

N° 897
SÉNAT

2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 septembre 2025

PROPOSITION DE LOI

*visant à renforcer la protection des consommateurs
et consommatrices d'énergie,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Fabien GAY, Gérard LAHELLEC, Mmes Marianne MARGATÉ, Cathy APOURCEAU-POLY, MM. Jérémie BACCHI, Pierre BARROS, Alexandre BASQUIN, Ian BROSSAT, Mmes Céline BRULIN, Evelyne CORBIÈRE NAMINZO, M. Jean-Pierre CORBISEZ, Mmes Cécile CUKIERMAN, Michelle GRÉAUME, MM. Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI, Mmes Silvana SILVANI, Marie-Claude VARAILLAS et M. Robert Wienie XOWIE,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans les discours officiels, la libéralisation du secteur énergétique reposait sur une promesse : la baisse globale des prix.

Force est de constater que dix-sept ans plus tard, les prix de fourniture d'énergie suivent, de manière constante, une tendance haussière dans la quasi-totalité des pays européens.

Les usagers et usagères du service public de l'énergie, devenus de simples consommateurs et consommatrices, doivent désormais faire face à de fortes variations de prix résultant des logiques de marché.

Plus encore, le droit applicable, particulièrement éclaté et technique, entraîne un manque de lisibilité qui renforce encore la vulnérabilité contractuelle dans laquelle sont placés les particuliers et particulières, comme les petits professionnels.

Le dogme néolibéral, imposé à marche forcée par les institutions européennes, n'a donc tenu aucune de ses promesses.

L'abandon officiel en janvier 2024 de l'avant-projet de loi relatif à la souveraineté énergétique par la ministre déléguée chargée de la transition écologique, n'a pas eu pour seul effet de priver la France d'une programmation énergétique cruciale pour les années à venir.

Elle a aussi eu pour conséquence l'abandon du volet consacré à la protection des consommateurs et consommatrices, alors que des modifications législatives étaient appelées de leurs vœux, de manière unanime, par de très nombreuses institutions et associations qui souhaitaient renforcer la lisibilité et la prévisibilité des factures d'énergie en France.

Afin que ces travaux essentiels ne restent pas lettre morte, la présente proposition de loi, réalisée en concertation avec la Commission de régulation de l'énergie (CRE), le Médiateur national de l'énergie (MNE) et l'UFC-Que Choisir, en a repris et prolongé les différents axes.

I – Réaffirmer l'énergie comme bien de première nécessité

En 2022, les prix sur les marchés de gros ont connu de très fortes augmentations : ceux de l'électricité et du gaz ont été multipliés par 2,6 par rapport à 2021.

Ces hausses sont intervenues dans un contexte de paupérisation accrue de la société française, et ont donc aggravé les difficultés rencontrées par nombre de personnes précaires, qui peinent à couvrir leurs besoins en matière de fourniture d'énergie.

En effet, les indicateurs de l'INSEE pour l'année 2021 établissent que ce sont désormais près de 14,5 % des Françaises et Français qui vivent sous le seuil de pauvreté.

En conséquence, pendant l'hiver 2022-2023, 26 % des ménages français déclarent avoir souffert du froid pendant au moins 24 heures, et 42 % d'entre eux déclarent que la raison est financière.

79 % des ménages déclarent avoir restreint le chauffage de leur domicile pour en diminuer le coût des factures, et 31 % des foyers interrogés (contre 27 % en 2022) déclarent avoir rencontré des difficultés pour payer certaines factures d'énergie.

Au global, la **Fondation Emmaüs** estime désormais qu'entre 12 à 15 millions de personnes se trouvent en situation de précarité énergétique.

Dans une logique d'humanité, il convient donc d'interdire les coupures d'électricité des particuliers pour impayés, et d'instaurer un droit effectif à une alimentation minimale en électricité tout au long de l'année pour les résidences principales, à l'instar de ce qui existe déjà pour l'eau, le logement ou l'ouverture d'un compte bancaire.

En effet, il serait inacceptable qu'en France, considérée comme la 7^{ème} puissance économique mondiale par l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), des personnes n'aient plus accès à l'énergie, pour vivre, manger, se chauffer, se laver, se soigner ou travailler.

Comme le soulignait le MNE, les coupures d'énergie sont brutales, et peuvent avoir des conséquences dramatiques en aggravant encore les situations de la précarité des ménages les plus pauvres.

En outre, le MNE soulignait que les interventions pour impayés de facture n'ont cessé d'augmenter depuis 2020, et ont dépassé en 2023, pour la première fois, le cap du million. Cela représente une hausse de 3 % par rapport à 2022 et même de 49 % par rapport à 2019 !

En ce sens, l'opérateur historique, EDF, a déjà renoncé depuis 2021 à priver les personnes de toute alimentation en électricité. Il convient donc de généraliser cette bonne pratique en l'imposant à tous les fournisseurs d'énergie électrique ou gazière.

Cette position est abondée par la proposition de loi n° 1957 visant à mieux protéger les consommateurs d'électricité et de gaz naturel, déposée le mardi 5 décembre 2023 par une députée issue de la majorité présidentielle à l'Assemblée nationale : *« Depuis 2021, ce sont 863 000 interventions (comprenant les réductions de puissance) pour impayés des factures d'électricité ou de gaz qui ont été mises en œuvre en 2022, soit 10 % de plus qu'en 2021. Au vu des cas que traitent les acteurs de la lutte contre la précarité énergétique, il n'est pas possible de considérer qu'autant de foyers soient juste des « mauvais payeurs » : même s'il peut en exister, il s'agit dans la majorité des cas de foyers fragiles, qui doivent être protégés. »*

Si la libéralisation imposée à marche forcée par l'Union européenne doit faire l'objet d'un véritable débat en ce qu'elle conduit à considérer l'énergie (un bien de première nécessité selon l'article L. 121-1 du code de l'énergie) comme un simple produit de consommation, l'urgence est de garantir à toutes et tous un approvisionnement énergétique en tout état de cause, dans les modalités définies à **l'article 1^{er}** de cette proposition de loi.

Cette première mesure s'appuie sur les recommandations du MNE et de la Fondation Emmaüs.

II – Renforcer la protection des petits consommateurs professionnels

À l'aune de la crise énergétique, nombre d'artisans et de petites entreprises ont été sévèrement impactés par la volatilité des prix du marché.

Dans de nombreux cas, ces situations sont imputables à une information précontractuelle insuffisamment claire par les fournisseurs ou des conseils inadaptés formulés par des sociétés de courtage en énergie.

Aussi, conformément aux préconisations du MNE, il apparaît opportun de renforcer la protection des consommateurs et consommatrices professionnels. Pour ce faire, il convient d'opérer une classification plus fine des différentes catégories de consommateurs et consommatrices non domestiques.

Pour les très petites entreprises (TPE), employant moins de 10 salariés et générant moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires, il peut être considéré que ces structures sont davantage assimilables à des consommateurs particuliers qu'à d'autres acteurs privés de plus grande envergure.

En effet, ces petites structures ne disposent pas de services juridiques spécialisés ni d'expertise fine sur les questions énergétiques. Cela les rend plus vulnérables dans la négociation contractuelle, lorsque l'on considère la complexité du marché et l'absence de lisibilité résultant d'un éclatement du droit applicable.

Ces précautions sont aussi à déployer du côté des petites collectivités ou offices d'habitations à loyer modéré (HLM).

Dans un contexte où leurs finances propres sont de plus en plus contraintes, ces entités ne disposent pas toujours des ressources en interne pour bénéficier des offres énergétiques les plus avantageuses. Étant considéré qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général et doivent bénéficier d'une protection renforcée, en lieu et place d'un alignement de leur régime de protection sur celui des consommateurs professionnels.

Ainsi, **l'article 2** propose un alignement des protections applicables aux consommateurs particuliers, mentionnées aux articles L. 224-1 à L. 224-16 du code de la consommation, sur les entreprises de moins de 10 salariés ou avec un bilan financier inférieur à 2 millions d'euros, aux collectivités territoriales éligibles aux tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) et à l'ensemble des organismes d'habitations à loyer modéré.

Il interdit aussi l'application des frais de résiliations (proscrits pour les consommateurs et consommatrices particulières) pour les petits professionnels, aux collectivités territoriales éligibles aux TRVE et à l'ensemble des organismes HLM.

Cet article renvoie au domaine réglementaire l'élaboration d'une définition de la perte économique subie par le fournisseur, qui sera applicable à la fourniture électrique et gazière, et l'élaboration des formules de calcul standardisées propres à chaque offre énergétique.

III – Renforcer la transparence et la lisibilité des contrats de fourniture énergétique

Le marché de l'énergie connaît une problématique structurelle liée aux objectifs de clarté et la lisibilité du droit positif en matière de contrats de fourniture.

Résultant de transpositions successives de textes européens, les normes applicables se révèlent extrêmement éclatées et techniques, faisant naître des risques en termes de sécurité juridique.

Si le droit de la consommation français classique s'est structuré autour d'un objectif de protection de la personne consommatrice, issu de la doctrine solidariste, le droit européen contemporain s'est quant à lui uniquement focalisé sur le développement du marché.

Eu égard à ces évolutions, les consommateurs et consommatrices en énergie sont plus que jamais « partie faible au contrat », puisqu'ils ne disposent pas des clefs pour comprendre les enjeux liés à la diversité des offres, et leur degré de risque.

Cela est d'autant plus vrai que les contrats de fourniture avec un objet spécial se révèlent d'une grande complexité.

Ce manque de clarté concerne tant la présentation des offres énergétiques et leur caractère variable, que les divers frais applicables, en passant par les possibilités de modifications du contrat en cours d'exécution ou les règles de facturation.

Il apparaît donc fondamental de procéder à un renforcement des moyens correcteurs de ce rapport inégalitaire entre les parties au contrat, que ce soit via des précisions tenant aux exigences de formes ou d'interdictions explicites.

Ces modifications sont essentielles pour dissiper le flou persistant du droit contractuel applicable, qui permet aux fournisseurs d'adopter des lectures et interprétations extensives clairement en défaveur de la personne consommatrice.

Ces pratiques font d'ailleurs l'objet de saisines fréquentes du MNE, qui concernent particulièrement :

- la modification du type de contrat, comme le passage d'une offre de marché à prix fixe à une offre de marché indexée sur les marchés de gros d'électricité, ou celle de l'indice de référence d'un contrat à prix indexé, sans information transparente et compréhensible fournie à l'utilisateur ;
- la forte augmentation de la facture sans un avertissement préalable suffisamment précis ;
- les niveaux réels de consommation très inférieurs aux mensualités établies et non réadaptées ;
- l'application de frais de résiliation très élevés pour les consommateurs professionnels.

Ainsi, les articles suivants regroupent les travaux initiés par cette institution, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ou l'UFC-Que Choisir, tendent

à préciser le droit contractuel applicable pour renforcer la protection des consommateurs et consommatrices.

Aussi, **l'article 3** pose l'interdiction pour les fournisseurs de commercialiser des offres dont le prix n'est pas connu au moment de la consommation et de proposer des offres à tarification dynamique aux personnes bénéficiaires du chèque-énergie.

L'article 4 clarifie l'information contractuelle, en s'appuyant sur le travail de classification des offres d'énergie élaboré par la CRE.

Les articles 5 et 6 renforcent l'encadrement des possibilités de modification du contrat à l'initiative du fournisseur (la pratique actuelle étant trop permissive au détriment des personnes consommatrices) et clarifient les modalités de renouvellement des contrats de fourniture d'énergie.

L'article 7 clarifie les modalités de facturation des produits énergétiques.

IV – Renforcer la fiabilité de l'activité de fourniture d'énergie

Si la libéralisation du secteur énergétique n'a pas contribué à renforcer la protection des consommateurs et consommatrices, elle en revanche permis l'émergence d'un grand nombre de nouveaux acteurs économiques, comme les fournisseurs alternatifs.

Force est de constater que certains de ces nouveaux professionnels ne s'inscrivent pas toujours dans une logique vertueuse, et adoptent au contraire de pures logiques de profit, incompatibles avec la fourniture d'un bien de première nécessité.

Ces pratiques, rendues possibles par le cadre trop permissif, appellent donc un renforcement des règles éthiques concernant l'activité de fourniture d'énergie, afin d'en renforcer la fiabilité.

L'article 8 pose, pour les fournisseurs, le principe de devoir de conseil qui leur incombe, au moment de la conclusion du contrat et tout au long de son exécution, pour s'assurer par des actes concrets que le consommateur a souscrit à l'offre la plus adaptée à sa consommation.

En outre, il a été constaté au gré des crises énergétiques que, malgré leurs profits conséquents, certains acteurs alternatifs ne se sont pas approvisionnés sur le marché de gros en cohérence avec leurs engagements de prix envers les consommateurs, une condition pourtant essentielle à leur autorisation d'exercice.

Alors que les personnes résidant sur le sol français ont subi de plein fouet une augmentation drastique de leurs factures d'énergie, certains de ces acteurs

économiques ont adopté des comportements d'aubaine, en tirant profit des dispositifs mis en place grâce à la solidarité nationale pour faire face aux différentes crises.

Il convient donc de renforcer l'information des consommateurs et consommatrices sur les qualités commerciales des fournisseurs d'énergie.

L'article 9 propose donc l'attribution d'un score éthique à chaque fournisseur, qui permette d'informer au mieux les consommateurs sur le degré de fiabilité de cet acteur économique avant de souscrire à l'une de ses offres.

Comme l'établit le rapport de la Cour des comptes du 15 mars 2024, les différentes mesures mises en œuvre par le Gouvernement pour faire face aux fluctuations de prix auraient laissé plus de 30 milliards d'euros de marge bénéficiaire nette répartie entre les acteurs du marché de gros, et de l'autre un coût de 9 milliards d'euros net pour l'État (possiblement réduit à 2 milliards après impôt sur les sociétés).

En effet, le comité de règlement des différends et des sanctions a infligé en juillet 2024 une sanction inédite au fournisseur Ohm Energie, qui a bénéficié des volumes du dispositif de l'Accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH +) (que l'opérateur historique, EDF, a été contraint d'acheter sur les marchés de gros à un prix supérieur au tarif de revente) et les a mis sur le marché de gros, après avoir incité frauduleusement ses clients à rompre leurs contrats, pour maximiser ses profits.

Des procédures visant d'autres fournisseurs sont encore en cours à l'heure actuelle.

Le cadre législatif trop imprécis, et l'absence de sanctions rapides et dissuasives ont conduit à une explosion des pratiques commerciales trompeuses et abusives de toutes sortes, au détriment des consommateurs et consommatrices, mais aussi des contribuables par un détournement de fonds publics.

Le travail de ces organismes pour imposer une plus grande responsabilité et éthique aux acteurs du marché énergétique, comme d'associations telle la CLCV (Consommation, logement et cadre de vie), doit impérativement s'accompagner de réformes législatives.

Ainsi, **l'article 10** propose un renforcement des conditions d'octroi et de renouvellement des autorisations de fourniture, et une extension des pouvoirs accordés à l'autorité administrative en charge de ces autorisations.

V – Encadrer les activités de démarchage, comparaison et courtage d’offres énergétiques

Les pratiques commerciales des fournisseurs alternatifs n’ont pas été les seules à faire l’objet d’une attention particulière depuis le processus de libéralisation du marché de l’énergie.

De nouvelles activités ont fleuri ces dernières années, comme la comparaison d’offres énergétiques.

Pour la première fois, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a sanctionné au début de l’année 2024 le comparateur Selectra pour des pratiques d’offres mensongères, de préférence donnée à des offres de certains fournisseurs, et plus globalement d’une dissimulation de « *ses intentions commerciales afin d’obtenir l’insertion de liens à visée commerciale sur des sites d’organismes publics ayant pour objet d’informer les consommateurs* » étant considéré que l’entreprise a « *entretenu la confusion, au travers des sites Internet qu’elle exploite, entre elle et les fournisseurs historiques d’énergie, les gestionnaires de réseau, mais aussi le médiateur national de l’énergie* ».

Les pratiques de ce comparateur ne semblent pas isolées, et nombre de ses concurrents déploient également des pratiques commerciales à l’éthique plus que douteuse.

L’article 11 propose d’encadrer l’activité de comparateur d’offres énergétiques dans le sens d’un renforcement de ses modalités éthiques d’exercice au bénéfice des consommateurs et consommatrices, en prévoyant certaines incompatibilités.

Pour cela, il convient de mettre en place, à l’égard des acteurs économiques privés, un modèle standardisé obligatoire de comparaison d’offre énergétique propre à chaque catégorie de consommateurs, à savoir particuliers ou professionnels, dont le contenu est renvoyé au domaine réglementaire sur proposition de la CRE.

Il est également proposé la création d’une labellisation des comparateurs, qui permettrait d’assurer à l’ensemble des utilisateurs que les prix et les options affichés aient été calculés de manière équitable et impartiale.

Cet indicateur aurait vocation à valoriser les activités de comparaison des offres énergétiques qui respectent un certain degré de transparence.

L’article 14 de la directive 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 prévoit que : « *Les États membres désignent une autorité*

compétente chargée de délivrer des labels de confiance aux outils de comparaison » qui répondent aux exigences d'indépendance et de transparence qu'elle liste.

Cette option est facultative lorsqu'au moins un comparateur indépendant et public est accessible dans l'État membre ; aussi, compte tenu de l'existence du comparateur du MNE, la France a fait le choix de ne pas la retenir, cela ayant sans doute contribué à la multiplication de pratiques commerciales illégales.

Aussi, comme l'y invitait la CRE dans son rapport de surveillance de 2018-2019, la France pourrait suivre l'exemple du régulateur belge et créer un label pour l'ensemble des comparateurs privés, qui *« contribue à améliorer l'information et renforce la confiance des particuliers et des PME dans le marché de l'électricité et du gaz »*.

Cette proposition est également soutenue par le MNE.

Le cahier des charges de cette labellisation serait défini par la CRE.

Enfin, comme pour les activités de comparaison d'énergie, il conviendrait également d'encadrer les activités de courtages, apparues il y a une dizaine d'années.

Annonçant bien souvent la gratuité des prestations, certains intermédiaires de vente prennent en réalité une commission dont le détail n'est pas communiqué au client, voir peuvent être directement rémunérés par les fournisseurs d'énergie eux-mêmes, en contrepartie de la signature d'un contrat.

Cela pose des questions évidentes en termes de conflit d'intérêt et de loyauté commerciale.

Comme le soulignait François Mercey, cofondateur du cabinet de conseil Limpide : *« Dans les systèmes de courtage prétendument gratuits qui sont monnaie courante aujourd'hui, il n'y a pas de contrat entre le courtier et le consommateur professionnel. Les fournisseurs d'énergie transmettent à leur courtier partenaire un prix plancher, gonflé par ce dernier pour toucher une commission. En fait, dans le système de courtage "gratuit", le consommateur est le produit sur lequel va se faire le chiffre d'affaires. »*

En bref, Jean-Cédric Perrier, cofondateur du cabinet Limpide, indique : *« Avec l'ouverture du marché de l'énergie, plusieurs promesses ont été bafouées. On a dit aux consommateurs qu'ils allaient pouvoir obtenir de meilleurs prix. Or ce qui s'est passé, c'est qu'ils ont été parachutés dans un système complexe et risqué parce qu'il fallait négocier, comparer des budgets ; et les intermédiaires*

censés fluidifier les renégociations n'étaient finalement pas là pour ça mais pour gagner de l'argent sur leur dos. »

De nombreuses alertes ont été lancées, notamment par l'association Stop Fraude Energie ou encore l'émission Cash Investigation diffusée le jeudi 22 février 2024, qui établissent clairement l'usage assumé de pratiques commerciales frauduleuses ou trompeuses, dans l'unique but de générer des marges de vente.

Cela est d'autant plus contestable que ces pratiques se déploient particulièrement à l'encontre des consommateurs les plus vulnérables, comme les particuliers ou les petits consommateurs professionnels.

Un encadrement de ces activités apparaît donc nécessaire pour les prémunir d'effets préjudiciables sur les consommateurs et consommatrices.

L'article 12 prévoit donc un encadrement des conditions d'exercice de l'activité de courtage énergétique, en prévoyant des incompatibilités et une homologation obligatoire de ces professionnels, et impose l'établissement d'une relation contractuelle entre le courtier en énergie et les consommateurs et consommatrices.

**Proposition de loi visant à renforcer la protection des consommateurs
et consommatrices d'énergie**

TITRE I^{ER}

**RÉAFFIRMER L'ÉNERGIE COMME BIEN DE PREMIÈRE
NÉCESSITÉ**

Article 1^{er}

- ① L'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° À la deuxième phrase du troisième alinéa, après le mot : « puissance, », sont insérés les mots : « qui ne peut aller en deçà de trois kilovoltampères, » ;
- ③ 2° Au quatrième alinéa, les mots : « à l'interruption de la fourniture d'électricité, y compris par résiliation de contrat, pour non-paiement des factures, qu'après une période de réduction de puissance, qui ne peut être inférieure à un mois, » sont remplacés par les mots : « qu'à une réduction de puissance, pour non-paiement des factures, qui ne peut aller en deçà de deux kilovoltampères, ».

TITRE II

**RENFORCER LA PROTECTION DES PETITS CONSOMMATEURS
PROFESSIONNELS**

Article 2

- ① I. – L'article L. 224-1 du code de la consommation est ainsi modifié :
- ② 1° À la fin du I, les mots : « pour une puissance électrique égale ou inférieure à 36 kilovoltampères ou pour une consommation de gaz naturel inférieure à 30 000 kilowattheures par an » sont remplacés par les mots : « qui emploie moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels n'excèdent pas deux millions d'euros ainsi que par un organisme d'habitations à loyer modéré » ;
- ③ 2° Le II est ainsi modifié :
- ④ a) Le début du premier alinéa est ainsi rédigé : « Les articles L. 224-1 à L. 224-16, à l'exception des articles L. 224-2, L.224-4 et L. 224-13, sont applicables... (*le reste sans changement*) » ;

- ⑤ *b)* Au deuxième alinéa, les mots : « ainsi que des articles L. 224-14 et L. 224-15 » sont supprimés ;
- ⑥ *c)* Le dernier alinéa est supprimé.
- ⑦ II. – Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ⑧ 1° À l'article L. 332-1, les mots : « pour une puissance électrique égale ou inférieure à 36 kilovoltampères » sont remplacés par les mots : « qui emploient moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels n'excèdent pas deux millions d'euros ou les organismes d'habitations à loyer modéré » ;
- ⑨ 2° L'article L. 332-2 est ainsi modifié :
- ⑩ *a)* La première phrase du premier alinéa est ainsi rédigée : « Les articles L. 224-1 à L. 224-16 du code de la consommation, à l'exception des articles L. 224-2, L.224– 4 et L. 224-13, sont applicables aux contrats conclus entre les fournisseurs d'électricité et les consommateurs finals non domestiques qui emploient moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels n'excèdent pas deux millions d'euros ou les organismes d'habitations à loyer modéré, ainsi qu'aux offres correspondantes. » ;
- ⑪ *b)* Avant le dernier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑫ « Pour les consommateurs non domestiques qui emploient plus de cinquante personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels sont supérieurs à dix millions d'euros, des frais de résiliation peuvent être facturés pour les contrats à prix fixes et à durée déterminée que ces consommateurs résilient de leur plein gré avant leur échéance. Ces frais ne sont pas exigibles durant la première année suivant la date de souscription du contrat. L'existence, le montant et le calcul de ces frais sont communiqués de manière transparente et compréhensible avant la conclusion du contrat et ne peuvent excéder la perte économique directe subie par le fournisseur. En cas de manquement à cette obligation de communication, le fournisseur ne peut facturer de frais au consommateur. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent alinéa, et notamment celles du calcul de cette perte économique directe. » ;
- ⑬ *c)* Le dernier alinéa est supprimé ;
- ⑭ 3° L'article L. 332-2-1 est abrogé ;

- ⑮ 4° À l'article L. 442-1, les mots : « pour une consommation de gaz naturel inférieure à 30 000 kilowattheures par an » sont remplacés par les mots : « qui emploient moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels n'excèdent pas deux millions d'euros ou les organismes d'habitations à loyer modéré » ;
- ⑯ 5° L'article L. 442-2 est ainsi rédigé :
- ⑰ « *Art. L. 442-2.* – Les articles L. 224-1 à L. 224-16 du code de la consommation, à l'exception des articles L. 224-2, L.224-4 et L. 224-13, sont applicables aux contrats conclus entre les fournisseurs de gaz naturel et les consommateurs finals non domestiques qui emploient moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels n'excèdent pas deux millions d'euros ou les organismes d'habitations à loyer modéré, ainsi qu'aux offres correspondantes.
- ⑱ « L'article L. 224-15 du même code est applicable aux consommateurs non domestiques qui emploient moins de cinquante personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels sont inférieurs à dix millions d'euros. Pour les consommateurs non domestiques qui emploient plus de cinquante personnes et dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels sont supérieurs à dix millions d'euros, des frais de résiliation peuvent être facturés pour les contrats à prix fixes et à durée déterminée que ces consommateurs résilient de leur plein gré avant leur échéance. Ces frais ne sont pas exigibles durant la première année suivant la date de souscription du contrat. L'existence, le montant et le calcul de ces frais sont communiqués de manière transparente et compréhensible avant la conclusion du contrat et ne peuvent excéder la perte économique directe subie par le fournisseur. En cas de manquement à cette obligation de communication, le fournisseur ne peut facturer de frais au consommateur. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent alinéa, et notamment celles du calcul de cette perte économique directe. »

TITRE III

RENFORCER LA TRANSPARENCE ET LA LISIBILITÉ DES CONTRATS DE FOURNITURE D'ÉNERGIE

Article 3

- ① Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 322-5 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Les fournisseurs qui proposent des offres dont le prix n'est pas connu au moment de la conclusion du contrat mettent à la disposition de leurs clients le prix applicable, de manière dématérialisée, vingt-quatre heures au moins avant le début de la période de consommation. » ;
- ④ 2° Le chapitre II du titre IV du livre IV est complété par un article L. 442-4 ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. L. 442-4.* – Les fournisseurs communiquent sur leur demande aux consommateurs finals consommant moins de 30 000 kilowattheures par an leurs barèmes de prix ainsi que la description précise des offres commerciales auxquelles s'appliquent ces prix. Ces barèmes de prix, hors acheminement, sont identiques pour l'ensemble des clients consommant moins de 30 000 kilowattheures par an.
- ⑥ « Les fournisseurs qui proposent des offres dont le prix n'est pas connu au moment de la conclusion du contrat mettent à la disposition de leur client le prix applicable, de manière dématérialisée, vingt-quatre heures au moins avant le début de la période de consommation. »

Article 4

- ① Le code de la consommation est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 224-3 est ainsi modifié :
- ③ a) Au premier alinéa, après le mot : « compréhensibles », sont insérés les mots : « selon un modèle de présentation unifié défini par voie réglementaire, après avis de la Commission de régulation de l'énergie » ;
- ④ b) Après le 2°, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :
- ⑤ « 2° *bis* Pour la fourniture d'électricité, le score éthique du fournisseur mentionné à l'article L. 332-2-2 du code de l'énergie ; »

- ⑥ c) Au 3°, après le mot : « proposés », la fin de l’alinéa est ainsi rédigée : « , selon une typologie définie par décision de la Commission de régulation de l’énergie, accompagnée d’un court texte explicatif faisant apparaître le niveau d’incertitude relatif aux variations et à la prévisibilité des prix de l’offre. » ;
- ⑦ d) Le 4° est ainsi modifié :
- ⑧ – à la fin de la première phrase, sont ajoutés les mots et une phrase ainsi rédigée : « accompagnés d’une estimation de la facture annuelle. Les modalités de calcul et de mise à disposition des clients de cette estimation sont définies par décision de la Commission de régulation de l’énergie, le fournisseur indiquant au client sur quelle base repose son estimation. » ;
- ⑨ – à la deuxième phrase, les mots : « , selon des modalités précisées par arrêté des ministres chargés de la consommation et de l’énergie, après avis de la Commission de régulation de l’énergie » sont supprimés ;
- ⑩ – après cette même deuxième phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Les modalités d’application du présent alinéa sont précisées par arrêté des ministres chargés de la consommation et de l’énergie, après avis de la Commission de régulation de l’énergie. » ;
- ⑪ e) Le 6° est ainsi rédigé :
- ⑫ « 6° La durée du contrat, l’existence ou non d’une période d’engagement du fournisseur sur les modalités de détermination du prix de fourniture et, le cas échéant, la durée de cette période d’engagement ainsi que les conditions de renouvellement du contrat. Le fournisseur a l’interdiction d’indiquer que l’offre est sans engagement lorsque des frais de résiliation sont prévus dans le contrat. » ;
- ⑬ f) Après le 15°, il est inséré un 15° *bis* ainsi rédigé :
- ⑭ « 15° *bis* L’existence du comparateur des offres de fourniture de gaz naturel et d’électricité mentionné à l’article L.122-3 du code de l’énergie ; »
- ⑮ g) Le 17° est complété par une phrase ainsi rédigée : « Afin de faciliter la comparaison des offres de fourniture d’électricité ou de gaz naturel par le consommateur, leur présentation est accompagnée de la fiche descriptive mentionnée à l’article L. 224-4. » ;
- ⑯ 2° L’article L. 224-4 est ainsi modifié :
- ⑰ a) La seconde phrase est ainsi modifiée :
- ⑱ – les mots : « d’une synthèse » sont remplacés par les mots : « d’une fiche descriptive » ;

- ①⁹ – sont ajoutés les mots : « , selon un modèle fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de la consommation et de l'énergie, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie » ;
- ②⁰ *b)* Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :
- ③¹ « Cette fiche descriptive mentionne notamment le score éthique du fournisseur mentionné à l'article L. 332-2-2 du code de l'énergie, la description du produit et le degré de risque induit en termes de variation et de prévisibilité des prix, l'existence ou non d'une période d'engagement, l'existence de frais de résiliation pour les professionnels, le montant de la facture annuelle et les mensualités issues de cette proposition contractuelle en prenant en compte les prix toutes taxes comprises du kilowattheure et de l'abonnement.
- ④² « Si la fiche descriptive n'est pas accompagnée d'un échéancier, le fournisseur le mentionne et en explique les raisons. »

Article 5

- ① L'article L. 224-10 du code de la consommation est ainsi modifié :
- ② 1° Au début, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Toute modification d'un contrat de fourniture d'électricité ou de gaz naturel, à l'origine du fournisseur, est proscrite dans un délai d'un an à compter de sa conclusion. Au terme de ce délai, toute modification, sur proposition du fournisseur, ayant pour effet de modifier la nature de l'offre énergétique, est proscrite, selon une typologie définie par arrêté des ministres chargés de la consommation et de l'énergie, après avis de la Commission de régulation de l'énergie. » ;
- ④ 2° Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ⑤ *a)* À la première phrase, après le mot : « communiqué », sont insérés les mots : « , selon un modèle unique défini par voie réglementaire, » et le mot : « un » est remplacé par le mot : « trois » ;
- ⑥ *b)* Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Cette communication précise, dans la même unité, le montant de l'ancienne et de la nouvelle mensualité envisagée et indique si une régulation est susceptible d'intervenir dans l'année en cours. » ;

- ⑦ 4° Au deuxième alinéa, le mot : « qu' », est remplacé par les mots : « que, s'il refuse la modification de son contrat, », et les mots : « , dans un délai maximal de trois mois à compter de sa réception » sont remplacés par les mots : « à tout moment, sauf si le contrat est souscrit par un consommateur non domestique pour une puissance électrique supérieure à 36 kilovoltampères » ;
- ⑧ 5° Après le même deuxième alinéa, sont insérés six alinéas ainsi rédigés :
- ⑨ « Cette communication s'accompagne d'une information sur l'évolution du prix ainsi que d'une présentation, dans des termes clairs et compréhensibles, des conséquences de cette évolution sur le montant de la facture annuelle, exprimée sous forme de mensualités pour les consommateurs mensualisés. Un échéancier actualisé, faisant apparaître le montant des nouvelles mensualités, est transmis sans délai au consommateur.
- ⑩ « Un arrêté des ministres chargés de la consommation et de l'énergie, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, précise les modalités de l'information mentionnée au troisième alinéa.
- ⑪ « Au terme d'un délai de trois mois à compter de la proposition de modification, le changement de mensualité est réalisé sans délai.
- ⑫ « En cas de non-respect par le fournisseur des dispositions du présent article, la modification du contrat est nulle, et le tarif antérieur au projet de modification est maintenu. La charge de la preuve de l'information et de l'acceptation des nouvelles modalités du contrat incombe au fournisseur.
- ⑬ « Les dispositions du présent article sont également applicables en cas de renouvellement du contrat.
- ⑭ « Un décret, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, précise les exigences minimales de la communication mentionnée à la dernière phrase du deuxième alinéa, qui comprennent une comparaison entre l'ancien et le nouveau prix annuel et entre l'ancienne et la nouvelle mensualité. »

Article 6

- ① Après l'article L. 224-9-1 du code de la consommation, il est inséré un article L. 224-9-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 224-9-2.* – Pour les offres de fourniture d'électricité ou de gaz naturel à prix variable, le fournisseur transmet sans délai un nouvel échéancier au consommateur dès qu'il a connaissance d'une évolution des prix ou des données de consommation conduisant à une évolution prévisible de la facture annuelle, au-delà d'un seuil précisé par décision de la Commission de la régulation de l'énergie. En l'absence de transmission de l'échéancier, le consommateur n'est pas tenu de s'acquitter, en cas d'augmentation de la facture, de la différence entre le coût initial de la fourniture d'électricité ou de gaz naturel et le coût résultant de l'augmentation. »

Article 7

- ① Le code de la consommation est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 224-12 est ainsi modifié :
- ③ a) Après le sixième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ④ « La fréquence de la facturation fait l'objet d'un accord entre le fournisseur d'électricité ou de gaz naturel et le consommateur. Les factures comportent une mention incitant les consommateurs à vérifier régulièrement, dans leur historique de consommation, l'adaptation de la puissance ou de l'option tarifaire souscrite à leurs usages.
- ⑤ « En cas de trop-perçu par le fournisseur, la facture de régulation fait apparaître le montant des mensualités payées, le montant des mensualités dues et le montant du trop-perçu. Les factures erronées sont annulées et remplacées par des factures rectifiées. Le trop-perçu est immédiatement remboursé au consommateur, sans pouvoir être imputé sur les mensualités à venir. Lorsque la facturation a été estimée sur une période de plus d'une année, le fournisseur émet la facture de régularisation dès la réception du premier index réel, qu'il soit relevé par le consommateur ou par le gestionnaire du réseau de distribution. Pour les consommateurs mensualisés, lorsque le montant de la facture de régularisation excède celui d'une mensualité, le fournisseur propose au consommateur de répartir le prélèvement du solde restant dû en fin de période sur deux mensualités. » ;
- ⑥ b) La deuxième phrase du huitième alinéa est supprimée ;

- ⑦ 2° À l'article L. 224-13, après le mot : « paiement », sont insérés les mots : « ou à un retard de paiement » ;
- ⑧ 3° Après le deuxième alinéa de l'article L. 224-15, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑨ « Les consommateurs finals non domestiques souscrivant un contrat de fourniture d'électricité aux tarifs réglementés de vente d'électricité sont exonérés de frais de résiliation anticipée. » ;

TITRE IV

RENFORCER LA FIABILITÉ DE L'ACTIVITÉ DE FOURNITURE D'ÉNERGIE

Article 8

- ① Après l'article L. 224-1 du code de la consommation, il est inséré un article L. 224-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 224-1-1.* – Avant la formation du contrat de fourniture d'électricité ou de gaz naturel, et au cours de son exécution, les fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel sont tenus à un devoir de conseil vis-à-vis des consommateurs, défini comme l'obligation de leur proposer l'offre de fourniture la plus adaptée à leur situation et à leurs besoins.
- ③ « Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie et du médiateur national de l'énergie, précise les modalités d'application du présent article. »

Article 9

- ① Après l'article L. 332-2-1 du code de l'énergie, il est inséré un article L. 332-2-2 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 332-2-2.* – Un score éthique, actualisé tous les six mois, est attribué par l'autorité administrative aux fournisseurs d'électricité qui exercent l'activité d'achat d'électricité pour revente.
- ③ « Ce score est calculé à partir de plusieurs indicateurs, notamment :
- ④ « 1° La capacité de couverture des fournisseurs d'électricité sur le marché de gros de l'électricité ;

- ⑤ « 2° Le taux de surconsommation d'électricité de leurs consommateurs ;
- ⑥ « 3° Le nombre de saisine du médiateur national de l'énergie par les consommateurs aux fins de recommander des solutions aux litiges ;
- ⑦ « 4° Les sanctions administratives, civiles et pénales prononcées à leur encontre.
- ⑧ « Pour la bonne information des consommateurs, ce score est publié, de manière claire et lisible, sur le site internet de chaque fournisseur d'électricité, ainsi que sur les documents notamment publicitaires ou contractuels qu'il produit.
- ⑨ « Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie et du médiateur national de l'énergie, précise les modalités d'application du présent article. »

Article 10

- ① Le code de l'énergie est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 142-31 est ainsi modifié :
- ③ a) Le premier alinéa est ainsi modifié :
- ④ – après la première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Cette mise en demeure peut être accompagnée d'une astreinte journalière dont le montant est précisé par décret. » ;
- ⑤ – à la seconde phrase, les mots : « peut rendre » sont remplacés par le mot : « rend » ;
- ⑥ – la même seconde phrase est complétée par les mots : « ainsi que, le cas échéant, le montant de cette astreinte journalière » ;
- ⑦ b) Il est ajouté un 3° ainsi rédigé :
- ⑧ « 3° L'interdiction pour les fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel, pour une durée n'excédant pas un an, de signer de nouveaux contrats de fourniture. » ;
- ⑨ 2° Le II de l'article L. 333-1 est ainsi modifié :
- ⑩ a) Au deuxième alinéa, après le mot : « est », sont insérés les mots : « motivée et » ;

- ⑪ b) Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑫ « Dans ce cadre, l'autorité administrative dispose d'un droit d'accès aux informations détenues par la Commission de régulation de l'énergie concernant le demandeur de l'autorisation.
- ⑬ « L'autorisation est délivrée pour une durée de quatre ans. Elle est renouvelable selon la procédure d'autorisation définie au présent II. » ;
- ⑭ 3° À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 333-3, les mots : « peut retirer sans délai ou suspendre » sont remplacés par les mots : « retire ou suspend » ;
- ⑮ 4° Après l'article L. 333-3-1, il est inséré un article L. 333-3-2 ainsi rédigé :
- ⑯ « *Art. L. 333-3-2.* – L'autorité administrative est en charge du respect des obligations prudentielles des fournisseurs d'électricité, définies par voie réglementaire, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie et du médiateur national de l'énergie.
- ⑰ « L'autorité administrative est informée des sanctions administratives, civiles ou pénales prononcées à l'encontre des fournisseurs d'électricité.
- ⑱ « Dès qu'elle constate un manquement aux obligations prudentielles du fournisseur d'électricité, ou qu'elle est informée d'une sanction, elle réexamine sans délai l'autorisation délivrée au fournisseur d'électricité en application de l'article L. 333-1. La décision de maintenir, de suspendre ou de retirer l'autorisation est motivée.
- ⑲ « Si le fournisseur d'électricité a été sanctionné à deux reprises au cours d'une période de vingt-quatre mois, l'autorité administrative suspend pendant une durée d'au moins douze mois l'autorisation qui lui a été délivrée. »

TITRE V

RENFORCER LA FIABILITÉ DES ACTIVITÉS DE COMPARAISON ET DE COURTAGE D'OFFRES ÉNERGÉTIQUES

Article 11

- ① Le titre II du livre I^{er} du code de l'énergie est complété par un chapitre V ainsi rédigé :
- ② « *CHAPITRE V*
- ③ « *L'activité de comparaison d'offres énergétiques*
- ④ « *Art. L.125-1.* – L'activité de comparaison d'offres énergétiques consiste à proposer une liste d'offres de fourniture d'électricité ou de gaz naturel aux consommateurs.
- ⑤ « Si le comparateur sélectionne certaines offres parmi celles répondant aux critères choisis par le consommateur, il indique, à côté des résultats, la méthode appliquée pour parvenir à cette sélection.
- ⑥ « La présentation de la liste d'offres de fourniture d'électricité ou de gaz naturel respecte un modèle standardisé, défini par voie réglementaire. Pour chaque fournisseur d'électricité, elle précise notamment le score éthique mentionné à l'article L. 332-2-2.
- ⑦ « *Art. L. 125-2.* – L'activité de comparaison d'offres énergétiques est incompatible avec l'activité de fourniture d'électricité ou de gaz naturel.
- ⑧ « Tout comparateur d'offres énergétiques en ligne portant, même de manière non exclusive, sur des offres de fourniture d'électricité ou de gaz naturel fait apparaître, de manière claire et visible, ses éventuels liens de nature économique avec les fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel.
- ⑨ « Il comporte également une mention claire et lisible rappelant l'existence du comparateur des offres de fourniture de gaz naturel et d'électricité mentionné à l'article L. 122-3 ainsi que des comparateurs d'offres énergétiques en ligne proposés par des associations agréées de défense des consommateurs.
- ⑩ « *Art. L.125-3.* – Tout comparateur d'offres énergétiques en ligne déclare au préalable son activité auprès de la Commission de régulation de l'énergie.

- ⑪ « Il peut demander l'attribution d'un label de confiance auprès de la Commission de régulation de l'énergie. L'attribution de ce label est subordonnée au respect d'un cahier des charges, établi par la Commission de régulation de l'énergie et contrôlé tous les six mois, ayant pour principes :
- ⑫ « 1° De fournir des informations claires et lisibles sur le service proposé ;
- ⑬ « 2° D'offrir à l'utilisateur un service intuitif et simple d'utilisation ;
- ⑭ « 3° De fournir des informations précises, non trompeuses, complètes, correctes, pertinentes et actualisées ;
- ⑮ « 4° D'agir de façon responsable avec les informations obtenues de l'utilisateur et transmises à celui-ci.
- ⑯ « Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie et du médiateur national de l'énergie, précise les modalités d'application du présent article. »

Article 12

- ① Le titre II du livre I^{er} du code de l'énergie est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :
- ② « *CHAPITRE VI*
- ③ « *L'activité de courtage en énergie* »
- ④ « *Art. L. 126-1.* – L'activité de courtage en énergie consiste à comparer les offres de fourniture d'électricité ou de gaz naturel et à proposer un service de conseil pour les achats d'électricité ou de gaz naturel, en vue de réaliser des économies sur la facturation ainsi qu'un service de suivi.
- ⑤ « Cette activité est exercée par des professionnels immatriculés sur un registre unique des courtiers en énergie.
- ⑥ « Elle est incompatible avec l'activité de fourniture d'électricité ou de gaz naturel. Les partenariats entre plusieurs courtiers en énergie sont interdits, quelle que soit leur forme.
- ⑦ « *Art. L. 126-2.* – L'immatriculation au registre unique des courtiers en énergie est subordonnée à des conditions de capacité professionnelle et d'honorabilité, à des garanties financières et à la souscription d'une assurance garantissant la responsabilité civile professionnelle.

- ⑧ « Les dirigeants des entreprises de courtage en énergie sont notamment tenus de suivre une formation d'une durée minimale de cent cinquante heures.
- ⑨ « Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'immatriculation au registre et détermine les modalités de sa tenue par un organisme, doté de la personnalité morale, réunissant des représentants des courtiers en énergie, des représentants des fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel, des représentants des associations de défense des consommateurs et des personnalités qualifiées. Un commissaire du Gouvernement, dont la mission et les modalités de désignation sont précisées par ce décret en Conseil d'État, est désigné auprès de cet organisme.
- ⑩ « L'assurance garantissant la responsabilité civile professionnelle et la garantie financière font l'objet de seuils minimum de couverture contrôlés annuellement par l'organisme mentionné au troisième alinéa.
- ⑪ « L'immatriculation au registre, renouvelable chaque année, est subordonnée au paiement préalable, auprès de l'organisme mentionné au troisième alinéa, de frais d'inscription annuels fixés par arrêté du ministre chargé de l'économie, dans la limite de deux cent cinquante euros. Ces frais d'inscription sont recouverts par l'organisme mentionné au troisième alinéa, qui est contrôlé par le contrôle général économique et financier de l'État. Leur paiement intervient au moment du dépôt de la demande d'inscription ou de la demande de renouvellement.
- ⑫ « Lorsque la demande de renouvellement est déposée sans le paiement correspondant, l'organisme mentionné au troisième alinéa informe le redevable qu'à défaut de paiement dans les trente jours suivant cette information, la demande de renouvellement entraîne la radiation du registre.
- ⑬ « Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux personnes physiques salariées d'un courtier en énergie.
- ⑭ « *Art. L. 126-3.* – Lorsqu'un courtier en énergie entre en relation avec un consommateur, un mandat de courtage, signé par les deux parties, est établi. Le mandat détaille la demande du client, les obligations de moyens du courtier, et le coût de la prestation de courtage, exprimé en euros. Le coût de la prestation est plafonné par décret.
- ⑮ « Les courtiers ne peuvent proposer que les offres des fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel avec lesquels ils ont un partenariat. Le courtier expose ses partenariats avec les fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel. La participation au conseil d'administration d'un ou de plusieurs fournisseurs d'électricité ou de gaz naturel est précisée.

- ⑩ « Les offres d'électricité ou de gaz naturel proposées par un courtier à un consommateur sont soumises aux exigences d'information mentionnées aux articles L. 224-3 et L. 224-4 du code de la consommation. Le coût de la prestation de courtage est distingué de celui de la fourniture d'électricité ou de gaz naturel. »