant un délit instantané, chaque prélèvement d'énergie est considéré comme constitutif d'une série de vols successifs<sup>1136</sup>. La qualification de tromperie ou d'escroquerie a également pu être retenue en cas de manœuvres sur le compteur visant à diminuer le volume consommé<sup>1137</sup> par exemple, en faisant aller en arrière les disques de minuteries de compteurs électriques<sup>1138</sup>, en dérégulant les compteurs<sup>1139</sup>, ou en freinant le mécanisme enregistreur<sup>1140</sup>.

La mise en cause de la responsabilité implique la preuve de la fraude. Ainsi, un

---

<sup>1128</sup> CAA Lyon, 4e ch., 24 nov. 2011, n° 10LY01887.

<sup>1129</sup> CA Riom, 1<sup>re</sup> ch. civ., 16 déc. 2013, n° 13/00095

<sup>1130</sup> Crim. 3 août 1912, DP 1913. 1. 439 ; S. 1913. 1. 377, note Roux.

<sup>1131</sup> Crim. 8 janv. 1958, *Bull. crim.* n° 33 ; *JCP* 1958. II. 10546, note H. Delpech ; D. 1958. Somm. 100. - Crim. 10 avr. 1964, n° 63-91.038, *Bull. crim.* n° 108. - T. corr. Montargis, 24 janv. 1973, *Gaz. Pal.* 1973. 1. 355, note Y. B.

<sup>1132</sup> Montpellier, 22 janv. 1992, *Gaz. Pal.* 1996. 2. 482, note Bonzom.

<sup>1133</sup> Crim. 11 oct. 1978, n° 78-90.087, *Bull. crim.* n° 270 ; D. 1979. 76, note Vuitton ; RSC 1979. 337, obs. Bouzat.

<sup>1134</sup> Crim. 12 déc. 1984, n° 82-91.989, *Bull. crim.* n° 403 ; RSC 1985. 579, obs. Bouzat. - Amiens, 17 sept. 1954, *JCP* 1955. II. 8455, note Granier. - V. cep. *contra*, une décision plus ancienne : Crim. 21 déc. 1949, *Bull. crim.* n° 355 ; *Gaz. Pal.* 1950. 1. 95 ; S. 1951. 1. 24.

<sup>1135</sup> TGI Seine, 14 déc. 1962, D. 1963. Somm. 31.

<sup>1136</sup> Crim. 19 déc. 1956, *JCP* 1957. II. 9923.

<sup>1137</sup> Paris, 26 juin 1941, *Gaz. Pal.* 1941. 2. 65.

<sup>1138</sup> Crim. 2 nov. 1945, D. 1946. 8.

<sup>1139</sup> Crim. 7 mars 1956, *Bull. crim.* n° 232 ; D. 1956. 308.

<sup>1140</sup> Crim. 22 oct. 1959, *Bull. crim.* n° 447 ; *JCP* 1959. II. 11376, note H. Delpech.

fournisseur d'électricité ayant constaté la baisse des consommations de son client puis quelques mois plus tard la perforation de son compteur a vu son préjudice reconnu et a bénéficié d'un droit à réparation, la Cour de cassation retenant l'existence d'un lien de causalité entre ces deux éléments<sup>1141</sup>. Cependant, les dommages réalisés sur un compteur électrique ne suffisent à eux seuls à caractériser la fraude. A la suite d'un constat de la perforation d'un compteur électrique, un fournisseur a déposé plainte pour vol d'énergie et atteinte aux ouvrages de distribution. L'examen en laboratoire du compteur a révélé l'impossibilité du vol compte tenu de l'emplacement de l'orifice. Le fournisseur s'est donc désisté et le consommateur a bénéficié d'une ordonnance de non-lieu<sup>1142</sup>. En revanche, le juge a rejeté la demande en réparation du consommateur fondée sur la légèreté coupable du fournisseur en estimant que ce dernier disposait d'éléments sérieux de culpabilité pour déposer plainte. L'utilisateur peut être contraint de rembourser les frais inhérents à une consommation frauduleuse d'électricité résultant du non-recours à un fournisseur d'électricité pendant deux années<sup>1143</sup>. Cependant, le redressement ne peut être opéré en se fondant sur à partir d'éléments hypothétiques d'origine statistique, *a fortiori*, sans prise en compte des éléments de contestation du consommateur<sup>1144</sup>.

Les gens du voyage bénéficient donc d'un régime juridique visant à assurer leur accès à l'électricité, produit de première nécessité. De plus, même en cas d'occupation illégale des terrains, ils bénéficient d'un accès privilégié à cette source d'énergie tant que leur expulsion n'aura pas été prononcée. Cet accès ne doit cependant pas obérer le caractère pécuniaire de l'accès à l'énergie et le nécessaire respect des conditions légales et contractuelles en cas de soutirage d'énergie au risque d'exposer leurs responsabilités civile et pénale au même titre que toute autre catégorie de personne. Ce cadre juridique montre la place essentielle qu'accordent le législateur et les autorités prétorienne à l'accès à l'énergie, et plus particulièrement à l'électricité, ainsi que ses liens étroits avec les droits de l'Homme. Il confirme également la nécessité de règles spécifiques pour assurer cet accès lorsque les personnes se trouvent dans des situations particulières. Une même exégèse est appliquée à l'égard des personnes isolées géographiquement.

---

<sup>1141</sup> Civ. 2<sup>e</sup>., 3 juill. 1991, n° 90-14938.

<sup>1142</sup> Civ. 2<sup>e</sup>., 10 nov. 1966.

<sup>1143</sup> CA Versailles, 13 mai 2014, n° 13/03596.

<sup>1144</sup> J. Prox. Béthune, 1er juin 2010, n° 91-10-00062.

## **Chapitre 5: L'accès à l'énergie des personnes isolées géographiquement**

Si l'on s'en tient seulement à la France métropolitaine, le coût réel d'un kilowattheure varie d'un client à l'autre. Pour un client situé en zone rurale et éloigné de tout moyen de production, le coût réel est considérablement plus élevé que pour un client habitant en ville. De même, dans les zones insulaires, l'électricité est généralement beaucoup plus chère à produire et à acheminer qu'ailleurs. En ce sens, la ministre chargée de l'énergie, Mme Delphine Batho, dans le cadre des débats relatifs à la loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre indiquait que : « Les inégalités en matière de besoins énergétiques pour chauffer son logement ou pour se déplacer sont criantes selon son lieu et son type d'habitation. Il s'agit en quelque sorte d'une double précarité énergétique liée au logement et à la mobilité »<sup>1145</sup>. Cette situation aurait pu conduire à des conditions d'accès à l'énergie variables selon les situations géographiques. Telle n'est pourtant pas l'état actuel du droit.

En effet, l'article L. 100-1 du Code de l'énergie dispose que la politique énergétique vise à : « garantir la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie ». Il fait écho à la notion d'« égalité devant l'accès à l'énergie » au cœur des débats parlementaires de plusieurs lois relatives au secteur énergétique. Dans le prolongement, l'article L. 121-1 du Code de l'énergie dispose : « Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique ». Le rapporteur de la loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre résume la situation en ce sens : « L'accès universel de tous suppose que l'on tienne effectivement compte des différences sociales – par discrimination positive – et des différences de situation géographique ».

Ces propos reflètent une politique de solidarité en faveur de l'accès à l'énergie symbolisée dans une péréquation des tarifs de la distribution d'électricité. La péréquation consiste à compenser, en tout ou en partie, des inégalités de situation et la péréquation tarifaire cherche à procurer aux usagers les mêmes conditions financières d'accès à un service dont le coût est à l'origine hétérogène d'un territoire à l'autre. Dans le secteur de l'électricité, celle-ci est la résultante d'un long processus<sup>1146</sup>. En effet, la loi du 8 avril 1946 était muette à ce sujet et la notion d'égalité de traitement, mise en avant par la jurisprudence du Conseil d'Etat, n'induisait initialement aucune obligation dans ce domaine. Comme le précise François-Mathieu Poupeau : « L'origine de la péréquation est plutôt à rechercher dans une série de compromis et de micro décisions, qui s'étendent du début des années 1930 à la

---

<sup>1145</sup> Compte rendu intégral de la séance du 13 février 2013

<sup>1146</sup> F.-M. Poupeau, « La fabrique d'une solidarité nationale » État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *Revue française de science politique*, 2007/5 Vol. 57, p. 599-628.

fin des années 1980, date à laquelle l'ensemble des Français paient un prix de l'électricité identique pour un usage donné, quel que soit leur lieu d'habitation »<sup>1147</sup>. Ce mécanisme trouverait ses sources actuelles au début des années 1960, dans une politique d'EDF en faveur d'une unification totale des tarifs, jusqu'alors départementalisés. Celle-ci s'est mise en place progressivement, d'abord au niveau supra régional (3 zones, 1963), puis métropolitain en 1970, avant de s'étendre aux DOM-TOM en 1974, au fur et à mesure que les clients choisissaient les nouveaux tarifs<sup>1148</sup>.

Le principe de péréquation tarifaire est désormais associé au service public de l'électricité. En ce sens, des parlementaires ont pu faire valoir que le système de péréquation tarifaire posé par la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz constituait une application du principe de l'« égal accès à l'énergie en France »<sup>1149</sup>. La commission des affaires économiques du Sénat a ainsi voté une motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité en considérant que le système de bonus-malus contenu dans la proposition de loi constituait « une rupture d'égalité devant l'accès à l'énergie » au sens de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen<sup>1150</sup>.

Cependant, comme a pu l'indiquer M. Christian Bataille dans un rapport relatif au projet de loi de modernisation et au développement du service public de l'électricité le principe d'égalité se traduit par la péréquation des tarifs mais se prolonge également dans la facilité d'accès au service<sup>1151</sup>. Des mécanismes complémentaires peuvent donc intervenir en complément de la péréquation tarifaire, notamment lorsque le réseau d'énergie n'est pas accessible.

Un ensemble de moyens juridiques tendent donc à établir en droit une égalité qui n'existe pas dans les faits en recourant à des mécanismes de solidarité de droit commun (1/) auxquels s'adjoignent des dispositifs propres aux zones insulaires (2/).

### ***1/ Les mécanismes de solidarité de droit commun***

Une péréquation géographique des tarifs s'opère de manière complémentaire concernant la tarification de l'accès aux réseaux d'électricité et de gaz et la tarification de la fourniture de ces énergies. Ces régimes juridiques ont été étudiés et il n'est donc pas utile de revenir dessus. Il est en effet ici question de préciser les mécanismes permettant de concrétiser cette péréquation et d'étudier les mécanismes de solidarité lorsque les réseaux d'énergie deviennent inaccessibles pour des raisons géographiques. Le traitement de ces problématiques amène à montrer que l'égalité devant l'accès à l'énergie de réseaux résulte d'une péréquation des tarifs d'acheminement et de fourniture (I) et d'une péréquation entre les communes

---

<sup>1147</sup> F.-M. Poupeau, « La péréquation tarifaire de l'électricité en France, une difficile "recherche en paternité" », *CLER Infos*, n° 96.

<sup>1148</sup> *Ibid.*

<sup>1149</sup> AN, Compte rendu intégral, deuxième séance du lundi 11 mars 2013, intervention de M. Daniel Fasquelle.

<sup>1150</sup> Sénat, séance du 30 octobre 2012, compte rendu intégral des débats.

<sup>1151</sup> C. Bataille, *Rapport (n° 1253) sur le projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*, AN, n° 1371, 04/02/1999.

rurales et urbaines (II). Elle invite ensuite à étudier les soutiens juridiques en faveur de l'autoconsommation d'énergie (III).

## **I. La péréquation des tarifs d'acheminement et de fourniture**

La péréquation géographique des tarifs conduit à une uniformisation des prix alors que les coûts de production et d'acheminement sont très différents. Le législateur précise que la péréquation nationale des tarifs concourt à la cohésion sociale<sup>1152</sup>. Son étude invite à remarquer que si un ensemble de moyens juridiques sont mis en œuvre à cette fin, sa mise en œuvre varie selon les sources d'énergie et les catégories de consommateurs.

La péréquation géographique des tarifs dans le secteur de l'énergie est applicable au gaz et à l'électricité et concerne la fourniture et l'acheminement. Dans la fourniture, ce mécanisme repose sur les tarifications réglementées de vente. *A contrario*, la péréquation tarifaire de la fourniture d'énergie n'est pas assurée pour les consommateurs décidant de s'approvisionner au prix de marché. Or, eu égard à la réduction progressive du champ d'application de ce dispositif, cette péréquation n'a vocation à terme à ne s'appliquer qu'à l'égard des consommateurs domestiques, et aux consommateurs non-domestiques souscrivant de faibles puissances ou aux niveaux de consommation réduits. Cette péréquation est donc partielle et la tarification varie selon les catégories de consommateurs. En l'état, il existe dix tarifs en « distribution publique ». Un système similaire s'applique concernant l'électricité avec une tarification nationale variable selon les catégories de consommateurs fondée sur la puissance, la tension, la période et la durée d'utilisation.

Cette tarification n'est cependant pas totalement homogène. En effet, le tarif de fourniture d'électricité varie selon les départements en fonction du montant de la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité<sup>1153</sup>. Basée sur la quantité d'électricité consommée, cette taxe est prélevée par les fournisseurs qui la reversent aux départements et son montant évolue selon les catégories de consommateurs, la puissance souscrite et le niveau de taxation. Dans le même sens, la taxe communale sur la consommation est prélevée au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale exerçant la fonction d'autorité concédante de la distribution d'électricité, par le syndicat intercommunal exerçant la compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité, s'il existe, ou par le département lorsqu'il exerce cette compétence<sup>1154</sup>. En 2011, le produit de ces taxes s'élevait à 1,7 milliards d'euros<sup>1155</sup>. Celui-ci varie donc selon les territoires et le législateur prévoit dans chacun des cas des minima et maxima de taxes. Le prix de la fourniture d'électricité peut ainsi varier selon les territoires jusqu'à 6%, du fait des différences de taxes appliquées par les collectivités ou de leur non application, 277 communes ayant choisi de ne pas appliquer cette taxe<sup>1156</sup>.

---

<sup>1152</sup> C. éner., art. L.121-5.

<sup>1153</sup> CGCT, art. L3333-2 et s.

<sup>1154</sup> CGCT, art. L2333-2 et s.

<sup>1155</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013, op. cit.*, p. 133.

<sup>1156</sup> A. Garrigues, « Energie : tarification progressive et péréquation tarifaire font-elles bon ménage ? »,

La péréquation géographique des tarifs s'applique également concernant l'acheminement du gaz naturel et de l'électricité. Ainsi, 18 % du prix de la facture de gaz naturel payée par un consommateur de gaz aux tarifs réglementée est consacré au paiement de l'utilisation des réseaux de publics de distribution, 5 % pour le transport<sup>1157</sup>. Concernant le transport, deux tarifs coexistent selon que les clients relèvent de réseaux de distribution rattachés à GRTgaz et TIGF<sup>1158</sup>. Les réseaux de distribution bénéficient quant à eux d'une péréquation tarifaire à l'intérieur de chaque zone de desserte hormis pour les nouvelles concessions au sens de l'article L. 432-6 du Code de l'énergie encadrées par une délibération de la CRE mettant en place une structure tarifaire unique<sup>1159</sup>. Cette situation explique qu'il peut exister des différences de prix pour les consommateurs selon leur situation géographique, de l'ordre de 12% sur la facture entre Bordeaux et Paris par exemple<sup>1160</sup>.

Un mécanisme similaire s'applique concernant la tarification du transport d'électricité géré en situation de monopole sur le territoire métropolitain par RTE<sup>1161</sup>. La distribution d'électricité est quant à elle régie par une péréquation des tarifs au niveau national malgré la diversité des concessionnaires<sup>1162</sup>. Ce mécanisme qui est une caractéristique fondamentale du système de distribution d'électricité garantit à tous les usagers un prix d'accès au réseau identique quel que soit le coût d'acheminement de l'électricité et le fournisseur retenu.

Eu égard aux dispositifs retenus, il semble donc préférable de se référer aux péréquations tarifaires. Le recours au pluriel est justifié par l'applicabilité des mécanismes au gaz et d'électricité. De plus la péréquation peut être nationale concernant l'électricité ou par zone de desserte concernant le gaz. Celle-ci peut également être partielle lorsqu'elle ne s'applique qu'à certaines catégories de consommateurs comme en témoigne les dispositifs de tarification réglementée de fourniture de gaz et d'électricité. Elle est encore partielle au motif qu'elle ne s'applique qu'à certaines énergies de réseau, conduisant à exclure une partie des usages fondamentaux de l'énergie concernant la mobilité et la chaleur.

Alors que la tarification unique de l'usage des réseaux d'énergie concourt à un « droit à la solidarité énergétique » pour les utilisateurs, sa pérennité dans le secteur de l'électricité est conditionnée par la mise en œuvre de moyens complémentaires. En effet, le développement et l'entretien des réseaux présentent des coûts très différents selon les milieux ruraux et urbains. Cette situation est à l'origine de moyens de péréquation en faveur des communes rurales.

---

lagazette.fr, 23/11/2012.

<sup>1157</sup> Cas d'un client moyen en distribution publique soumis au tarif réglementé de GDF Suez au 30 juin 2012 d'après les données de la CRE.

<sup>1158</sup> C. énerg., art. L.452-1 ; CRE, Délibération du 11 décembre 2013 portant projet de décision sur l'évolution des tarifs d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel au 1er avril 2014.

<sup>1159</sup> C. énerg., art. L.452-1.

<sup>1160</sup> A. Garrigues, « Energie : tarification progressive et péréquation tarifaire font-elles bon ménage ? », lagazette.fr, 23/11/2012.

<sup>1161</sup> C. énerg., art. L.341-2 et s.

<sup>1162</sup> *Ibid.*.

## II. La péréquation entre les communes rurales et urbaines

La péréquation tarifaire concernant le transport et la distribution de gaz ne pose pas de difficulté particulière dans la mesure où elle est assurée par une même personne. Ce principe s'applique dans le même sens au transport d'électricité. En revanche, il présente davantage de difficulté concernant la distribution d'électricité eu égard à au morcellement de l'activité. En effet, si ERDF constitue le principal concessionnaire de distribution de l'électricité en couvrant 95% du territoire métropolitain continental, les 5% du territoire restant sont gérés par environ 150 entreprises locales de distribution. La situation financière varie ainsi dans de grandes proportions selon les concessions, certaines présentant des résultats déficitaires.

D'une part, cette situation trouve sa source dans les économies d'échelles réalisées par ERDF qui dispose d'une situation de monopole légal sur 95 % du territoire (péréquation « monopolistique »). D'autre part, la rentabilité des concessions varie substantiellement selon le caractère rural ou urbain des consommateurs à desservir, l'approvisionnement en zone rurale présentant des coûts substantiellement plus importants.

Pour compenser ce déséquilibre entre les concessions urbaines et rurales, des moyens de solidarité ont été instaurés pour réorienter une partie des « excédents » dégagés par les concessions de distribution urbaines en faveur des concessions rurales. Ceux-ci couvrent une partie des charges de fonctionnement et d'investissement à travers deux mécanismes : le fonds de péréquation de l'électricité (A) et le fonds d'amortissement des charges d'électrification (B).

### A. Le fonds de péréquation de l'électricité

Créé en 1935 pour compenser les déséquilibres existants entre distributeurs, le Fonds de péréquation de l'électricité (FPE) a été confirmé par l'article 33 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz<sup>1163</sup>. Il trouve sa justification dans le fait que si les tarifs facturés aux utilisateurs du réseau sont identiques sur l'ensemble du territoire, les coûts d'exploitation des réseaux présentant de fortes disparités de rentabilité, principalement entre les milieux ruraux et urbains. Le FPE entend donc lisser ces différences en répartissant les surcoûts ou les excès de recette entre les entreprises de distribution.

Ce fonds est administré par un conseil de douze membres dont la principale fonction est d'approuver les paramètres de la formule de péréquation appliquée à chaque distributeur<sup>1164</sup>. Son volume annuel s'établit actuellement à environ 8,5 millions d'euros. Ce montant est déterminé chaque année par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie, du budget et de l'intérieur après avis du conseil du FPE<sup>1165</sup>. Sur le principe, les gestionnaires les plus rentables qualifiés de « contributeurs » doivent s'acquitter du versement d'un solde

---

<sup>1163</sup> C. éner., art. L121-29 et s. ; Bureau du fonds de péréquation de l'électricité, *La péréquation de l'électricité (article 33 de la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz)*, Paris, 1966, 72 p.

<sup>1164</sup> Décret n° 2004-66 du 14 janvier 2004 relatif au fonds de péréquation de l'électricité, *JORF* n°14 du 17 janvier 2004 page 1308.

<sup>1165</sup> Arrêté du 10 octobre 2014 relatif aux coefficients à appliquer par le fonds de péréquation de l'électricité à la formule de péréquation pour l'année 2014, *JORF* n°0245 du 22 octobre 2014 page 17539..

avant le 31 octobre de chaque année pour que les gestionnaires « bénéficiaires » puissent disposer avant le 31 décembre. En cas de manquement à ces obligations, les contributeurs s'exposent à des sanctions pécuniaires<sup>1166</sup>. En parallèle, la CRE doit tenir compte de la contribution au FPE pour déterminer le TURPE.

Le FPE concourt donc à une solidarité des concessionnaires de communes rurales à l'égard des communes urbaines. La Cour des comptes voit dans le maintien du monopole légal d'ERDF dans sa zone de desserte une condition pour le maintien de cette solidarité. Elle estime que « la fin du monopole légal accordé à ERDF obligerait à repenser l'économie générale du système de distribution de l'électricité fondé, aujourd'hui, sur un principe de solidarité et de péréquation, avec la fixation d'un tarif d'accès au réseau unique pour tous les usagers » et que, « poussé jusqu'à son terme » l'accroissement de l'autonomie des collectivités locales en matière de distribution d'électricité impliquerait d'aligner le régime atypique des concessions de distribution d'électricité sur le droit commun des concessions de service public, en particulier pour ce qui concerne la possibilité de mettre en concurrence les concessions et de mettre fin au tarif unique sur tout le territoire national [...] la solidarité territoriale que permet la péréquation tarifaire serait donc abandonnée »<sup>1167</sup>. Cette conception n'est pas partagée par la FNCCR qui estime que « les mécanismes de péréquation financière ont été institués dans le domaine de la distribution d'électricité bien avant l'instauration du régime de monopole légal, donc à une époque à laquelle coexistaient encore d'importants opérateurs privés de distribution d'électricité »<sup>1168</sup>. Néanmoins, la fédération n'entend pas remettre en cause les droits exclusifs dont bénéficient ERDF et les ELD<sup>1169</sup>. Des critiques ont en revanche été émises concernant le fonctionnement du FPE par le syndicat mixte d'énergies, d'équipements et de communication du Jura (SIDECE). Celui-ci regrette que les éléments fournis dans les contenus des rapports d'activités d'ERDF « ne permettent pas d'appréhender et de vérifier aujourd'hui les mécanismes de la péréquation entre concessions », appelant ainsi à davantage de transparence<sup>1170</sup>.

Des critiques sont donc énoncées par les acteurs en charge de la distribution d'électricité. Cependant, le principe même de la péréquation nationale des tarifs et le mécanisme de compensation des charges d'exploitation entre les concessionnaires relevant de milieux ruraux et urbains n'est pas en soi remis en cause. Cette remarque vaut également pour la compensation des charges d'investissement assurée par le fonds d'amortissement des charges d'électrification.

## **B. Le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale**

Alors que plus de 96 % de la population française a désormais accès aux réseaux

---

<sup>1166</sup> C. éner., art. L.121-30.

<sup>1167</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013, op. cit.*, p. 136.

<sup>1168</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013, op. cit.*, p. 171 ; cette conception est également partagée par le syndicat mixte d'énergies, d'équipements et de communication du Jura (SIDECE), *Ibid.*, p. 195.

<sup>1169</sup> FNCCR, *Livre Blanc : Quel mode de gestion pour les services p=locaux de l'électricité ?*, *Op. cit.*, p. 80.

<sup>1170</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013, op. cit.*, p. 194-195.

d'électricité, ce nombre n'atteint pas les 20 % en 1918<sup>1171</sup>. La desserte du territoire en électricité s'avérait particulièrement problématique dans les communes rurales exigeant des investissements beaucoup plus importants que dans les communes urbaines. Le développement de cet accès du plus grand nombre à l'énergie électrique a été permis par le développement de moyens juridiques fondés sur des mécanismes de solidarité entre les communes urbaines et rurales pour encourager les investissements dans ces dernières. Celui-ci a conduit à classer les communes en deux catégories : les communes en régime urbain ou en régime rural, dont la distinction perdure et se fonde sur un classement du préfet de département.

Relèvent en principe du régime rural, les communes de moins de 2 000 habitants ne faisant pas partie d'une agglomération de plus de 5 000 habitants. Toutefois, une circulaire du 22 avril 1971 autorise les préfets à maintenir en régime rural des communes qui devraient relever du régime urbain, et inversement. Un décret du 16 mai 2014 permet également au préfet d'étendre, à titre dérogatoire, le bénéfice des aides à l'électrification rurale à des travaux effectués sur le territoire de toute commune dont la population est inférieure à 5 000 habitants et non plus seulement sur le territoire de celles dont la population est comprise entre 2 000 et 5 000 habitants<sup>1172</sup>. Dans ce cadre, 14 départements ont opté globalement pour le régime urbain, s'ajoutant ainsi aux quatre départements d'Île-de-France qui ne comportent aucune commune rurale.

Le classement dans l'un ou l'autre régime engendre des conséquences concernant la répartition des compétences entre l'autorité concédante et le concessionnaire dans la réalisation des travaux sur le réseau de distribution. Les travaux sur le réseau de distribution comprennent notamment le branchement d'un utilisateur au réseau, l'extension d'une ligne basse ou moyenne tension, le renforcement d'une ligne pour accroître la puissance injectée et soutirée, les travaux de maintenance (remplacement de câbles, de poteaux) ou encore l'enfouissement du réseau. En régime urbain, les cahiers des charges des concessions prévoient que le concessionnaire assure la maîtrise d'ouvrage de la plupart de ces travaux et la compétence des autorités concédantes est généralement limitée aux travaux d'intégration dans l'environnement (enfouissement, amélioration esthétique). En régime rural, les autorités concédantes assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux en basse tension, c'est-à-dire des travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement, de sécurisation et d'amélioration esthétique, tandis que le concessionnaire assume l'exploitation et la maintenance du réseau basse tension et prend en charge les travaux à réaliser sur le réseau de moyenne tension<sup>1173</sup>.

Les communes en régime rural assurent donc la maîtrise d'ouvrage d'un nombre plus

---

<sup>1171</sup> A. Berthonnet, « L'électrification rurale ou le développement de la fée électricité dans les campagnes françaises », *Histoires et sociétés rurales*, 2003, n° 1, p. 193 ; J.-C. Felder, « Le financement de l'électrification rurale », in *Histoire de l'électricité en France*, t. III, 1946-1987, Fayard, p. 168.

<sup>1172</sup> Décret n° 2014-496 du 16 mai 2014 modifiant le décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale, *JORF* n°0115 du 18 mai 2014 page 8207.

<sup>1173</sup> C. énerg., art. L.322-6 ; Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, op. cit., p. 112.

important d'investissement et dont le coût s'avère plus élevé que dans les communes de régime urbain. En vue de combler cette disparité de traitement entre les communes urbaines et rurales, un mécanisme de solidarité fut institué : le fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale (FACE). Il fut créé par la loi de finances du 31 décembre 1936 puis pérennisé dans l'article 38 de la loi du 8 avril 1946 qui en a transféré la gestion courante à EDF<sup>1174</sup>. La loi de finance rectificative du 28 décembre 2011 a transformé le FACE en compte d'affectation spécial dénommé le « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale »<sup>1175</sup>. Ce fonds est géré par le « conseil à l'électrification rurale » composé de dix-sept membres nommés par arrêté du ministre chargé de l'énergie dans la proportion des deux cinquièmes au moins, de représentants des collectivités territoriales et des établissements publics maîtres d'ouvrage de travaux et présidé par un membre pris parmi ces représentants<sup>1176</sup>. Il est financé par une contribution des gestionnaires de réseaux publics de distribution, assise sur le nombre de kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension l'année précédant celle du versement de la contribution. Le taux de cette contribution est fixé annuellement au début de l'exercice concerné par arrêté des ministres chargés du budget et de l'énergie après consultation du conseil<sup>1177</sup>. Les modalités de financement retenues conduisent à un prélèvement des contributions des gestionnaires de réseaux publics de distribution cinq fois plus élevée pour les communes urbaines que pour les communes rurales.

Les autorités organisatrices de la distribution d'électricité peuvent alors recevoir un soutien financier du FACE pour les travaux de premier établissement, d'extension, de renforcement et de perfectionnement des ouvrages de distribution dans les communes relevant du régime rural lorsqu'elles en assurent la maîtrise d'ouvrage. Les actions concernées sont précisées par arrêté<sup>1178</sup>. Ces travaux bénéficient en principe pour chaque projet d'un taux de subvention de 80 % de son coût hors taxe<sup>1179</sup>.

Chaque année, le ministère détermine le montant global de l'enveloppe destinée au financement du FACE. L'objectif est de diviser cette enveloppe entre les départements et, *in fine*, entre les diverses autorités concédantes, en fonction de leurs besoins respectifs. La

---

<sup>1174</sup> R. Chicheportiche, « Réseau de distribution : à quoi sert le Face ? », *Enerpresse*, 2010, n° 10179, p. 6.

<sup>1175</sup> Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, *JORF* n°0301 du 29 décembre 2011 p. 22510, art. 7. Conformément à l'article 21 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances : « Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ». Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, *JORF* n°177 du 2 août 2001 page 12480, art. art. 21.

<sup>1176</sup> CGCT, art. L.2224-31 ; décret n° 2012-980 du 21 août 2012 relatif au conseil à l'électrification rurale mentionné au neuvième alinéa du I de l'article L. 2224-31 du Code général des collectivités territoriales, *JORF* n°0195 du 23 août 2012 page 13719.

<sup>1177</sup> Arrêté du 30 juillet 2014 relatif au taux 2014 de la contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution pour le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, *JORF* n°0182 du 8 août 2014 page 13292.

<sup>1178</sup> Arrêté du 27 mars 2013 pris en application du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale, *JORF* n°0083 du 9 avril 2013 page 5832.

<sup>1179</sup> Décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale, *JORF* n°0013 du 16 janvier 2013 page 1040, art. 3.

répartition de ces fonds est opérée par le département sur la base de propositions présentées par les collectivités sauf lorsqu'existe un EPCI constitué dans le domaine de l'électricité et réunissant tous les maîtres d'ouvrage pouvant bénéficier de ces aides. Dans ce cas, cette répartition est assurée par cet établissement public.

Pour les dépenses au titre de 2012, une enveloppe globale de 376,4 millions d'euros a été arrêtée<sup>1180</sup>. Le solde du financement de ces investissements est principalement couvert par les redevances de concession (236 M€ en 2009, soit environ 25 % des investissements), par des contributions versées par le concessionnaire destinées à l'amélioration esthétique des ouvrages (62 M€ en 2009 soit environ 7 % des investissements), et par les taxes communales et départementales sur l'électricité<sup>1181</sup>. Le Conseil d'Etat précise que l'inscription sur un programme d'électrification rurale n'est que prévisionnelle et ne crée pas de droits au profit des personnes susceptibles d'en bénéficier<sup>1182</sup>. Dès lors, si des engagements ont été pris, la responsabilité ne peut incomber qu'aux collectivités qui se sont engagées<sup>1183</sup>.

Le FACE constitue donc un instrument majeur de péréquation entre les communes urbaines et rurales ayant permis une desserte nationale presque complète. Celui-ci fait néanmoins l'objet de critiques. D'une manière générale, des lourdeurs de fonctionnement ont pu être mises en avant, pouvant conduire à de lourds préjudices pour les autorités concédantes lorsqu'elles ne peuvent bénéficier du soutien financier escompté<sup>1184</sup>. De façon spécifique, le changement de statut juridique du FACE a conduit à des problèmes de paiement rencontrés en 2012<sup>1185</sup>. De manière plus préoccupante, l'analyse économique démontre que les critères d'allocation ne prennent en compte qu'une mesure de la qualité du réseau, et non une mesure de l'impact des travaux envisagés sur cette qualité. En conséquence : « le concédant a intérêt à conserver une qualité du réseau médiocre s'il ne souhaite pas que sa part de financement décroisse au fil des années »<sup>1186</sup>. La situation appelle donc une évaluation systématique de l'efficacité des aides qui permettrait d'inciter davantage les concédants à une utilisation optimale des ressources.

Le principe même de la péréquation, au même titre que pour le FPE n'est donc pas remis en cause. La combinaison de ces instruments assure un rôle essentiel dans la concrétisation du « droit de tous à l'électricité » en permettant aux personnes isolées géographiquement de disposer d'une énergie de qualité à un prix abordable. Cependant, dans certaines situations, l'isolement peut présenter un caractère tel que le raccordement au réseau est inenvisageable. L'autoconsommation d'énergie devient la seule solution et amène à envisager les moyens juridiques affectés à cet effet.

---

<sup>1180</sup> PLF 2013 - Présentation des crédits par mission et décisions de la commission, F. Espagnac , Politique des territoires Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, 21/11/2011.

<sup>1181</sup> F. Lévêque, « Le fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale », *ACPP*, 2011, n° 109, p. 36.

<sup>1182</sup> CE, 9 juin 1982, Mme Dubout, *CJEG*, 1983, 224.

<sup>1183</sup> CE, 4 oct. 1967, Synd. intercommunal d'électrification de la région du Pont-Saint-Esprit, req. n° 68650, *Lebon* 669, *CJEG*, 197, note A. Fenet.

<sup>1184</sup> PLF 2013 - Présentation des crédits par mission et décisions de la commission, F. Espagnac , *Op. cit.*

<sup>1185</sup> *Ibid.*.

<sup>1186</sup> F. Lévêque, « Le fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale », *Op. cit.*.

### III. Les soutiens à l'autoconsommation d'énergie

Certains sites, habitations ou autres, ne sont pas ou ne peuvent pas être reliés au réseau public de distribution car il est techniquement trop complexe d'étendre le réseau jusqu'à eux (en zone montagnaise par exemple) ou parce que le coût d'une telle opération n'est pas justifié par rapport à d'autres solutions existantes. Ces lieux sont appelés « sites isolés ». Pour autant, il est souvent indispensable d'avoir accès aux services énergétiques essentiels. A cette fin, le système juridique offre des moyens complémentaires concourant à cette réalisation.

En premier lieu, et d'une manière générale, le droit national consacre implicitement une liberté de produire de l'énergie renouvelable dans la limite d'une consommation domestique. En ce sens, l'article L.111-6-2 du Code de l'urbanisme pose le principe selon lequel le permis de construire, d'aménager ou la décision prise sur une déclaration préalable ne peut s'opposer à l'utilisation de matériaux renouvelables, de matériaux ou procédés de construction permettant d'éviter l'émission de gaz à effet de serre, ou la production d'énergie renouvelable. L'installation de panneaux solaires sur des habitations se limite à une simple mention dans la demande de permis de construire ou fait l'objet d'une déclaration préalable de travaux<sup>1187</sup>. Sont également dispensées de toute formalité au titre du Code de l'urbanisme, les éoliennes dont la hauteur du mât et de la nacelle au-dessus du sol est inférieure à douze mètres<sup>1188</sup>. Obéissent aux mêmes règles les ouvrages de production d'électricité à partir d'énergie solaire installés sur le sol dont la puissance crête est inférieure à trois kilowatts et dont la hauteur maximum au-dessus du sol ne dépasse pas un mètre quatre-vingts<sup>1189</sup>. L'article 17 du décret du 28 mars 1978 prévoit que l'exploitation des gîtes géothermiques à basse température de minime importance est dispensée de permis d'exploitation<sup>1190</sup>. Les installations de combustion de biogaz ne sont contraintes par aucune formalité au dessous de 0,1 mégawatt. La production d'huile végétale est également libre mais sa distribution demeure circonscrite par le Code des douanes à une utilisation comme carburant agricole, à l'avitaillement des navires de pêche ou à l'utilisation expérimentale par des collectivités territoriales<sup>1191</sup>.

En second lieu, cet accès est encouragé par des soutiens financiers. Ceux-ci peuvent présenter un caractère spécifique aux sites isolés. Il en va ainsi de l'accès à l'électricité par des moyens de production autonome. Cette possibilité est offerte dans le cadre du FACE qui comprend un sous-programme « sites isolés »<sup>1192</sup>. Celui-ci a pour objet d'aider à la réalisation d'opérations de production décentralisée d'électricité à partir d'énergies renouvelables lorsque ces opérations sont justifiées au plan technico-économique en évitant ou en différant des

---

<sup>1187</sup> C. urb., art. R. 421-17.

<sup>1188</sup> C. urb., art. R. 421-2.

<sup>1189</sup> C. urb., art. R. 421-2.

<sup>1190</sup> Décret n° 78-498 du 28 mars 1978 relatif aux titres de recherches et d'exploitation de géothermie, *JORF* du 4 avril 1978, p. 1493.

<sup>1191</sup> B. Le Baut-Ferrarese, « La loi d'orientation agricole du 5 février 2006 et les énergies renouvelables », *Env.*, p.10-13, mars 2006.

<sup>1192</sup> Arrêté du 27 mars 2013 pris en application du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale, *Op. cit.*

solutions d'extension qui se révéleraient plus coûteuses.

Ce soutien peut être accordé à l'électrification d'une résidence principale, d'un bâtiment à usage professionnel ou à vocation touristique mais n'est pas applicable à l'alimentation d'une résidence secondaire. L'opération ne peut être aidée que si son coût estimé est inférieur à celui de la solution filaire qui serait raisonnablement mise en œuvre compte tenu des contraintes environnementales. Par conséquent, une fois la demande d'électrification accordée par le maire, la procédure implique la réalisation d'un devis de raccordement par le gestionnaire de réseau et l'acceptation de la participation financière proposée. Au final, le dossier de demande doit comprendre un plan de financement du projet ; un devis détaillé des travaux ; un engagement de prise en concession de l'installation par le gestionnaire du réseau de distribution concerné ; un engagement du propriétaire des lieux sur les conditions d'installation des équipements fixes ; un engagement du bénéficiaire de l'électricité produite sur les conditions de fonctionnement et de participation aux frais de l'installation ; un document cartographique permettant de localiser le projet et de le situer par rapport aux réseaux existants les plus proches ; une déclaration de l'autorité organisatrice d'un réseau public de distribution d'électricité sur l'absence de perspective de développement ultérieur pouvant nécessiter à court terme la création d'un réseau de distribution sur la même zone<sup>1193</sup>.

Le demandeur peut alors bénéficier d'un taux d'aide de 80 % sur le montant des travaux estimés hors taxes, les dépenses étant plafonnées à 18 €/Wc<sup>1194</sup>. Des soutiens financiers complémentaires peuvent être accordés par l'ADEME, la commune, le département et/ou la région. Les travaux sont réalisés sous maîtrise d'ouvrage des autorités organisatrices de la distribution et le bénéficiaire doit leur verser le coût de l'investissement initial<sup>1195</sup>. Il devra ensuite adresser un paiement annuel déterminé en fonction de la puissance de l'installation, ou, pour certaines installations, en fonction de la quantité d'électricité consommée au gestionnaire du réseau qui assurera l'exploitation et la maintenance.

Les soutiens financiers génériques peuvent également être employés pour l'autoconsommation d'énergie. En ce sens, le crédit d'impôt développement durable peut être utilisé dans les conditions précisées *supra* pour l'intégration dans un logement neuf ou l'acquisition d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable<sup>1196</sup>. L'éco-prêt à taux zéro peut également être utilisé pour l'installation d'une

---

<sup>1193</sup> *Ibid.*, art. 22.

<sup>1194</sup> *Ibid.*, annexe I.

<sup>1195</sup> *Ibid.*, art. 2.

<sup>1196</sup> CGI, art. 200 quater ; CGI, annexe 4, art. 18 bis : 1° Equipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant à l'énergie solaire et dotés de capteurs solaires, disposant d'une certification CSTBat ou Solar Keymark ou équivalente ; 2° Systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie solaire respectant les normes EN 61215 ou NF EN 61646 ; 3° Equipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire fonctionnant à l'énergie hydraulique ; 4° Systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie éolienne, hydraulique ou de biomasse ; 5° Equipements de chauffage ou de production d'eau chaude indépendants fonctionnant au bois ou autres biomasses, pour lesquels la concentration moyenne de monoxyde de carbone doit être inférieure ou égale à 0,3 %, et dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 70 % selon les référentiels des normes en vigueur, tels que :

production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable (capteur solaire) ou un système de chauffage utilisant une source d'énergie renouvelable (chaudière bois, poêle à bois) mais également pour la réalisation de travaux d'isolation.

Conformément aux dispositions de l'article 1383-0 B du Code général des impôts, les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre peuvent, sur délibération prise dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis du CGI, exonérer de la taxe foncière sur les propriétés bâties à concurrence de 50 % ou de 100 % les logements achevés avant le 1er janvier 1989 qui ont fait l'objet, par le propriétaire, de dépenses d'équipement mentionnées à l'article 200 quater du CGI en faveur des économies d'énergie et du développement durable. Cette exonération s'applique aux logements pour lesquels les dépenses ont été payées à compter du 1er janvier 2007, lorsque le montant total des dépenses payées au cours de l'année qui précède la première année d'application de l'exonération est supérieur à 10 000 euros par logement ou lorsque le montant total des dépenses payées au cours des trois années qui précèdent l'année d'application de l'exonération est supérieur à 15 000 euros par logement. Elle s'applique pendant une durée de cinq ans à compter de l'année qui suit celle du paiement du montant total des dépenses. Elle ne peut pas être renouvelée au cours des dix années suivant celle de l'expiration d'une période d'exonération.

Une TVA à taux réduit de 5,5 %, pour les travaux de rénovation des habitations (principales, secondaires ou mises en location) peut être appliqué aux équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable<sup>1197</sup>.

Des aides complémentaires peuvent être obtenues dans le cadre de la subvention de l'ANAH pour des travaux d'amélioration de l'habitat, de l'aide de la caisse de retraite pour les travaux d'amélioration de l'habitat, du Prêt à l'amélioration de l'habitat de la CAF. Il en va de même dans certaines régions, départements et/ou communes qui attribuent des réductions sous la forme par exemple de chèque énergie.

Le droit français comporte donc un ensemble de mécanismes de solidarité pour permettre l'accès aux services énergétiques essentiels des personnes isolées géographiquement. De manière générale, une part essentielle de ces moyens porte sur l'approvisionnement en énergie de réseau et prennent la forme d'instruments de péréquation géographique des tarifs et de mécanismes de solidarité entre les territoires pour garantir l'accès de tous à l'électricité, et dans une moindre mesure au gaz. De manière historique, ces mécanismes sont au cœur du service public de l'énergie. La libéralisation du secteur de l'énergie les a globalement conservé et bien que leur mise en œuvre suscite parfois la

---

-les poêles (norme NF EN 13240 ou NF D 35376 ou NF EN 14785 ou EN 15250) ;  
-les foyers fermés et les inserts de cheminées intérieures (norme NF EN 13 229 ou NF D 35376) ;  
-les cuisinières utilisées comme mode de chauffage (norme NF EN 12815 ou NF D 32301).

6° Chaudières autres que celles mentionnées au 1 et au a du 2, fonctionnant au bois ou autres biomasses, de rendement énergétique, selon les référentiels des normes en vigueur, supérieur ou égal à 80 % pour les équipements à chargement manuel (norme NF EN 303. 5 ou EN 12809), supérieur ou égal à 85 % pour les équipements à chargement automatique (norme NF EN 303. 5 ou EN 12809), dont la puissance est inférieure à 300 kW.

<sup>1197</sup> <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/1666-PGP.html?identifiant=BOI-TVA-LIQ-30-20-90-20-20140929>.

critiques, leur remise en cause est rarement mise en avant. Ceux-ci ne peuvent cependant suffire à garantir l'accès à l'énergie dans les sites les plus isolés, amenant à des dispositions complémentaires en faveur de l'autoconsommation. Ce domaine est constitué de mécanismes spécifiques auxquels peuvent s'adjoindre des soutiens financiers de droit commun. La cadre juridique semble donc en mesure de permettre l'accès aux services énergétiques essentiels des personnes isolées géographiquement même si cette réalisation peut parfois s'effectuer au prix de lourdeurs procédurales. La situation montre tout l'intérêt que présenterait un guichet unique en faveur de l'accès à l'énergie.

Ces dispositifs s'appliquent au territoire national et s'avèrent particulièrement adaptés au territoire métropolitain. En revanche, ils seraient insuffisants dans les zones insulaires qui présentent des problématiques particulières concernant l'accès à l'énergie. En conséquence, des moyens originaux ont été institués pour faire face à ces situations.

## ***2/ L'accès à l'énergie dans les zones insulaires***

Les habitants des zones insulaires bénéficient du mécanisme de péréquation géographique des tarifs d'électricité. Cependant, eu égard à leur situation particulière, des moyens juridiques spécifiques ont été institués pour qu'ils puissent disposer d'un même tarif que celui applicable sur le territoire métropolitain. Cette situation invite à préciser les moyens consacrés au soutien à l'approvisionnement en électricité dans les zones insulaires (I).

De manière similaire, l'approvisionnement en produits pétroliers présente des difficultés particulières en zone insulaire susceptibles de conduire à une augmentation des prix et ainsi contrarier l'accès aux services énergétiques essentiels tels que la mobilité. Des moyens juridiques ont donc été déployés pour maintenir cet accès par une tarification réglementée des produits pétroliers (II).

### **I. Les soutiens à l'approvisionnement en électricité**

Les zones insulaires ne bénéficient pas, ou très peu, d'interconnexions à un réseau électrique continental. L'électricité consommée dans chacune de ces « îles énergétiques » doit donc être produite en totalité sur place, en grande partie pour la Corse. Les parcs historiques sont composés de moyens de production thermiques et hydrauliques. L'approvisionnement en fioul et en charbon représente entre 50 % et 70 % des coûts de production rendant ainsi les ceux-ci très sensibles aux évolutions des cours des matières premières. En complément, l'électricité achetée dans le cadre des contrats d'achat provient de sources variées (turbines à combustion, centrales bagasse-charbon, énergie renouvelable). La situation engendre donc un surcoût important par rapport aux coûts de production obtenus sur le territoire métropolitain.

Ces territoires se voient appliquer un régime juridique partiellement dérogatoire pour garantir le « droit de tous à l'électricité »<sup>1198</sup>. Cette situation justifie selon le législateur la

---

<sup>1198</sup> *L'électrification outre-mer de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle aux premières décolonisations*, Publications de la société française d'histoire d'outre-mer, 2002, 664 p ; J. Cladé, « L'électricité outre-mer : un héritage industriel et humain », *Outre-mers, revue d'histoire*, 2002, n° 334-335.

mise en œuvre de dérogations pour ces territoires isolés, qui se caractérisent par « leur fragilité et leur forte dépendance énergétique, des coûts de production d'électricité plus élevés que dans le territoire métropolitain continental et une demande d'électricité qui augmente nettement plus vite du fait d'une croissance économique soutenue et d'un comblement progressif du retard en équipement des ménages et en matière d'infrastructures »<sup>1199</sup>.

En parallèle, et dans le but de permettre l'accès à l'électricité à un prix abordable, le législateur prévoit la possibilité d'appliquer un plafond de prix pour la fourniture d'électricité aux clients souhaitant recourir au marché dans les zones du territoire non interconnectées<sup>1200</sup>. Il reconnaît également le droit des consommateurs finals domestiques et non domestiques à bénéficier des tarifs réglementés de vente de l'électricité<sup>1201</sup>. Par conséquent, alors que le coût du mégawattheure produit en 2010 était de 122 à 315 euros selon les régions, le tarif proposé au client s'établissait à 51,7 euros<sup>1202</sup>. Cette situation n'est donc pas propice à l'émergence d'une concurrence pour la fourniture aux clients, conduisant à lui substituer un régime juridique dérogatoire au marché intérieur de l'électricité.

Cette possibilité est permise par le droit de l'UE sous certaines conditions. Les zones insulaires sont appréhendées dans la notion de régions ultrapériphériques en droit de l'UE. Le TFUE reconnaît que si le droit de l'UE s'applique en principe sans restriction à ces zones, celles-ci peuvent bénéficier d'un régime juridique dérogatoire justifié par « leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement »<sup>1203</sup>. Ces dispositions sont adoptées par le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen<sup>1204</sup>.

Appliquée au secteur énergétique, ce régime se traduit dans la notion de « petits réseaux isolés » offrant la possibilité aux Etats de demander à bénéficier de dérogations aux dispositions relatives au marché intérieur de l'électricité<sup>1205</sup>. Cette possibilité est permise par l'article 44 de la directive électricité n°2009/72/CE prévoyant que les États peuvent prouver que des problèmes importants se posent pour l'exploitation de leurs petits réseaux isolés d'énergie (i.e. « réseaux qui ont une consommation inférieure à 3 000 GWh et qui peuvent être interconnectés avec d'autres réseaux pour une quantité inférieure à 5 % de leur consommation annuelle ») et demander à la Commission de bénéficier de dérogations aux

---

<sup>1199</sup> Annexe de la loi n°2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

<sup>1200</sup> C. énerg., art. L. 337-1.

<sup>1201</sup> C. énerg., art. L. 337-8.

<sup>1202</sup> Les zones insulaires, [www.smartgrids-cre.fr](http://www.smartgrids-cre.fr)

<sup>1203</sup> TFUE, art. 349.

<sup>1204</sup> L. Vestris, *Le statut des régions ultrapériphériques françaises de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 670 p. ; D. Perrot, « Les régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne », *RTD eur.*, 2009, 717 ; J. Blot, « L'application du traité CE aux territoires d'outre-mer », *AJDA*, 2003, 1426 ; L. Sermet, « La notion juridique d'ultrapériphéricité communautaire », *Europe*, juin 2002, Chron. 7 ; J.-Y. Faberon et J. Ziller, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ, 2007, 546 p. ; *Les départements d'outre-mer et le droit de l'Union européenne*, Doc. fr., 2000, 4888 p.

<sup>1205</sup> 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, *JOUE*, L.211/55 du 14/08/2009, art. 44.

règles relatives au marché intérieur de l'électricité concernant l'exploitation du réseau de transport, l'exploitation du réseau de distribution, la dissociation comptable entre les activités et la transparence de la comptabilité, et l'organisation de l'accès au réseau. L'article 26§4 prévoit expressément la possibilité pour les Etats de ne pas appliquer les règles relatives à la dissociation des gestionnaires de réseaux de distribution approvisionnant des petits réseaux isolés.

La loi française a décliné la notion de « petit réseau isolé » ainsi que les dérogations qui s'y appliquent dans la notion de zones non-interconnectées au réseau métropolitain continental (ZNI) en référence aux zones qui ne peuvent être raccordées au réseau de transport en raison de leur éloignement. Sont considérés ainsi considérées comme des ZNI la Corse, les collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre et Miquelon, Saint Barthélémy et Saint Martin) et les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion), la Polynésie française, la Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna et Mayotte.

Dans les ZNI, les opérateurs assurent la gestion de toute la chaîne de l'électricité (production, rôle d'acheteur unique, transport, distribution, commercialisation). En Corse, dans les collectivités d'outre-mer (Saint-Pierre et Miquelon, Saint Barthélémy et Saint Martin) et les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) cette mission est assurée par EDF. Cette société s'est organisée à cette fin en 2004 en créant la direction des Systèmes Energétiques Insulaires (SEI) qui exerce une fonction de producteur avec d'autres industriels, et assure la gestion des réseaux et la fourniture d'électricité. A Mayotte, cette mission est exercée par Electricité de Mayotte (EDM). ENERCAL et EEC gèrent cette fonction en Nouvelle Calédonie, Electricité de Tahiti (Suez) couvre les 19 îles de la Polynésie française et EEWf Suez intervient à Wallis et Futuna. La gestion des réseaux de distribution s'effectue dans le cadre de concessions délivrées par les collectivités territoriales. Des concessions dites de distribution aux services publics sont également délivrées par l'Etat concernant les réseaux de haute tension et ont été adoptées à La Réunion et en Guadeloupe<sup>1206</sup>.

Au même titre que sur le territoire métropolitain, ces sociétés sont soumises aux règles du service public de l'électricité. L'article L.121-3 du Code de l'énergie dispose que « la mission de développement équilibré de l'approvisionnement en électricité consiste à : Garantir l'approvisionnement des zones du territoire non interconnectées au réseau métropolitain continental. Les producteurs, notamment Electricité de France, contribuent à la réalisation de cette mission. Les charges qui en découlent, notamment celles résultant des articles L. 311-10 et L. 314-1, font l'objet d'une compensation intégrale dans les conditions prévues à la sous-section 2 de la présente section ». L'article L. 121-4 ajoute que : « I. - la mission de développement et d'exploitation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité consiste à assurer : 1o La desserte rationnelle du territoire national par les réseaux publics de transport et de distribution, dans le respect de l'environnement, et l'interconnexion avec les pays voisins ; 2o Le raccordement et l'accès, dans des conditions non discriminatoires, aux

---

<sup>1206</sup> C. énerg., art. L324-1 et 2.

réseaux publics de transport et de distribution. II. - Sont chargées de cette mission, conformément à leurs compétences respectives, Électricité de France pour les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental ».

A cette fin, la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité élaborée par le ministre chargé de l'énergie doit tenir compte de l'ensemble du territoire des zones non interconnectées<sup>1207</sup> et les gestionnaires des réseaux publics de distribution des ZNI, doivent élaborer un bilan prévisionnel de l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité dans leur zone de desserte<sup>1208</sup>. Ce bilan est révisé tous les deux ans, sous le contrôle du ministre chargé de l'énergie et porte sur les quinze années suivant la date à laquelle il est rendu public<sup>1209</sup>. Il est mis à jour annuellement pour les cinq années à venir.

Le mécanisme d'obligation d'achat s'applique également dans les ZNI et bénéficie même d'un champ d'application élargi en concernant dans les départements d'outre-mer, les installations électriques produisant de l'électricité à partir de la biomasse, dont celle issue de la canne à sucre<sup>1210</sup>. Pour ces installations, les ministres chargés de l'économie, de l'énergie, de l'agriculture et de l'outre-mer arrêtent, dans des conditions précisées par voie réglementaire et après avis de la CRE, les conditions d'achat à un prix qui ne peut être inférieur au prix de vente moyen de l'électricité issu du dernier appel d'offres biomasse national et qui tient compte des coûts évités par rapport à l'utilisation d'énergies fossiles.

Au même titre que sur le continent national, la péréquation géographique des tarifs s'applique permettant des prix de détail de l'électricité quasiment identiques à ceux pratiqués dans les autres régions. Cependant, en raison des spécificités géographiques des ZNI engendrant une production électrique plus coûteuse qu'en France métropolitaine continentale, des mécanismes spécifiques de compensation des coûts ont été développés. Les charges imputables aux missions de service public supportées par les opérateurs font l'objet d'une compensation intégrale et comprennent : a) Les surcoûts de production qui, en raison des particularités du parc de production inhérentes à la nature de ces zones, ne sont pas couverts par la part relative à la production dans les tarifs réglementés de vente d'électricité ou par les éventuels plafonds de prix prévus à l'article L. 337-1 ; b) Les coûts des ouvrages de stockage d'électricité gérés par le gestionnaire du système électrique. Ces coûts sont pris en compte dans la limite des surcoûts de production qu'ils contribuent à éviter ; c) Les surcoûts d'achats d'électricité, hors ceux mentionnés au a, qui, en raison des particularités des sources d'approvisionnement considérées, ne sont pas couverts par la part relative à la production dans les tarifs réglementés de vente d'électricité. Ces surcoûts sont pris en compte dans la limite des surcoûts de production qu'ils contribuent à éviter ; d) Les coûts supportés par les

---

<sup>1207</sup> C. énerg., art. L.141-1; arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité, *JORF*, n°8 du 10 janvier 2010, p.526.

<sup>1208</sup> C. énerg., art. L.141-3.

<sup>1209</sup> Décret n° 2006-1170 du 20 septembre 2006 relatif aux bilans prévisionnels pluriannuels d'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité, *JORF* n°220 du 22 septembre 2006 page 13964, art. 8.

<sup>1210</sup> C. énerg., art. L.314-1-7°; Décret n° 2009-1342 du 29 octobre 2009 relatif aux conditions d'achat de l'électricité produite à partir de biomasse issue de la canne à sucre par des producteurs bénéficiant de l'obligation d'achat dans les départements d'outre-mer et à Mayotte, *JORF* n°0253 du 31 octobre 2009 page 18705.

fournisseurs d'électricité en raison de la mise en œuvre d'actions de maîtrise de la demande portant sur les consommations d'électricité et diminués des recettes éventuellement perçues à travers ces actions. Ces coûts sont pris en compte dans la limite des surcoûts de production qu'ils contribuent à éviter. Des conditions spéciales s'appliquent également concernant la rémunération du capital immobilisé dans les moyens de production, de stockage d'électricité ou nécessaires aux actions de maîtrise de la demande<sup>1211</sup>.

Cette compensation est assurée par la contribution au service public de l'électricité (CSPE) « imposition innommée » instituée par la loi du 10 février 2000<sup>1212</sup>. Prélevée en principe sur l'ensemble des consommateurs d'électricité et proportionnelle au nombre de kWh consommés, elle est payée par le client final, recouvrée par les fournisseurs d'électricité et reversée à la Caisse des Dépôts qui en assure la gestion. Les charges imputables aux missions de service public sont calculées sur la base d'une comptabilité appropriée tenue par les opérateurs établie selon des règles établies par la CRE qui peut, aux frais de l'opérateur, faire contrôler cette comptabilité par un organisme indépendant qu'elle choisit<sup>1213</sup>.

Le FACE s'applique également d'une manière spécifique dans les ZNI. Celui-ci comprend un sous-programme « installations de proximité en zone non interconnectée » ayant pour objet d'aider à la réalisation d'opérations de production d'électricité à partir d'installations de proximité en zone non interconnectée, lorsque ces opérations sont justifiées au plan technico-économique en évitant ou en différant des solutions d'extension des réseaux qui se révéleraient plus coûteuses<sup>1214</sup>.

Ces mécanismes de solidarités s'étendent dans les ZNI aux entreprises de deux manières. Tout d'abord, les tarifs réglementés de vente de l'électricité continuent de bénéficier aux consommateurs non domestiques<sup>1215</sup>. Ensuite, les entreprises situées en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion disposent d'une fiscalité spécifique favorisant l'accès à l'énergie. En ce sens, l'importation de certains produits et outillages industriels nécessaire au secteur électrique peut avoir lieu en franchise de TVA<sup>1216</sup>. Les entreprises exerçant leur activité principale dans le domaine des énergies renouvelables bénéficient d'abattement sur les bénéfices industriels et commerciaux<sup>1217</sup>. Dans ces territoires ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, les employeurs faisant partie du secteur des énergies renouvelables sont exonérés du paiement des cotisations au titre de la législation de sécurité sociale à l'exclusion de celles dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles<sup>1218</sup>.

---

<sup>1211</sup> C. énerg., art. L.121-7 ; décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004 relatif à la compensation des charges de service public de l'électricité, *JORF* n°24 du 29 janvier 2004 page 2093.

<sup>1212</sup> CE, 13 mars 2006, Sté Eurodif, req n° 255333, *Lebon, AJDA*, 2006, 1238.

<sup>1213</sup> C. énerg., art. L.121-9 ; CRE, délib. du 17 déc. 2009 : la comptabilité appropriée des fournisseurs supportant des charges de service public de l'électricité.

<sup>1214</sup> CGCT, art. L.2224-31 ; arrêté du 27 mars 2013 pris en application du décret n° 2013-46 du 14 janvier 2013 relatif aux aides pour l'électrification rurale, *Op. cit.*, art. 12.

<sup>1215</sup> C. énerg., art. L.337-8.

<sup>1216</sup> CGCT, art. L.5212-24-3è al.

<sup>1217</sup> CGI, art. 44 *quater-decies*.

<sup>1218</sup> CSS, art. L.752-3-2.

Les zones insulaires bénéficient donc d'un accès à l'électricité dans des conditions similaires au territoire métropolitain grâce à des mécanismes de péréquation tarifaire. Cette solidarité représente un coût pour les consommateurs, la péréquation tarifaire constituant un tiers de charges de la CSPE en 2014, pour un coût estimé à 1.651 M€, soit une participation financière d'environ 20 euros par français et par an<sup>1219</sup>. Or, la CRE estime que : « dans un futur proche, [ces] charges devraient croître du fait de la croissance démographique, de l'élévation du niveau de vie dans les ZNI et des investissements à réaliser pour le renouvellement du parc thermique vieillissant ». Les charges liées à la péréquation sont donc en augmentation de 15% par an depuis 2003 et la nécessité de renouveler la plupart de ces centrales thermiques et de compenser une croissance de la consommation électrique de 3,8 % par an en moyenne dans l'ensemble des DOM contre une moyenne de 1 % par an en métropole continentale devrait confirmer la tendance<sup>1220</sup>.

La situation conduit à s'interroger non pas sur l'intérêt de poursuivre ou non la péréquation, mais sur l'orientation à donner aux soutiens financiers<sup>1221</sup>. Certes des dispositifs existent pour réduire les consommations d'énergie et accroître l'efficacité énergétique dans les ZNI<sup>1222</sup>. Cependant, les moyens de péréquation sont principalement centrés sur le subventionnement de la production d'énergie, de surcroît d'origine fossile, eu égard à l'atteinte du seuil de 30 % de puissance variable en énergie renouvelable injectée sur le réseau à la Réunion, en Corse, en Guadeloupe et à Mayotte<sup>1223</sup>. Il pourrait donc être opportun d'étudier les possibilités d'orienter ces financements en faveur de la performance énergétique et d'une meilleure intégration de la production renouvelable dans les réseaux.

Les soutiens à l'approvisionnement en électricité dans les ZNI prennent une place essentielle dans le service public de l'électricité pour permettre l'accès à cette énergie de première nécessité. Cependant, dans les zones insulaires, l'accès à la mobilité présente aussi un intérêt particulier. Or, dans ce domaine, les services énergétiques sont essentiellement assurés par les produits pétroliers qui se voient appliquer aux fins de leur accès, une tarification réglementée.

---

<sup>1219</sup> Cour des comptes, *La compensation des charges de service public de l'électricité*, Rapp. public annuel 2011, fév. 2011, p. 279-302 ; *Rapport d'information sur les enjeux et perspectives de la contribution au service public de l'électricité*, AN, Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, Rapp. n° 2818, sept. 2010 ; O. Béatrix, « La contribution aux charges de service public de l'électricité », *RFDA*, 2012, 935 ; CRE, Communication du 18 novembre 2013 relative aux charges de service public de l'électricité et à la contribution unitaire pour 2014.

<sup>1220</sup> Délib. CRE, 15 oct. 2014 : non publiée au *JO* ; CRE, *La contribution au service public de l'électricité (CSPE) : mécanisme, historique et prospective*, oct. 2014.

<sup>1221</sup> E. Bareigts et D. Fasquelle, *Rapport d'information sur l'adaptation du droit de l'énergie aux Outre-mer*, n° 2225, 17 septembre 2014.

<sup>1222</sup> CCH, art. R162-1 et 2.

<sup>1223</sup> CESE, Les énergies renouvelables outre-mer, avis, *JO*, 2011, 41 p. ; V. Acquaviva, *Analyse de l'introduction des systèmes énergétiques à sources renouvelables dans les réseaux électriques insulaires*, Université de Corse, thèse, 2009, 254 p. ; D. Humberto Marin, *Intégration des éoliennes dans les réseaux électriques insulaires*, Ecole centrale, Lille, 2009, 160 p. ; *Insertion de production éolienne et photovoltaïque dans les réseaux publics des zones non interconnectées*, EDF, 2008.

## II. La tarification réglementée des produits pétroliers

Les zones insulaires connaissent des difficultés particulières pour leur approvisionnement en produits pétroliers. En raison d'une faible population et donc d'une moindre consommation, la desserte en carburant est effectuée par des navires de petite ou de moyenne taille accroissant les coûts de transport. L'insularité renforce également les contraintes d'approvisionnement eu égard à l'absence de ressources pétrolières et de moyens de raffinage aux normes européennes propres. Enfin, des restrictions de concurrence se sont manifestées à partir de 1986 dans la distribution des produits pétroliers en outre-mer<sup>1224</sup>. Ces situations ont pour effet d'accroître le prix de ces énergies, constituant ainsi une menace pour l'accès à des services énergétiques essentiels. Elles sont à l'origine d'un régime de réglementation des prix.

La tarification réglementée des produits pétroliers en outre-mer se fondait originellement sur l'article L. 410-2 du Code de commerce et la Cour administrative de Bordeaux avait validé cette exégèse, donnant la possibilité de réglementer ce type de mesure par arrêté préfectoral<sup>1225</sup>. Désormais, une base juridique propre existe dans pour la réglementation des produits pétroliers dans l'article L. 410-3 du Code de commerce permettant d'intervenir dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna dans les secteurs pour lesquels les conditions d'approvisionnement ou les structures de marché limitent le libre jeu de la concurrence<sup>1226</sup>.

En Guadeloupe, Guyane et Martinique, les supercarburants sans plomb et gazoles, le fioul domestique, le pétrole lampant, les fiouls lourds et le gaz de pétrole liquéfié sont assujettis à une réglementation tarifaire<sup>1227</sup>. Chacun de ces produits est réglementé par arrêté préfectoral. Le préfet présente également, une fois par an, à l'Observatoire des prix et des revenus instauré dans chaque département, les évolutions de prix découlant de la mise en œuvre du dispositif au regard des variations des cours de matières premières. Une tarification s'applique aux supercarburants sans plomb et gazoles, au fioul domestique, au pétrole

---

<sup>1224</sup> *La fixation des prix des carburants dans les départements d'outre-mer*, Rapport de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration et du Conseil général de l'industrie et de l'énergie et des technologies, mars 2009.

<sup>1225</sup> CAA Bordeaux, 2 mai 2012, Sté SNTPG, req. n° 11BX017484, inédit au *Lebon*.

<sup>1226</sup> C. com., art. L. 410-3 : « Dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna, et dans les secteurs pour lesquels les conditions d'approvisionnement ou les structures de marché limitent le libre jeu de la concurrence, le Gouvernement peut arrêter, après avis public de l'Autorité de la concurrence et par décret en Conseil d'Etat, les mesures nécessaires pour remédier aux dysfonctionnements des marchés de gros de biens et de services concernés, notamment les marchés de vente à l'exportation vers ces collectivités, d'acheminement, de stockage et de distribution. Les mesures prises portent sur l'accès à ces marchés, l'absence de discrimination tarifaire, la loyauté des transactions, la marge des opérateurs et la gestion des facilités essentielles, en tenant compte de la protection des intérêts des consommateurs ».

<sup>1227</sup> Décret n° 2013-1314 du 27 décembre 2013 réglementant les prix des produits pétroliers ainsi que le fonctionnement des marchés de gros pour la distribution de ces produits dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, *JORF* n°0304 du 31 décembre 2013 p. 22424.

lampant, et gaz de pétrole liquéfié à La Réunion<sup>1228</sup>.

En complément, les zones insulaires sont soumises à une fiscalité spécifique concernant les produits pétroliers. En ce sens, la taxe intérieure de consommation sur les carburants n'est pas applicable dans les DOM, substituée par une taxe spéciale de consommation sur les essences, les supercarburants, le gazole et les émulsions dans le gazole<sup>1229</sup>. La Corse bénéficie d'un taux de TVA réduit à 13 % sur les produits pétroliers. Le taux de taxe intérieure de consommation fait l'objet d'une réfaction de 1 euro par hectolitre concernant les supercarburants destinés à être utilisés sur le territoire de la Corse ainsi que pour les livraisons dans les ports dans ce département destinés à l'avitaillement des bâtiments de plaisance et de sport<sup>1230</sup>.

Depuis le 1er janvier 2007, les conseils régionaux et l'assemblée de Corse peuvent réduire ou augmenter le montant de la réfaction du taux de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants vendus aux consommateurs finals sur leur territoire dans la double limite de la fraction de tarif affectée à chaque région et à la collectivité territoriale de Corse : 1,77 euro par hectolitre pour le supercarburant et 1,15 euro par hectolitre pour le gazole<sup>1231</sup>. Les délibérations des conseils régionaux et de l'assemblée de Corse ne peuvent intervenir qu'une fois par an et au plus tard le 30 novembre de l'année qui précède l'entrée en vigueur du tarif modifié. Elles sont notifiées à la direction générale des douanes et droits indirects, qui procède à la publication des tarifs de la taxe intérieure de consommation ainsi modifiés au plus tard à la fin de la première quinzaine du mois de décembre suivant. Les tarifs modifiés de la taxe intérieure de consommation entrent en vigueur le 1er janvier de l'année suivante<sup>1232</sup>.

Contrairement au territoire continental où le marché pétrolier est libre, les zones insulaires bénéficient d'une tarification réglementée accompagnée d'une fiscalité dérogatoire. Ces mécanismes permettent de pallier les déficiences du marché afin de favoriser l'accès à des services énergétiques que seuls les produits pétroliers peuvent assurer.

Les personnes isolées géographiquement sont donc lésés concernant l'accès à l'énergie eu égard aux difficultés d'approvisionnement engendrant un renchérissement des prix. Le droit intervient alors pour palier ces préjudices en recourant à des mécanismes de solidarité. Ceux-ci permettent d'accéder à des produits énergétiques essentiels à un prix abordable et présentent la particularité de s'adapter à la diversité des situations d'isolement. Ce dispositif corrobore la nécessité de prescriptions spécifiques à certaines situations pour assurer l'accès de tous à l'énergie. Il montre également que ces mécanismes ne se limitent pas aux personnes physiques et peut également concerner les personnes morales. Cette spécificité invite à préciser cette approche en étudiant le régime juridique consacré à l'accès à l'énergie des

---

<sup>1228</sup> Décret n° 2013-1315 du 27 décembre 2013 réglementant les prix des produits pétroliers ainsi que le fonctionnement des marchés de gros pour la distribution de ces produits dans le département de La Réunion, *JORF* n°0304 du 31 décembre 2013 page 22426.

<sup>1229</sup> C. des douanes, art. 2666 *quarter*.

<sup>1230</sup> C. douanes, art. 265 *quinquies*.

<sup>1231</sup> C. douanes, art. 265.

<sup>1232</sup> *Ibid.*.

micors, petites et moyennes entreprises.



## **Chapitre 6: L'accès à l'énergie des micros, petites et moyennes entreprises**

Les dispositions visant à assurer l'accès de tous à l'énergie ne se limitent pas aux personnes physiques. Un ensemble de prérogatives sont également conférées aux personnes morales et s'étendent aux activités professionnelles. De manière schématique, le législateur tend à étendre certains droits des clients résidentiels aux clients non résidentiels. La distinction entre ces deux catégories est précisée par la directive sur le marché intérieur de l'électricité. En ce sens, un « client résidentiel » est un client achetant de l'électricité pour sa propre consommation domestique, ce qui exclut les activités commerciales ou professionnelles. Un « client non résidentiel », une personne physique ou morale achetant de l'électricité non destinée à son usage domestique, y compris les producteurs et les clients grossistes<sup>1233</sup>.

Le régime juridique institué s'inspire des prescriptions du service universel de l'électricité disposant que : « les États membres veillent à ce que tous les clients résidentiels et, lorsqu'ils le jugent approprié, les petites entreprises (à savoir les entreprises employant moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le bilan annuel n'excède pas 10 000 000 EUR) aient le droit de bénéficier du service universel, c'est-à-dire du droit d'être approvisionnés, sur leur territoire, en électricité d'une qualité définie, et ce à des prix raisonnables, aisément et clairement comparables, transparents et non discriminatoires »<sup>1234</sup>.

Appartiennent à la catégorie des microentreprises les entreprises qui d'une part occupent moins de 10 personnes ; et d'autre part ont un chiffre d'affaires annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 millions d'euros<sup>1235</sup>. Relèvent de la catégorie des petites et moyennes entreprises les entreprises qui d'une part occupent moins de 250 personnes ; et d'autre part ont un chiffre d'affaires annuel n'excédant pas 50 millions d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 43 millions d'euros<sup>1236</sup>.

Cette ouverture trouve sa source dans les moyens parfois réduits dont ces entreprises disposent, notamment en termes d'accès au droit, conduisant à leur faire bénéficier d'une qualité de service garantie de la part des énergéticiens. La directive ajoute que lorsque le service universel est assuré aux petites entreprises, les mesures visant à faire en sorte que ce service universel soit fourni peuvent différer selon qu'elles visent des clients résidentiels ou des petites entreprises. Cette caractéristique offre la possibilité d'adapter ces prérogatives au regard des capacités de ces entreprises. Il importe enfin de noter que le législateur français étend ces avantages à l'approvisionnement en gaz naturel.

---

<sup>1233</sup> 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, *op. cit.*, art. 2.

<sup>1234</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>1235</sup> Décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique, *JORF* n°0296 du 20 décembre 2008 page 19544, art. 3.

<sup>1236</sup> *Ibid.*.

Les dispositions en faveur de l'accès à l'énergie des micros, petites et moyennes entreprises peuvent être regroupée dans trois catégories comprenant un ensemble de droits relatifs à la qualité de service (1/), l'accès aux tarifs réglementés de vente d'énergie (2/) et l'accès au médiateur national de l'énergie (3/).

### ***1/ Les droits relatifs à la qualité de service***

Les micros, petites et moyennes entreprises bénéficient du socle commun de droits subjectifs dont dispose toute personne. Certaines d'entre elles se voient également attribuer les prérogatives, de manière complète ou partielle, consacrées à la qualité de service conférées aux particuliers.

En ce sens, l'article L. 332-1 du Code de l'énergie étend les droits relatifs à la qualité de service dont disposent les particuliers à l'égard des non-professionnels lorsqu'ils souscrivent un contrat d'abonnement pour une puissance électrique égale ou inférieure à 36 kVA. L'article L. 442-1 du Code de l'énergie réalise cette même extension en faveur des non-professionnels ayant une consommation de gaz naturel inférieure à 30 000 kWh par an. Concrètement, ces dispositions signifient que l'ensemble des dispositions examinées dans le précédent titre relatives à la qualité de service s'appliquent également aux non-professionnels répondant à ces critères<sup>1237</sup>. Conformément à l'article L. 121-94 du Code de la consommation, ces règles sont d'ordre public.

Au sens du Code de la consommation, le non-professionnel peut être considéré comme le professionnel qui, lorsqu'il contracte « se trouve dans le même état d'ignorance que n'importe quel consommateur »<sup>1238</sup>. La Cour de cassation admet que des personnes morales puissent être qualifiées de non-professionnel<sup>1239</sup>.

En complément, une partie de ces prescriptions s'applique aux consommateurs souscrivant une puissance électrique égale ou inférieure à 36 kVA ainsi qu'à ceux ayant une consommation de gaz naturel inférieure à 30 000 kWh par an lorsqu'ils constituent des « consommateurs finals non domestiques », terme désignant plus simplement le consommateur achetant de l'énergie pour sa propre consommation destinée à un usage professionnel<sup>1240</sup>. Ces clients doivent pouvoir bénéficier de l'ensemble des informations exigées relatives à l'offre de fourniture à l'exception du droit de rétractation et de l'accès aux tarifs sociaux de l'énergie<sup>1241</sup>. Ils ont également accès à un contrat d'énergie souscrit par écrit ou sur un support durable<sup>1242</sup>. Ils se voient communiquer tout projet de modification par le fournisseur des conditions contractuelles, à leur demande par voie électronique, au moins un mois avant la date d'application envisagée<sup>1243</sup>. Ils disposent des mêmes garanties en termes de

---

<sup>1237</sup> C. conso, art. L. 121-86 à L. 121-94 ; C. énerg., art. L. 332-3 à 6 ; art. L.442-3.

<sup>1238</sup> Civ., 1ère civ., 28 avril 1987, n° 85-13.674.

<sup>1239</sup> Cass., 1ère civ., 15 mars 2005, n° 02-13.285.

<sup>1240</sup> 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, *op. cit.*, art. 2§11.

<sup>1241</sup> C. conso., art. L.121-87 à l'exception des 13° et 16°.

<sup>1242</sup> C. conso., art. L.121-88 à l'exception du 2°.

<sup>1243</sup> C. conso, art. L. 121-90.

facturation<sup>1244</sup>, de la possibilité de conclure un contrat unique portant sur la fourniture et la distribution d'énergie<sup>1245</sup> et doivent disposer d'une information adaptée à leur handicap<sup>1246</sup>. Au même titre que pour les non-professionnels, ces dispositions sont d'ordre public. Concernant l'électricité, les fournisseurs doivent communiquer sur demande leurs barèmes de prix ainsi que la description précise des offres commerciales auxquelles s'appliquent ces prix, ces barèmes devant être identiques pour l'ensemble des clients de cette catégorie raccordés au réseau électrique continental<sup>1247</sup>. Les contrats de vente au tarif réglementé ainsi que les factures correspondantes doivent mentionner l'option tarifaire souscrite<sup>1248</sup>. En revanche, l'appartenance à la catégorie des consommateurs professionnels exclut la possibilité de se prévaloir des clauses abusives.

Les micros, petites et moyennes entreprises peuvent donc bénéficier des droits relatifs à la qualité de service de la part de leurs fournisseurs de gaz et d'électricité dans la limite des niveaux de puissances et de consommations mentionnés. Il est donc intéressant de voir que les non-professionnels bénéficient dans ce domaine des mêmes droits que les consommateurs domestiques. Il l'est tout autant d'observer que les consommateurs professionnels, bien que bénéficiant d'une protection moindre, dispose tout de même de nombreuses prérogatives.

Les droits des micros, petites et moyennes entreprises concernant la qualité de la fourniture d'électricité et de gaz illustrent la possibilité d'étendre les prérogatives relatives au droit d'accès à l'énergie aux entreprises lorsque celui-ci pourrait être contrarié par une insuffisance de moyens. Les droits dont elles disposent concernant l'accès aux tarifs réglementés témoignent d'une même logique.

## ***2/ L'accès aux tarifs réglementés de vente d'énergie***

Malgré les critiques ayant pu être formulées à l'encontre des tarifs réglementés de vente d'énergie en termes d'obstacles à la concurrence, ceux-ci gardent pour objet de proposer au consommateur un prix de l'énergie abordable. Selon Guillaume Drago, ces tarifs sont indubitablement liés à la conception française du service public<sup>1249</sup>. Leur établissement à tous les clients, quelle que soit leur situation géographique et financière vise à garantir l'égalité d'accès au service public de l'énergie<sup>1250</sup>. Ces fonctions expliquent pourquoi le médiateur national de l'énergie a approuvé le vote par l'Assemblée nationale d'une proposition de loi permettant le prolongement de leur réversibilité concernant l'électricité et leur extension au

---

<sup>1244</sup> C. conso, art. L. 121-91.

<sup>1245</sup> C. conso, art. L. 121-92.

<sup>1246</sup> C. conso, art. L. 121-93.

<sup>1247</sup> C. énerg., art. L. 332-5.

<sup>1248</sup> C. énerg., art. L. 332-6.

<sup>1249</sup> G. Drago, « Service public de l'énergie : fin d'un service public national, à propos de la décision du Conseil constitutionnel, loi relative au secteur de l'énergie », *JCP A*, n°4, 22/01/2007, p.30-38 ; v. également :S. Justier et V. Jaunet, « La réglementation des tarifs d'électricité : Un débat énergétique », *Concurrences*, n°4, 01/10/2009, p.11-14 ; S. Genevaz, « Libéralisation et réglementation des tarifs de l'électricité », *Concurrences*, n°4, 01/10/2009, p.22-24

<sup>1250</sup> P. Quilichini, « La modernisation du service public de l'électricité », *LPA*, n°217, 31/10/2000 p.10

gaz naturel<sup>1251</sup>.

La disposition d'un prix abordable de l'énergie pour les micros, petites et moyennes entreprises présente un caractère aussi fondamental que pour les particuliers dans la mesure où celui-ci conditionne leur capacité d'entreprendre. Cette relation a conduit, dans un premier temps, malgré l'ouverture à la concurrence des marchés du gaz et de l'électricité, à maintenir les tarifs réglementés de vente au profit des consommateurs domestiques et non-domestiques. Cette situation a cependant amené la Commission européenne à ouvrir une « procédure formelle d'examen » contre la France en estimant que le maintien de ces tarifs aux industriels équivalait à des aides déguisées aux fournisseurs concernés<sup>1252</sup>. Suite à la publication de la loi NOME ayant prévu la réduction du champ d'application des tarifs réglementés au plus tard en 2015, la Commission a décidé de mettre fin à cette enquête<sup>1253</sup>.

Néanmoins, le régime juridique actuel conserve des tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz pour une partie des consommateurs parmi lesquelles peuvent figurer des micros, petites et moyennes entreprises. Les personnes souscrivant un contrat d'électricité d'une puissance supérieure à 36 kVA ne pourront plus bénéficier des tarifs réglementés à compter du 1er janvier 2016<sup>1254</sup>. A partir de cette date, ces tarifs ne seront accessibles qu'aux consommateurs finals domestiques et non domestiques pour leurs sites souscrivant une puissance supérieure à 36 kVA<sup>1255</sup>. Ils pourront cependant continuer de bénéficier aux consommateurs finals domestiques et non domestiques pour leurs sites situés dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental quel que soit le niveau de puissance souscrit au-delà du 1er janvier 2016<sup>1256</sup>. Concernant le secteur du gaz, les consommateurs non domestiques dont le niveau de consommation est supérieur à 200 000 kWh par an ne pourront en bénéficier au plus tard que jusqu'au 31 décembre 2014, et ceux dont le niveau de consommation est supérieur à 30 000 kWh par an, au plus tard le 31 décembre 2015<sup>1257</sup>. A compter de cette date, ceux-ci ne s'appliqueront plus qu'au consommateur final de gaz naturel consommant moins de 30 000 kWh par an<sup>1258</sup>.

D'une manière générale, les tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz ont vocation à disparaître pour les consommateurs non domestiques. Cependant, des exceptions persistent concernant les petits consommateurs de gaz et d'électricité, ainsi que d'une manière générale concernant l'électricité dans les ZNI. Les micros, petites et moyennes entreprises pourraient donc, dès lors qu'elles répondent à ces critères, continuer à bénéficier de cette tarification avantageuse.

---

<sup>1251</sup> Médiateur national de l'énergie, *Rapport d'activité pour 2009*, 2010.

<sup>1252</sup> Aide d'État C 17/07 (ex NN 19/ 07)) ; Comm. eur., Communiqué de presse : Aides d'État: la Commission ouvre une enquête sur les tarifs réglementés de l'électricité en France, 13 juin 2007, IP/07/815.

<sup>1253</sup> Commission, décision du 12 juin 2012 concernant l'aide d'État SA.21918 (C 17/07) (ex NN 17/07) ; Comm. eur., Communiqué de presse : Aides d'État: La Commission valide sous conditions les aides présentes dans les tarifs réglementés de l'électricité en France, 12 juin 2012, IP/12/595.

<sup>1254</sup> C. éner., art. L. 337-9.

<sup>1255</sup> C. éner., art. L. 337-7.

<sup>1256</sup> C. éner., art. L. 337-8.

<sup>1257</sup> C. éner., art. L. 445-4.

<sup>1258</sup> C. éner., art. L. 445-4.

Cette prérogative entend leur assurer l'accès un prix abordable de ces énergies et trouve sa justification dans les capacités limitées dont elles peuvent disposer dans ce domaine. Cette caractéristique conduit à leur appliquer un régime juridique proche de celui des particuliers et cette logique se retrouve dans la possibilité pour certaines d'entre elles de recourir au médiateur national de l'énergie.

### ***3/ L'accès au médiateur national de l'énergie***

Le médiateur national de l'énergie est chargé de recommander des solutions aux litiges relatifs à l'exécution des contrats entre les consommateurs et les fournisseurs ou les gestionnaires de réseau de distribution d'électricité ou de gaz naturel et de participer à l'information des consommateurs d'électricité ou de gaz naturel sur leurs droits<sup>1259</sup>. Les développements précédents ont montré qu'il pouvait être saisi par les particuliers. L'article L. 122-1 du Code de l'énergie précise qu'il peut également l'être par tout consommateur non professionnel ou par un consommateur professionnel appartenant à la catégorie des microentreprises.

Le non-professionnel étant considéré comme le professionnel qui, lorsqu'il contracte « se trouve dans le même état d'ignorance que n'importe quel consommateur »<sup>1260</sup>, cette catégorie peut potentiellement concerner un nombre important d'entreprises. De plus, la référence au professionnel appartenant à la catégorie des microentreprises élargit davantage ce champ d'application.

Cette capacité de saisir le médiateur national de l'énergie assure une fonction essentielle dans ce domaine en conférant aux bénéficiaires l'assurance d'un recours simple, rapide, gratuit, et efficace devant une autorité publique indépendante. Elle s'inscrit également dans un contexte d'ouverture. En effet, le médiateur avait initialement compétence pour recommander des solutions aux litiges nés de l'exécution des contrats entre les fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel et les consommateurs particuliers, ainsi que les consommateurs finals non domestiques souscrivant une puissance électrique égale ou inférieure à 36 kVA ou consommant moins de 30 000 kWh de gaz naturel par an. La modification de la rédaction de l'article L. 122-1 du Code de l'énergie offerte par la loi du 15 avril 2013 étend la compétence du médiateur à plusieurs titres<sup>1261</sup>.

Tout d'abord, en se référant au consommateur non professionnel, le législateur ouvre la saisine à des personnes morales agissant à des fins non commerciales telles que des associations à but non lucratif. Ensuite, l'inclusion de la catégorie des microentreprises offre la possibilité pour des entreprises présentant des seuils de puissance ou de consommation supérieurs à ceux précédemment retenus de bénéficier de cette prérogative. Enfin, la

---

<sup>1259</sup> C. éner., art. L. 122-1.

<sup>1260</sup> Civ., 1ère civ., 28 avril 1987, n° 85-13.674.

<sup>1261</sup> Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, *JORF* n°0089 du 16 avril 2013 page 6208, art. 8

modification a étendu la possibilité de saisir le médiateur pour des litiges opposant le consommateur au distributeur, élargissant encore les possibilités de saisines.

Le champ de compétence du médiateur national de l'énergie s'est donc accru depuis sa création et cette évolution a profité aux micros, petites et moyennes entreprises. Interrogé à ce sujet, le ministre en charge de l'énergie a écarté l'idée d'une nouvelle extension de ces compétences aux réclamations des PME et PMI arguant un nombre de sollicitations croissant et un coût supporté *in fine* par les consommateurs alors même que ces entreprises sont souvent plus à même que les particuliers d'avoir recours à des moyens juridiques<sup>1262</sup>. Telle ne semble pourtant pas être la position du médiateur qui souhaiterait devenir compétent pour « la consommation de toutes les énergies (butane, propane, fioul, réseaux de chaleur, bois...), mais également (les) installations de production d'énergies renouvelables et (les) travaux d'efficacité énergétique, afin de sécuriser les investissements de (ses) concitoyens dans la transition énergétique, qu'ils soient professionnels, particuliers ou acteurs publics », le tout pouvant être résumé dans la formule de « service après-vente de la transition énergétique »<sup>1263</sup>.

L'existence de droits relatifs à la qualité de service, l'accès aux tarifs réglementés de vente d'énergie et l'accès au médiateur national de l'énergie corroborent l'intention du législateur d'intégrer les consommateurs non domestiques dans le droit d'accès à l'énergie. Alors que les développements avaient jusqu'à présent démontré que les prérogatives du droit d'accès à l'énergie pouvaient varier selon les catégories de personnes, ceux relatifs aux micro, petites et moyennes entreprises les complètent en montrant leur possible application aux entreprises. Ils prouvent également que le droit d'accès ne permet pas seulement d'accomplir des droits fondamentaux propres aux personnes privées mais qu'il se présente également comme un préalable à des libertés économiques telles que la liberté d'entreprendre. Cette exégèse peut être confortée en s'intéressant à l'accès à l'énergie des énérgo-intensifs.

---

<sup>1262</sup> Rép. min. no 14599: JO Sénat R, 17 mai 2012.

<sup>1263</sup> Médiateur national de l'énergie, *La lettre*, mars - avril 2014, n° 18.

## Chapitre 7: L'accès à l'énergie des énérgo-intensifs

Les moyens juridiques en faveur de l'accès à l'énergie ne se limitent pas aux particuliers comme a pu le montrer les deux précédents chapitres. Ces mécanismes ont même vocation à s'appliquer à l'égard de certaines industries pour lesquelles le prix de l'énergie entre pour une part importante dans le coût de revient du produit fabriqué comme la métallurgie<sup>1264</sup>. Ces industries sont qualifiées d'« électro-intensives » lorsque cette énergie porte sur l'électricité et « gazo-intensives » concernant le gaz naturel voire plus généralement d'« énérgo-intensives ». Pour ces industries, toute hausse des prix de l'énergie se répercute directement sur leur coût de production. La question de l'accès à l'énergie est donc également un véritable problème structurel et stratégique pour les énérgo-intensifs. Or, en France, ce sont près de 1/5<sup>e</sup> de la valeur ajoutée, un-quart des emplois et 70 % de l'énergie consommée dans le secteur industriel qui sont directement concernés<sup>1265</sup>.

Cette problématique connaît un regain d'intérêt avec le développement des gaz de schiste, et plus généralement des hydrocarbures non conventionnels, aux Etats-Unis. Le gaz de schiste représente aujourd'hui 35% de la production américaine de gaz et les Etats-Unis sont devenus depuis 2010 le premier producteur mondial de cette molécule. Selon un rapport du député Frédéric Barbier : « quels que soit les scénarios, il s'agit d'un phénomène durable » et « les Etats-Unis deviendront exportateur de gaz naturel liquéfié (GNL) à partir de 2016 et stabiliseront leurs importations de pétrole jusqu'en 2030 »<sup>1266</sup>. En conséquence, les Etats-Unis bénéficieraient, en 2013, d'un prix du gaz de 3,7 dollars par million de British thermal unit (\$/Mbtu) aux Etats-Unis, contre 10 à 12 \$/Mbtu en Europe et 16 \$/Mbtu en Asie. Le député estime ainsi que les consommateurs américains ont obtenu « un rabais de 30% » sur leurs factures de gaz entre 2005 et 2012 et les industriels « disposent des prix du gaz les plus bas du monde » à 10 euros du MWh, soit l'équivalent des tarifs russes. Concernant le pétrole, entre 2008 et 2013, la production américaine a bondi de 50%, passant de 5 à 7,4 Mb/j, dont 3 Mb/j d'huile de schiste en 2013. Dans son *World Energy Outlook 2013*, l'Agence internationale de l'énergie estime que les Etats-Unis sont « sur la voie de l'autosuffisance énergétique [qu'ils] atteindront en 2035 »<sup>1267</sup>. Ils pourraient également devenir le premier producteur mondial de pétrole en 2015 grâce à la « la révolution du gaz de schiste » et du pétrole issu du schiste même cette domination sur le marché du pétrole ne durerait pas en raison de la « taille limitée des ressources »<sup>1268</sup>.

Ces circonstances couplées à la crise économique durable et à la désindustrialisation inquiétante que connaît la France amène à s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour

---

<sup>1264</sup> Conseil d'analyse économique, *Energie et compétitivité*, note n° 6, mai 2013.

<sup>1265</sup> M. Guénaire et P.-A. Lienhardt, « Quel statut pour les industries énérgo-intensives en Europe ? », *Revue de l'énergie*, n° 619, mai-juin 2014, p. 61-66.

<sup>1266</sup> F. Barbier, *Rapport d'information sur l'impact économique de l'exploitation des gaz de schiste*, AN, n° 1919, 30 avril 2014.

<sup>1267</sup> IEA, *World Energy Outlook 2013* (Résumé French Translation).

<sup>1268</sup> « Les Etats-Unis premiers producteurs de pétrole en 2015, mais pas pour longtemps », *Lemonde.fr*, 12/11/2013.

que les industries énérgo-intensives puissent accéder à une énergie à un prix abordable afin de préserver leur compétitivité face à leurs concurrents nord-américains qui bénéficient des hydrocarbures non conventionnels.

En ce sens, la loi du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable a créé le statut du consommateur gazo-intensif. Elle a introduit un titre spécifique dans le Code de l'énergie relatif aux « consommateurs gazo-intensifs » et intégré le principe selon lequel les entreprises qui utilisent le gaz naturel comme matière première ou source d'énergie et dont l'activité principale est exposée à la concurrence internationale peuvent bénéficier, pour certains de leurs sites, de conditions particulières d'approvisionnement et d'accès aux réseaux de transport et de distribution de gaz naturel<sup>1269</sup>. Ces dispositions peuvent également s'appliquer pour certains de leurs sites, aux entreprises qui utilisent le gaz naturel comme matière première ou source d'énergie pour la production de produits intermédiaires. L'article L. 461-2 du Code de l'énergie définit les critères d'éligibilité à ce statut en se référant à la part de la facture énergétique dans la valeur ajoutée produite, à l'exposition internationale de l'activité, et à la structure de consommation des sites bénéficiaires et son impact sur les infrastructures gazières. Un décret du 30 octobre 2013 précise les critères auxquels doivent répondre les entreprises et leurs sites pour bénéficier de ces conditions particulières<sup>1270</sup>. En revanche, la notion de consommateur électro-intensif ne bénéficie pas de tels critères, sa définition variant selon les régimes juridiques de soutien.

Le régime juridique de l'accès à l'énergie des énérgo-intensifs se structure dans quatre domaines d'intervention complémentaires comprenant l'accès à un prix de l'énergie compétitif (1/), un plafonnement de la CSPE (2/), des avantages spécifiques liés au transport d'électricité (3/) et un soutien financier dans l'efficacité énergétique (4/).

### ***1/ L'accès à un prix de l'énergie compétitif***

Afin de favoriser l'accès des électro-intensifs à un prix de l'énergie compétitif, la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 et le décret n° 2006-506 du 3 mai 2006 ont institué un régime fiscal incitatif défini dans les articles 238 bis HZ bis et suivants, et 46 quinquies R et suivants du Code général des impôts. Ces dispositions donnent la possibilité à ces entreprises de mettre en place un consortium d'acheteurs se finançant principalement par voie d'emprunt bancaires dans des conditions fiscales favorables, en passant un contrat de long terme avec EDF, cette électricité étant ensuite revendue aux sociétés partenaires<sup>1271</sup>.

Peuvent bénéficier de ces mesures, les sites : 1) dont la consommation en heures creuses représente au moins 55 % de la consommation annuelle totale d'électricité du site,

---

<sup>1269</sup> C. éner., art. L. 461-1.

<sup>1270</sup> Décret n° 2013-972 du 30 octobre 2013 relatif à la définition des sites des entreprises entrant dans la catégorie des consommateurs gazo-intensifs prévue à l'article L. 461-1 du Code de l'énergie, *JORF* n°0254 du 31 octobre 2013 page 17730.

<sup>1271</sup> CGI, art. 217 quinquies, art. 238 bis HV, 238 bis HW et 238 bis HZ ; annexe III, art. 46 quinquies R à 46 quinquies W.

2) qui sont en mesure, sauf pour une durée maximale de 8 000 heures, de consommer l'intégralité de l'énergie acquise sous forme d'une puissance constante via le groupement de commande, et 3) dont la consommation en électricité donne lieu au paiement de la contribution aux charges du service public de l'électricité (CSPE).

Ces dispositions ont permis la création du consortium *Exeltium* réunissant les principaux consommateurs électro-intensifs implantés sur le territoire français. Ce groupement fut créé en 2006 par une soixantaine d'entreprises et a conclu un contrat de partenariat de long terme avec EDF en avril 2010, au terme d'une procédure d'appel d'offres, lui permettant de bénéficier de tarifs plus compétitifs pour un volume d'achat de 148 TWh à prix prévisible pendant vingt-quatre ans, soit l'équivalent d'un tiers de leurs besoins.

Les membres du consortium estiment que ce prix négocié demeure trop élevé (environ 47€/MWh selon les Echos), notamment au regard de l'ARENH, tarif dont bénéficient les fournisseurs alternatifs. Ses membres ont alors indiqué : « que des discussions avaient été engagées avec EDF et qu'ils espéraient aboutir prochainement à la conclusion d'un accord<sup>1272</sup>. En parallèle, un rapport d'information de Mme Marie-Noëlle Battistel et de M. Éric Straumann propose de mettre à disposition des électro-intensifs une partie de l'hydroélectricité produite<sup>1273</sup>.

Le statut des énérgo-intensifs en matière de gaz répond, quant à lui, à un enjeu de nature différente. Ce statut juridique a connu une première application avec la question du différentiel de prix entre la zone Nord et la zone Sud. En effet, les zones Nord et Sud des infrastructures de transport sont insuffisamment interconnectées entre elles. Or, des différentiels de prix s'observent en fonction de l'offre et de la demande respectives de chacune de ces zones. Alors que la zone nord est approvisionnée par du gaz en provenance de Russie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de Norvège par gazoduc, la zone sud est approvisionnée par du « gaz liquide » provenant d'Algérie et du Qatar. Or, le prix du gaz est plus élevé en Asie conduisant les méthaniers à approvisionner en priorité ce territoire au lieu des terminaux de Fos-sur-Mer, engendrant un déficit d'offre dans la zone sud qui ne peut être comblé par l'offre de la zone nord en raison de la congestion de l'interconnexion. De surcroît, cette situation génère un renchérissement du coût de l'utilisation de cette liaison dans le sens descendant. Le marché français du gaz se caractérise donc par un écart croissant du prix du gaz entre les zones nord et sud des réseaux de transport gérés par GRTgaz et TIGF. L'écart de prix entre les points d'échange de gaz Nord et Sud s'est ainsi situé en moyenne à 5,65 €/MWh au 4ème trimestre 2013<sup>1274</sup>.

A terme, la congestion devrait être effacée par la création d'une nouvelle liaison Nord-Sud dont la mise en service devrait intervenir en 2018. Cependant, en vue de réduire ces disparités d'ici cette date, la CRE a mis en place des dispositions transitoires au moyen d'une

---

<sup>1272</sup> F. Costes, « L'Etat attentif à la compétitivité de ses électro-intensifs », [www.energiesactu.fr](http://www.energiesactu.fr), 06/05/2014.

<sup>1273</sup> Rapport d'information sur l'hydroélectricité (n° 1404), Mme Marie-Noëlle Battistel et M. Éric Straumann, députés, 7 octobre 2013.

<sup>1274</sup> F. Barbier, *Rapport d'information sur l'impact économique de l'exploitation des gaz de schiste*, Op. cit., p. 40.

délibération du 17 octobre 2013 modifiée par une seconde délibération du 23 janvier 2014, sur le fondement des articles L.461-1 et L.461-2 du Code de l'énergie<sup>1275</sup>. En ce sens, les industries gazo-intensives peuvent bénéficier d'un accès prioritaire à près de 20 % des capacités commercialisées du Nord vers le Sud et acquérir ces capacités à un tarif régulé de 0,57 €/MWh et non aux enchères, comme pour les autres expéditeurs. La CRE estime que ce mécanisme devrait permettre de réduire en 2015 le différentiel de prix à 1,3 €/MWh. Celui-ci a cependant été critiqué par les fournisseurs qui n'en bénéficient pas et par les industriels eux-mêmes<sup>1276</sup>.

Un premier ensemble de moyens juridiques favorise donc l'accès à l'énergie des énérgo-intensifs en agissant directement sur le prix de l'énergie. Les dispositifs applicables varient cependant dans ses modalités puisque dans le secteur électrique les acteurs sont au premier plan pour bénéficier des avantages ouverts par le législateur tandis que pour le gaz, le régime juridique est davantage encadré par les autorités normatives et de régulation. Les développements montrent également que leur application pourrait connaître des évolutions dans l'avenir. Celles-ci pourraient intervenir directement dans ce domaine ou de manière connexe par un renforcement des exonérations fiscales.

## ***2/ Le bénéfice d'exonérations fiscales***

Le dispositif principal de soutien aux énérgo-intensifs est complété par des mesures plus ponctuelles. Par exemple, chaque consommateur d'électricité en France doit, en principe, acquitter une redevance uniforme par kWh consommé, la CSPE, visant à financer l'achat de l'électricité d'origine renouvelable, la péréquation tarifaire et les tarifs sociaux de l'électricité. Cependant, les grands consommateurs d'électricité peuvent bénéficier d'un plafonnement de la CSPE par site de consommation à 550 000 euros. De plus, la loi prévoit qu'une société industrielle dont la consommation, pour une année civile, est supérieure à 7 millions de kWh peut demander le remboursement partiel de la contribution acquittée au titre de cette même année par l'ensemble de ses établissements, dès lors que cette contribution excède 0,5 % de la valeur ajoutée de la société<sup>1277</sup>.

Ce régime juridique est soumis à l'insécurité juridique. Le 18 décembre 2013, la Commission a ouvert une enquête approfondie sur les réductions de surtaxe relative au financement des énergies renouvelables accordées aux entreprises grandes consommatrices d'énergie en Allemagne<sup>1278</sup>. Celle-ci fait suite à deux décisions de la Commission adoptées en juillet 2013. Alors que dans la première décision, la Commission a conclu qu'un régime

---

<sup>1275</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 17 octobre 2013 portant décision relative aux règles de commercialisation des capacités de transport à la liaison entre les zones Nord et Sud de GRTgaz, à l'interface entre GRTgaz et TIGF et aux interconnexions avec l'Espagne.

<sup>1276</sup> Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 23 janvier 2014 portant décision relative aux recours gracieux de la société GDF Suez et de l'Union des industries utilisatrices d'énergie en dates du 17 et du 20 décembre 2013.

<sup>1277</sup> C. éner., art. L. 121-21 ; décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004 relatif à la compensation des charges de service public de l'électricité, *JORF* n°24 du 29 janvier 2004 page 2093, art. 12 bis.

<sup>1278</sup> Communiqué de presse IP/13/1283.

juridique destiné à compenser les coûts d'émission de CO2 inclus dans le prix de l'électricité des gros consommateurs d'énergie était conforme aux règles de l'UE au motif que les dispositions incitaient à la réduction des émissions, elle a en revanche retenu une solution inverse à l'égard de producteurs de métaux non-ferreux au motif que les moyens mis en œuvre entraînaient de graves distorsions de la concurrence au détriment des producteurs d'autres Etats membres.

Cette insécurité juridique menace également la France dès lors que ces réductions confèrent un avantage sélectif aux grands consommateurs d'électricité qui pourrait fausser la concurrence au sein du marché unique. Or, la possibilité d'octroyer de telles réductions n'était pas prévue dans les lignes directrices de 2008 sur les aides en faveur de l'environnement<sup>1279</sup>. La Commission émet donc des doutes sur la compatibilité du plafonnement de la CSPE au bénéfice des électro-intensifs et a ouvert une nouvelle procédure d'enquête le 27 mars 2014.

Les instances européennes accordent pourtant une attention croissante à la problématique de l'accès à l'énergie des énérgo-intensifs et à la nécessité de disposer d'une sécurité juridique et d'un soutien spécifique<sup>1280</sup>. En ce sens, la Commission a adopté de nouvelles lignes directrices relatives aux aides d'État pour la protection de l'environnement et l'énergie pour la période 2014-2020 applicables au 1<sup>er</sup> juillet 2014<sup>1281</sup>. Celles-ci prévoient la possibilité pour les États d'accorder des réductions de charges liées au financement des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables, à certaines conditions. Pour cela, le mécanisme doit exclusivement porter sur le soutien à ces mécanismes et cette question pourrait s'avérer problématique concernant la CSPE également consacrée à la péréquation tarifaire et aux tarifs sociaux de l'électricité. Ensuite, ce régime est limité aux entreprises issues de 68 secteurs industriels inscrits sur une liste. Des entreprises relevant d'autres secteurs peuvent prétendre à ce dispositif à condition d'être fortement consommatrices d'énergie, d'être particulièrement exposées à la concurrence internationale, de prouver que les bénéficiaires de la mesure ont une électro-intensivité supérieure à 20 %, et qu'ils appartiennent à un secteur d'activité dont l'intensité des échanges au niveau de l'Union européenne excède 4 %. Enfin, l'exonération ne peut être que partielle et chaque entreprise doit supporter un montant de charges initiales de 15 % des coûts additionnels liés à la promotion des énergies renouvelables, dans la limite de 4 % de la valeur ajoutée brute pour les électro-intensifs, et de 0,5 % pour les entreprises ayant une électro-intensivité d'au moins 20 %. Ces lignes directrices s'inscrivent dans la perspective du rapport de la commission d'enquête chargée d'analyser la situation de la sidérurgie et de la métallurgie françaises et européennes appelant en urgence à de profondes révisions<sup>1282</sup>.

---

<sup>1279</sup> Voir MEMO/08/31.

<sup>1280</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Plan d'action pour une industrie sidérurgique compétitive et durable en Europe, COM(2013) 407 final.

<sup>1281</sup> Communication relative aux lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, JOUE n° C 200 du 28/06/2014.

<sup>1282</sup> J. Grellier et A. Bocquet, *Rapport au nom de la commission d'enquête chargée d'investiguer sur la situation de la sidérurgie et de la métallurgie françaises et européennes dans la crise économique et financière et sur les*

Les gazo-intensifs bénéficient également d'un soutien spécifique en matière fiscale. L'article 32 de la loi de finances pour 2014 a créé la contribution climat-énergie sous forme d'un renchérissement des taux de TIC frappant les produits énergétiques en fonction de leur contenu en CO<sub>2</sub><sup>1283</sup>. Cette « taxe carbone » est exigible depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014 et un décret du 18 août 2014 en fixe les critères<sup>1284</sup>. Le législateur a prévu un régime dérogatoire pour les entreprises grandes consommatrices en énergie qui peuvent échapper à cette contribution<sup>1285</sup>. Les installations concernées sont celles qui relèvent de la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et qui respectent deux conditions. D'une part, leurs achats d'électricité, de chaleur et d'autres produits énergétiques doivent représenter au moins 3 % de la valeur de leur production. D'autre part, le montant total des taxes applicables à l'électricité et aux produits énergétiques afférents aux consommations de ces installations qui aurait été dû, en l'absence d'exonération, doit représenter au moins 0,5 % de leur valeur ajoutée<sup>1286</sup>.

Des exonérations fiscales complètent donc les soutiens directs en vue de permettre un accès à un prix de l'énergie compétitif pour les énérgo-intensifs. En complément, les énérgo-intensifs bénéficient d'une réduction des tarifs de transport d'électricité.

### ***3/ La réduction des tarifs de transport d'électricité***

Tout utilisateur du réseau public de transport est en principe soumis au paiement du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité qui vise à couvrir les coûts engagés par les gestionnaires des réseaux et à rémunérer les investissements des gestionnaires<sup>1287</sup>. Cependant, un rapport de la CRE a mis en évidence une tendance de l'Allemagne à faire bénéficier les gros consommateurs d'électricité d'exonérations partielles ou totales du tarif d'accès au réseau pour renforcer leur compétitivité<sup>1288</sup>. En réponse à cette situation, le président de la CRE, Philippe de Ladoucette, a témoigné devant la commission d'enquête sur les coûts de la filière nucléaire de son intention de mettre en place une mesure transitoire inspirée du modèle allemand : « Pour faire bénéficier les industriels allemands d'avantages spécifiques, l'autorité de régulation allemande peut s'appuyer sur un support législatif, lequel fait aujourd'hui défaut en France. Pour autant, comme nous ne sommes pas du tout insensibles à la situation de nos entreprises électro-intensives, nous avons décidé hier, je vous l'indique ici en avant-première,

---

*conditions de leur sauvegarde et de leur développement*, AN, n° 1240, p. 26.

<sup>1283</sup> Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, *JORF* n°0303 du 30 décembre 2013 page 21829 ; loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, *JORF* n°0303 du 30 décembre 2013 page 21910, art. 20 et 23

<sup>1284</sup> Décret n° 2014-913 du 18 août 2014 relatif aux modalités d'application de l'article 265 nonies du Code des douanes, *JORF* n°0192 du 21 août 2014 page 13891, art. 1 ; Circ. 29 avr. 2014, NOR : FCPD1408602C : BO douanes n° 7022, 6 mai.

<sup>1285</sup> C. douanes, art. 265 nonies.

<sup>1286</sup> Décret n° 2014-913 du 18 août 2014 relatif aux modalités d'application de l'article 265 nonies du Code des douanes, *JORF* n°0192 du 21 août 2014 page 13891, art. 1 ; Circ. 29 avr. 2014, NOR : FCPD1408602C : *BO douanes* n° 7022, 6 mai.

<sup>1287</sup> C. énerg., art. L. 341-2.

<sup>1288</sup> CRE, *Analyse de la compétitivité des entreprises intensives en énergie : comparaison France-Allemagne*, juin 2013.

d'abaisser pour elles d'environ 50 % le TURPE (tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité) pour l'année à venir, sous certaines conditions de volume de consommation »<sup>1289</sup>.

Cette mesure repose sur le fait qu'à la fin de l'année 2013, la CRE a constaté que les charges de l'opérateur de RTE étaient moins élevées que prévues et ses revenus plus importants, dégagant ainsi un excédant de 178,2 M€. Cette circonstance a conduit à un abaissement de 1,3 % du tarif de réseau de transport au 1<sup>er</sup> août 2014 pour tous les consommateurs. A l'issue de ce versement, le tarif du réseau de transport présentait encore un excédent de 94,5 M€. Cette circonstance, au regard du contexte économique actuel et de l'exposition à la concurrence internationale de nombre d'entreprises industrielles a conduit la CRE octroyer un abattement exceptionnel de 50 % sur la facture d'accès au réseau public de transport d'électricité pour un ensemble d'entreprises relevant des secteurs d'activités de la chimie, de la métallurgie, de l'acier, de la papeterie et du papier carton<sup>1290</sup>. Pour bénéficier de cette mesure, les sites devront être raccordés directement ou en décompte, au 31 décembre 2013, à un réseau public d'électricité dans le domaine de tension HTB et vérifier au moins l'une des deux conditions suivantes : le point de connexion du site concerné est caractérisé, au cours de la période du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2013, par une durée d'utilisation supérieure ou égale à 7 000 heures et une énergie soutirée excédant 10 GWh ; le site concerné appartient à une entreprise électro-intensive au sens du deuxième alinéa de l'article 238 bis HW du Code général des impôts et sa consommation d'électricité est supérieure à 500 GWh au cours de la période du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2013. Cependant, cet abattement exceptionnel n'est applicable que du 1<sup>er</sup> août 2014 au 31 juillet 2015.

Afin de pérenniser ce soutien, l'article 43 du projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte l'intègre dans un article L. 341-3 du Code de l'énergie<sup>1291</sup>. Ce choix est motivé par le bénéfice des entreprises électro-intensives au système électrique issu d'une consommation très stable et prévisible toute l'année assurant un débouché pour la production d'énergie intermittente en période de faible consommation et limitant les aléas de consommation et les coûts associés pour assurer l'équilibre du système électrique<sup>1292</sup>.

Il convient d'ajouter qu'en complément de ce dispositif spécifique, les électro-intensifs peuvent bénéficier des dispositions relatives au mécanisme d'interruptibilité, prévues à l'article L. 321-19 du Code de l'énergie et par l'arrêté du 27 mars 2014 pris pour son application. La signature de contrats d'interruptibilité avec le gestionnaire de réseau de transport d'électricité leur permet de bénéficier d'une rémunération d'un montant maximal de 82 €/MW par jour de disponibilité pour la mise à disposition de la capacité interruptible en cas de surcharge du réseau. Pour être éligible au mécanisme, cette capacité doit être comprise entre 60 et 300 MW et être disponible « à toute heure et tous les jours de l'année ».

---

<sup>1289</sup> Commission d'enquête sur les coûts de la filière nucléaire, 30 avril 2014.

<sup>1290</sup> CRE, délibération du 7 mai 2014 portant décision sur l'évolution au 1<sup>er</sup> août 2014 des tarifs d'utilisation d'un réseau public d'électricité dans le domaine de tension HTB.

<sup>1291</sup> Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, NOR : DEVX1413992L/Bleue-1.

<sup>1292</sup> Exposé des motifs du projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte.

Les électro-intensifs peuvent encore valoriser leurs effacements de consommation depuis le mois de décembre 2013 et ainsi disposer d'une rémunération pour l'énergie économisée durant une période déterminée.

Un quatrième et dernier moyen peut être mis en œuvre pour optimiser leurs consommations d'énergie en recourant à des aides pour le financement de l'efficacité énergétique.

#### ***4/ Le financement de l'efficacité énergétique***

Le rapport sur la compétitivité des entreprises françaises dans la transition énergétique élaboré lors du débat national sur la transition énergétique a mis en évidence le rôle essentiel que pouvait jouer le développement de l'efficacité énergétique pour renforcer la compétitivité des énérgo-intensifs<sup>1293</sup>. Cette relation conduit à compléter les moyens juridiques étudiés par des moyens financiers en faveur de l'amélioration de l'efficacité énergétique.

En ce sens, la filiale de la Caisse des dépôts dédiée à la transition énergétique et écologique, CDC Climat, a lancé le programme d'investissement « 5 E » (Efficacité Energétique et Empreinte Environnementale des Entreprises) pour favoriser des projets d'efficacité énergétique des entreprises principalement industrielles, fortement consommatrices d'énergie<sup>1294</sup>. Ce programme soutenu par le Programme « Usine du Futur » de la Nouvelle France Industrielle vise la réalisation de 600 millions d'euros d'investissements sur cinq ans. Il cible des projets de 2 à 50 millions d'euros, principalement sur le territoire français, permettant la réduction d'au moins 20 % des émissions de gaz à effet de serre ou des consommations d'énergie et reposant sur des technologies éprouvées (production efficace d'énergie, récupération de chaleur, etc.). Par ce programme, la Caisse des Dépôts entend démontrer la contribution des investissements d'efficacité énergétique à la compétitivité des entreprises et leur attractivité pour les investisseurs. Elle contribue à voir dans l'efficacité énergétique un moyen complémentaire pour les énérgo-intensifs de réduire leurs coûts en approvisionnement en énergie.

Un arsenal juridique est donc mis en faveur des énérgo-intensifs. Cependant, il convient de souligner la l'ambivalence de ce terme qui ne peut être appréhendé comme une catégorie juridique, au même titre que les électro et gazo-intensifs dont la cible varie généralement selon les soutiens juridiques. Cette diversité peut conduire à observer une gradation entre des secteurs « moins électro-intensif » et des secteurs secteur « très électro-intensif », à distinguer des « petits électro-intensifs » et des « grands électro-intensifs »<sup>1295</sup>. Globalement, le dispositif se caractérise par un renforcement du cadre juridique, une diversification des instruments, et une recherche de sécurité juridique. Enfin, il convient de

---

<sup>1293</sup> D. Baupin et V. Mages, *La compétitivité des entreprises françaises dans la transition énergétique*, 2013.

<sup>1294</sup> CDC climat, « 5 E » : Un nouveau programme pour financer l'efficacité énergétique des entreprises à l'initiative du groupe Caisse des Dépôts, 15/07/2014.

<sup>1295</sup> J. Grellier et A. Bocquet, *Rapport au nom de la commission d'enquête chargée d'investiguer sur la situation de la sidérurgie et de la métallurgie françaises et européennes dans la crise économique et financière et sur les conditions de leur sauvegarde et de leur développement*, Op. cit., p. 110, 404

noter que les mesures en faveur de l'accès à l'énergie des énérgo-intensif peuvent se faire au détriment d'autres catégories de personnes contraintes à supporter ces diverses exemptions. Les mesures adoptées dans ce domaine devraient donc l'être sur la base d'une évaluation de l'impact global du dispositif sur l'accès à l'énergie.

En tout état de cause, ces exemples montrent que le souci du législateur d'assurer l'accès de tous à l'énergie peut également viser les plus grands consommateurs d'énergie, dès lors que leur activité est soumise à une forte concurrence internationale susceptible de mettre en péril leur capacité d'entreprendre.



## Conclusion de la seconde partie

La seconde partie a permis de référencer un ensemble de droits subjectifs institués dans le but de réaliser l'objectif du législateur d'assurer l'accès de tous à l'énergie. Nombre de ces droits dérivent du service public de l'énergie et bien que ceux-ci n'en constituent pas la panacée, leur part prépondérante au sein de ce *corpus* corrobore l'exégèse selon laquelle le service public de l'énergie matérialise le droit d'accès à l'énergie, il lui confère des contours suffisants pour en déduire un contenu concret.

En premier lieu, ces prérogatives se caractérisent par un **socle commun de droits accordés à toute personne**, physique ou morale, consommateur domestique ou non domestique, quel que soit son niveau de revenu. Celui-ci est constitué de droits d'accès aux réseaux publics d'électricité et de gaz incluant un droit d'accès aux réseaux d'énergie, un encadrement des conditions de raccordement, et une tarification réglementée de l'utilisation des réseaux. Il intègre ensuite des droits d'accès à la fourniture d'électricité et de gaz comprenant un droit d'accès au fournisseur de son choix, des droits à la continuité de l'approvisionnement et à la qualité des produits énergétiques, et un droit à la fourniture d'une énergie de secours. Enfin, l'effectivité de ces droits est renforcée par des recours devant les juridictions de droit commun ou, dans le cadre de ses compétences d'attribution, devant le Comité de règlement des différends et des sanctions de la CRE. Ce socle regroupe les éléments essentiels auxquels toute personne doit avoir accès pour pouvoir satisfaire ses besoins essentiels en énergie. Ce « noyau dur » ne peut cependant suffire pour assurer l'accès de tous à l'énergie. En effet, **les obstacles à l'accès à l'énergie peuvent présenter des formes variables selon les situations personnelles conduisant le législateur à instituer des droits subjectifs complémentaires différenciés selon les catégories de personnes.**

**Parmi ces catégories figurent les particuliers** qui disposent du droit d'accéder aux tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz. Ceux-ci ont également accès à des protections issues du Code de la consommation et du Code de l'énergie leur garantissant l'accès à des prestations de service de qualité dans le domaine de la fourniture d'électricité et de gaz. Les particuliers peuvent aussi bénéficier d'aides financières destinées à améliorer la performance énergétique de leur habitat. Enfin, ils ont la possibilité de porter les différends relevant de l'exécution de leurs contrats de distribution et de fourniture de gaz et d'électricité devant le médiateur national de l'énergie.

La volonté du législateur d'assurer l'accès de tous à l'énergie le conduit à accorder de **multiples prérogatives aux personnes en situation de précarité énergétique** en vue d'éviter que le manque d'accès à l'énergie ne conduise à l'exclusion. Cette priorité clairement affirmée l'a amené à inscrire dans la loi une définition de la précarité énergétique et à doter des institutions nationales et les collectivités territoriales de compétences spécifiques aux fins de résorber celle-ci. Les personnes confrontées à la précarité énergétique disposent de droits spécifiques pour faire face à cette situation. Ceux-ci comprennent des aides à l'approvisionnement en énergie matérialisées dans les tarifs sociaux de l'électricité et du gaz, une aide au paiement des factures ainsi qu'un encadrement des coupures d'électricité, de gaz

et de chaleur. Ils incluent également des aides financières à l'amélioration de la performance énergétique de l'habitat. Enfin, en cas de mesures prises par des autorités publiques qui auraient pour effet d'entraver l'accès à l'énergie, l'invocation des droits fondamentaux pourrait être envisagée en référence au droit à la vie, à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine, au droit à mener une vie familiale normale, au droit à la protection de la santé et au droit d'obtenir des moyens convenables d'existence. Cette consolidation juridique et la possibilité d'assurer une protection de la précarité énergétique font ainsi écho à la reconnaissance d'un « droit d'accès universel à l'énergie » auquel appelle de ses vœux le Conseil économique et social européen<sup>1296</sup>.

Dans le prolongement, **l'étude de l'accès à l'énergie des personnes sans domicile a montré l'inadaptation des droits relatifs à la précarité énergétique pour assurer leur accès aux services énergétiques essentiels**, ces prérogatives impliquant *a minima* un hébergement. Cette situation nécessite de recourir aux prescriptions relatives à l'hébergement comme condition préalable à l'accès à l'énergie puis à celles concernant un logement décent pour le pérenniser.

**La situation itinérante des gens du voyage accroît leur vulnérabilité en termes d'accès à l'énergie** et le socle commun de prérogatives s'avère insuffisant pour répondre à cette cause. En conséquence, **ils bénéficient de droits spécifiques** résultant de l'obligation des pouvoirs publics de leur aménager l'accès à l'électricité. L'électricité constituant un bien de première nécessité, les gens du voyage disposent également d'une protection pour accéder à cette énergie même en cas d'occupation illégale des terrains. Cependant, cet accès doit être effectué dans les conditions légales au risque d'engager leurs responsabilités civile et pénale.

Dans le même sens, **les personnes isolées géographiquement présentent de plus grandes difficultés pour accéder à l'énergie conduisant à l'institution d'un cadre juridique spécifique**. En premier lieu, ceux-ci bénéficient des mécanismes de péréquation géographique des tarifs d'acheminement et de fourniture d'électricité et de gaz naturel. Cet accès est également facilité par des moyens de péréquation entre les communes rurales et urbaines fondées sur le FPE et le FACE. Des droits spécifiques existent encore sous la forme de soutiens à l'autoconsommation d'énergie. En second lieu, des prérogatives particulières sont attribuées pour favoriser l'accès à l'énergie dans les zones insulaires comprenant des soutiens à l'approvisionnement en électricité et une tarification réglementée des produits pétroliers.

Les développements ont pu montrer que les droits subjectifs relatifs à l'accès à l'énergie pouvaient s'étendre aux personnes morales en raison de vulnérabilités particulières. En ce sens, **les micros, petites et moyennes entreprises peuvent, lorsqu'elles entrent dans les critères fixés par le législateur, bénéficier de prérogatives auxquelles ont accès les particuliers**, à savoir les droits relatifs à la qualité de service, l'accès aux tarifs réglementés de vente d'électricité et de gaz, et la possibilité de recourir au médiateur national de l'énergie.

---

<sup>1296</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le thème « Pour une action européenne coordonnée pour prévenir et combattre la pauvreté énergétique » (avis d'initiative), 18 septembre 2013.

**Les énérgo-intensifs**, pour lesquelles un prix de l'énergie particulièrement bas conditionne la pérennité de leurs activités **bénéficient d'un régime juridique spécifique** comprenant l'accès à un prix de l'énergie compétitif, des exonérations fiscales, une réduction des tarifs de transport d'électricité, et l'accès à des financements spécifiques concernant l'efficacité énergétique.

**Ces droits convergents dans l'objectif de donner les moyens à toute personne d'accéder aux services énergétiques essentiels** (éclairage, chaleur, mobilité, communications etc.) ceux-ci pouvant être réalisés à partir de différents produits énergétiques. Ces prérogatives ne portent cependant que sur certains de ces produits : les produits pétroliers, la chaleur, le gaz naturel et surtout l'électricité, au regard de sa capacité à satisfaire une multitude de services énergétiques. Au-delà de la recherche d'un approvisionnement continu, **le droit d'accès à l'énergie intègre des exigences relatives à la sécurité de ces produits, à leur qualité, et à la qualité des prestations de service des fournisseurs.** Enfin, **l'institution de voies de recours spécifiques** et facultatives incarnées dans le CORDIS et le médiateur national de l'énergie témoignent de la volonté législative de renforcer l'effectivité de ces droits.



## Conclusion générale

Les développements ont mis en évidence l'**existence d'un ensemble de règles juridiques ayant pour objet de permettre l'accès de tous à l'énergie**. En premier lieu, celles-ci établissent les conditions préalables à un accès généralisé à l'énergie. Elles sont fondées sur des dispositifs chargés d'assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique du territoire dont la mise en œuvre incombe prioritairement aux autorités publiques nationales. Elles prennent également la forme d'obligations reposant sur des opérateurs du secteur de l'énergie visant à renforcer la sécurité énergétique, à garantir la sécurité et la qualité des produits énergétiques, et à améliorer la transparence. En second lieu, ces règles comprennent des droits subjectifs formant un socle commun applicable à toute personne auquel s'ajoutent des prérogatives spécifiques à différentes catégories de personnes en vue d'assurer l'accès de tous à l'énergie.

**Ces dispositions conduisent à appréhender le droit d'accès à l'énergie comme un concept regroupant des normes juridiques ayant pour objet d'assurer l'accès de tous aux services énergétiques essentiels.** Le droit d'accès à l'énergie s'exerce dans le cadre des règles qui le mettent en œuvre. Les prérogatives peuvent ainsi varier selon les produits énergétiques et les catégories de personnes. Le droit d'accès à l'énergie ne garantit pas l'accès à une quantité déterminée d'énergie ni l'assurance de cet accès. **Il donne les moyens à toute personne d'accéder aux services énergétiques essentiels en quantité suffisante et à permettre un approvisionnement continu en énergie. Il peut également comprendre des considérations concernant la sécurité de ces produits, leur qualité, une qualité de service, et l'accès à des voies de recours spécifiques.** Le législateur assurant un rôle premier dans sa définition, ce contenu est susceptible d'évoluer dans le temps et de s'ouvrir à d'autres énergies et aux économies d'énergie comme en témoigne l'institution d'un service public de la performance énergétique de l'habitat.

Le cadre juridique existant se caractérise par un nombre important de droits subjectifs à disposition des consommateurs. Son étude démontre que si celui-ci pourrait vraisemblablement être consolidé, de grands progrès ont été réalisés dans ce domaine et une priorité semble désormais devoir être portée sur l'effectivité des droits existants. En effet, ces droits demeurent régulièrement sous-utilisés faute de connaissance par les consommateurs et de complexités procédurales. Cette remarque s'applique principalement aux particuliers et à certaines micros, petites ou moyennes entreprises disposant de connaissances juridiques limitées. Cette réflexion amène à souligner le **rôle essentiel du médiateur national de l'énergie** dans ce domaine. En effet, cette autorité présente l'intérêt de constituer une voie de recours gratuite, non-contentieuse et simple à exercer puisqu'elle peut être saisie par voie électronique suite à une mise en demeure de l'opérateur demeurée infructueuse. Le médiateur a également l'avantage de pouvoir être saisi par des requérants pouvant disposer d'une connaissance juridique limitée : les particuliers, les non professionnels et les microentreprises. Le médiateur est reconnu pour l'efficacité de ses actions, ses recommandations étant régulièrement suivies. Enfin, si la recommandation n'a pu satisfaire le demandeur, celui-ci

dispose à son issue d'une meilleure connaissance des droits qui lui sont applicables et des voies de recours qu'il peut mettre en œuvre pour s'en prévaloir. En revanche, les recours devant le médiateur présentent l'inconvénient d'un champ d'application réduit aux litiges en cours avec les distributeurs de gaz et d'électricité. Les débats sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte témoignent d'une implication toujours plus grande des consommateurs dans le secteur de l'énergie, notamment en termes de production d'énergie et de performance énergétique de l'habitat. **Une extension des compétences du médiateur pourrait donc constituer un moyen de premier ordre pour renforcer l'effectivité du droit d'accès à l'énergie.** Cette proposition s'inscrit dans le prolongement de propositions auxquelles appelle le médiateur, celui-ci souhaitant devenir compétent pour « la consommation de toutes les énergies (butane, propane, fioul, réseaux de chaleur, bois...), mais également (les) installations de production d'énergies renouvelables et (les) travaux d'efficacité énergétique, afin de sécuriser les investissements de (ses) concitoyens dans la transition énergétique, qu'ils soient professionnels, particuliers ou acteurs publics »<sup>1297</sup>. Au regard de l'intérêt en termes de protection juridique, l'évolution conférerait à cette autorité la fonction de « médiateur du droit d'accès à l'énergie ».

La nécessité de consolider le cadre juridique en faveur de l'accès à l'énergie ne se limite pas au renforcement des voies de recours. En effet, bien que des progrès majeurs aient été réalisés dans ce domaine, les développements ont montré l'existence de carences pour parvenir à l'objectif escompté. Ce constat conduit à s'interroger sur les moyens juridiques qui permettraient de favoriser une consolidation du cadre juridique existant. En ce sens, il convient de rappeler les liens évidents qu'entretient le droit d'accès à l'énergie avec les droits fondamentaux. Les développements relatifs à la précarité énergétique ont ainsi pu montrer que celui-ci concourt à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine, au droit à mener une vie familiale normale, au droit à la protection de la santé, au droit d'obtenir des moyens convenables d'existence. Les réflexions ont également pointé que l'accès à l'énergie pouvait être appréhendé comme une condition nécessaire à la liberté d'entreprendre. **En tant que préalable à la réalisation de ces droits fondamentaux, la possibilité d'accéder à l'énergie pourrait recevoir la qualification d'objectif à valeur constitutionnelle.** Cette consécration impliquerait pour l'Etat la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de l'accès de tous à l'énergie appelant « tant au législateur qu'au Gouvernement de déterminer conformément à leurs compétences respectives, les modalités de mise en œuvre de cet objectif »<sup>1298</sup>. Le législateur disposerait à cette fin d'une grande marge de manœuvre, le juge précisant : « qu'il est cependant loisible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités d'aide aux familles qui lui paraissent appropriées »<sup>1299</sup>. En complément, cette qualification conférerait au législateur la possibilité d'apporter des limitations à certains droits et libertés entrant en conflit avec le droit d'accès à l'énergie, sous réserve que celles-ci n'aient pas un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés.

---

<sup>1297</sup> Médiateur national de l'énergie, *La lettre*, mars - avril 2014, n° 18, p. 2.

<sup>1298</sup> Cons. const., 19 janvier 1995, déc. n° 94-359 : Journal Officiel 21 Janvier 1995, cons. 8.

<sup>1299</sup> *Ibid.*.

L'objectif pourrait encore donner lieu à un contrôle de sa mise en œuvre suffisante par le législateur et mener à la censure juridictionnelle s'il venait à être privé de garanties légales. En revanche, il présenterait une limite dans le fait qu'il ne pourrait être considéré comme une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative relatif au référé liberté<sup>1300</sup>.

Cette limitation serait en partie compensée par la **capacité d'assurer une protection du droit d'accès à l'énergie par le truchement de droits fondamentaux existants**. Le Conseil d'Etat a ainsi reconnu le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme comme un moyen d'assurer l'accès à l'énergie des gens du voyage même en cas d'occupation illégale des terrains<sup>1301</sup>. Des droits fondamentaux tels que le droit à la vie, la sauvegarde de la dignité de la personne humaine, le droit à la protection de la santé et le droit d'obtenir des moyens convenables d'existence pourraient constituer des fondements complémentaires en cas d'action des autorités publiques susceptible de compromettre l'accès à l'énergie. Un même raisonnement pourrait s'appliquer à la liberté d'entreprendre pour protéger l'accès à l'énergie des entreprises, et contribuer dans le même temps à donner une définition positive à cette liberté<sup>1302</sup>. Cette approche permettrait d'invalider des actes administratifs voire législatifs. Elle pourrait aussi conduire à la mise en cause de la responsabilité administrative en cas d'entrave au droit d'accès à l'énergie. En devenant un droit dérivé de droits fondamentaux, le droit d'accès à l'énergie approcherait ainsi le rang d'une véritable norme pour renforcer l'accès de tous à l'énergie.

Ce cheminement invite à se demander si cette reconnaissance permettrait de garantir une protection juridique suffisante de l'accès à l'énergie. Il amène à préciser que si la protection indirecte du droit d'accès à l'énergie par les droits fondamentaux renforcerait nécessairement celle-ci, cette construction présenterait des limites. En effet, **ce mécanisme ne semble en mesure d'assurer qu'une protection partielle du droit d'accès à l'énergie**. L'atteinte aux droits des consommateurs peut également s'effectuer de manière plus indirecte. Cette spécificité peut être précisée en se référant à l'approche fonctionnelle que retiennent le législateur et la jurisprudence du secteur de l'énergie. Les développements ont mis en évidence que l'accès généralisé à l'énergie implique l'adoption de mesures spécifiques aux différents stades des cycles énergétiques : production, transport, stockage, distribution, fourniture d'énergie. Un acte juridique qui aurait pour effet d'entraver l'un de ces cycles pourrait avoir des répercussions négatives en aval. Par exemple, l'interdiction de produire certaines sources d'énergie, une réduction disproportionnée de soutiens financiers à une filière

---

<sup>1300</sup> CE, réf., 3 mai 2002, Assoc. réinsertion sociale du Limousin et a., req. no 245687: Lebon 168 ; *Rec. CE* 2002, p. 158 ; *AJDA* 2002, p. 468, obs. M.-C. M. ; *AJDA* 2002, p. 818, note E. Deschamps ; *JCP G* 2002, I, 169, obs. C. Boiteau ; *RFDA* 2002, p. 856 ; CE 22 mai 2002, Épx Fofana, req. no 242193: Lebon 176.

<sup>1301</sup> CE 15 déc. 2010, Mme Bayer c/ Cne de Gouvernes, req. no 323250: Lebon T. 1020 ; *AJDA* 2010. 2456 ; D. 2011. 162, obs. Vincent ; *Constr.-Urb.* 2011, no 20, obs. Santoni ; *RDI* 2011. 183, note P. S.-C. ; *BJDU* 2011. 96, concl. Escaut, note Lambert ; *RJEP* 2011, no 36, note Sablière. V. aussi Cornille, « Maigres étrennes 2011 pour les mal-logés », *Constr.-Urb.* 2011. Repère 2.

<sup>1302</sup> G. Drago, « Pour une définition positive de la liberté d'entreprendre », in G. Drago et M. Lombard (Dir.), *Les libertés économiques*, Ed. Panthéon Assas, 2003, p. 29.

énergétique émergente, une régression de la protection juridique du droit d'accès aux réseaux, des obstacles dans l'ouverture à la concurrence de la fourniture d'énergie, ou une réduction de la sécurité des produits énergétiques pourrait *in fine* menacer l'accès à l'énergie des consommateurs. Or, la protection indirecte du droit d'accès à l'énergie ne permet pas d'appréhender cette complexité au motif que les droits fondamentaux existants n'ont pas été pensés pour être utilisés à cette fin. **La spécificité de l'accès à l'énergie implique donc la consécration d'un droit autonome.**

Cette reconnaissance pourrait résulter d'une modification de la Constitution. Cependant, les difficultés procédurales pour y parvenir invitent à envisager une alternative. Cette exigence conduit à songer à une **consécration du droit d'accès à l'énergie par une interprétation constructive du bloc de constitutionnalité**. Le Conseil constitutionnel a su adapter les textes aux contextes juridiques et sociaux en révélant des objectifs et des principes non explicitement consacrés. **Le droit d'accès à l'énergie est inextricablement lié à des objectifs, des principes et des droits issus du bloc de constitutionnalité** : la sauvegarde de la dignité de la personne humaine, le droit à mener une vie familiale normale, le droit à la protection de la santé, le droit d'obtenir des moyens convenables d'existence, la liberté d'entreprendre ainsi que l'objectif à valeur constitutionnelle selon lequel la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement, et celui relatif à la possibilité de disposer d'un logement décent. L'accès à l'énergie présente un intérêt fondamental, le projet de loi relatif à la transition énergétique qualifiant l'énergie de « bien de première nécessité » et la référence à la notion de « transition énergétique » montre à quel point l'énergie est désormais au cœur des préoccupations sociales<sup>1303</sup>. **Le Conseil constitutionnel pourrait donc trouver matière dans ces fondements pour une consécration constitutionnelle du droit d'accès à l'énergie.**

**Cette reconnaissance permettrait d'assurer une protection directe et donc complète du droit d'accès à l'énergie.** Les lois pourraient ainsi faire l'objet d'un contrôle *a priori*. Ce contrôle permettrait de vérifier qu'une norme nouvelle ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit d'accès à l'énergie en étudiant ses impacts sur le prix de l'énergie, la continuité des approvisionnements, la sécurité des produits énergétiques, leur qualité, la qualité de service, l'effectivité des recours. Une question prioritaire de constitutionnalité devrait également pouvoir être envisagée sur ce fondement. La procédure du référé-liberté pourrait être envisagée en cas d'urgence et d'atteinte grave et manifestement illégale au droit d'accès à l'énergie par une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public<sup>1304</sup>. Enfin, le recours en responsabilité administrative constituerait une possibilité soit pour réparer des préjudices causés par l'administration en matière d'accès à l'énergie, soit en cas de carences graves des autorités publiques dans leur obligation d'organiser le service public de l'énergie.

---

<sup>1303</sup> Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, NOR : DEVX1413992L/Bleue-1, art. 1.

<sup>1304</sup> CJA, art. L. 521-2.

La consécration d'un droit d'accès à l'énergie apporterait donc une véritable plus value dans la protection de l'accès à l'énergie. **Cette avancée s'inscrirait dans la continuité** d'Etats ayant franchi cette étape comme la République démocratique du Congo dont l'article 48 de sa Constitution garantit un droit d'accès à l'énergie électrique. Elle prolongerait les propositions du Comité économique et social européen qui considère l'énergie comme « un bien commun essentiel pour que chacun puisse vivre dignement » et souhaiterait faire figurer le « droit d'accès universel à l'énergie » dans le Traité de Lisbonne<sup>1305</sup>. Enfin, la consécration constitutionnelle du droit d'accès à l'énergie montrerait le dynamisme du système juridique français au regard des exigences renouvelées de l'ordre juridique international en termes d'accès à l'énergie symbolisées dans la consécration par l'Assemblée générale des Nations-Unies de 2012 « Année internationale de l'énergie durable pour tous », de 2014-2024 « Décennie internationale de l'énergie durable pour tous », du programme du secrétaire général des Nations unies visant à parvenir à un accès universel à l'énergie d'ici à 2030, et du projet d'inclure au sein des objectifs de développement durable : « d'ici à 2030, garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable »<sup>1306</sup>. Le droit d'accès à l'énergie pourrait donc intégrer les débats juridiques et sa consécration devrait être considérée non comme une fin en soi mais comme **une idée d'œuvre en genèse**.

---

<sup>1305</sup> Avis du Comité économique et social européen sur le thème "Pour une action européenne coordonnée pour prévenir et combattre la pauvreté énergétique" (avis d'initiative), 18 septembre 2013 ; sur le contenu de l'avis du CESE et les incidences juridiques potentielles des propositions : v. les développements consacrés à l'action de l'UE dans le domaine de la résorption de la précarité énergétique (Seconde partie, Titre 2, Chap. 2, 2/, I.).

<sup>1306</sup> <http://www.se4all.org>; Rapport du Groupe de travail ouvert de l'Assemblée générale sur les objectifs de développement durable, AGNU, Soixante-huitième session, 12 août 2014, A/68/970.



# Index

## A

Accès à l'énergie des micros, petites et moyennes entreprises .....	265
Accès à l'énergie dans les zones insulaires .....	255
Accès à l'énergie des énérgo-intensifs.....	271
Accès à l'énergie des gens du voyage .....	231
Accès à l'énergie des personnes isolées géographiquement.....	243
Accès à l'énergie des personnes sans domicile .....	209
Accès au fournisseur de son choix.....	111
Accès au réseau .....	101
Anticipation des crises.....	35
Approvisionnement en gaz.....	73
Autoconsommation d'énergie .....	252

## B

Bilan prévisionnel pluriannuel de l'équilibre offre-demande d'électricité .....	63
---	----

## C

Comité de règlement des différends et des sanctions de la CRE .....	127
Conditions de raccordement .....	103
Continuité et qualité de l'approvisionnement .....	115
Crédit d'impôt transition énergétique .....	145
Cycle de l'énergie .....	10

## D

Dispositifs de veille sociale .....	211
Distribution de gaz (obligations).....	83
Distribution d'électricité (obligations) .....	65
Droit à l'hébergement opposable.....	216
Droit au logement opposable .....	225
Droit du travail (entreprises électriques et gazières).....	33
Droits fondamentaux et accès à l'énergie	
Droit à la protection de la santé.....	204
Droit à la vie .....	196
Droit à mener une vie familiale normale.....	202
Droit d'obtenir des moyens convenables d'existence .....	204
Sauvegarde de la dignité de la personne humaine.....	199

## E

Eco-prêt à taux zéro.....	146
Effacement .....	64
Energie .....	9
Evaluation des besoins en énergie .....	23

## F

Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale .....	248
---	-----

Fonds de péréquation de l'électricité .....	247
Formes d'énergie .....	9
Fourniture de gaz (obligations) .....	90
Fourniture d'électricité (obligations).....	69
Fourniture d'une énergie de secours .....	123

## G

Gaz de schiste .....	75
Gestion des crises .....	41

## H

Hébergement d'urgence .....	214
-----------------------------	-----

## M

Médiateur national de l'énergie.....	148, 269
--------------------------------------	----------

## P

Péréquation des tarifs d'acheminement et de fourniture .....	245
Performance énergétique de l'habitat .....	144
Possibilité de disposer d'un logement décent.....	220
Précarité énergétique	
Aide au paiement des factures .....	186
Définition .....	153
Encadrement des coupures .....	187
Prime de rénovation énergétique .....	194
Programme "Habiter mieux" .....	192
Programmes de lutte contre la précarité énergétique .....	195
Rôle de la Agence nationale de l'habitat.....	170
Rôle de l'Agence nationale de la maîtrise de l'énergie .....	168
Rôle de l'Observatoire national de la précarité énergétique .....	167
Rôle de l'Union européenne .....	162
Rôle des communes et de leurs groupements.....	178
Rôle des départements.....	175
Rôle des régions.....	173
Rôle du Médiateur national de l'énergie .....	171
Tarifs sociaux.....	181
Production d'électricité (obligations) .....	52
Production d'électricité d'origine nucléaire (obligations) .....	56
Programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité .....	26

## Q

Qualité de l'électricité.....	64
Qualité de service .....	141, 266

## R

Raffinage des produits pétroliers (obligations) .....	47
---	----

Rareté .....	10
Recours juridictionnels .....	125
Réseaux transeuropéens d'énergie .....	30
Responsable d'équilibre .....	62

## S

Schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables .....	61
Sécurité énergétique .....	10
Service public de l'énergie.....	97
Stockage de gaz (obligations) .....	87
Stocks stratégiques pétroliers.....	45

Stratégie nationale de la recherche énergétique .....	28
Structures d'hébergement et de stabilisation .....	212
Suivi de la politique énergétique .....	39

## T

Tarification réglementée de l'utilisation des réseaux..	106
Tarification réglementée des produits pétroliers .....	261
Tarifs réglementés de vente .....	136, 267
Taux réduit de TVA pour la rénovation énergétique ...	147
Tranpost de gaz (obligations) .....	78
Transport d'électricité (obligations) .....	<b>59</b>