



Université catholique de Louvain

Faculté de Droit et de criminologie

Services publics et Amartya Sen : vers des
capacités universelles

Julien VAN DER NOOT

Promotrice :

Pascale VIELLE

Table des matières

Remerciements	3
Introduction	4
Chapitre 1 : Service public universel et capacités.....	5
Section 1 : Théories des capacités de Sen	5
§1 : Capabilités et fonctionnement.....	5
§2 : Ressources et Facteurs de conversion	7
Section 2 : Service public universel	8
Sous-section 1 : Les services publics en Europe et en Belgique : Etat des lieux	8
Sous-section 2 : Grille d'analyse utilisée	10
Sous-section 3 : Service d'information	11
Sous-section 4 : Service de transport	19
Sous-section 5 : Service de logement.....	24
Chapitre 2 : Les facteurs de conversion d'accès à l'énergie au regard des tendances européennes	27
Introduction	27
Section 1 : Les tendances européennes.....	28
Section 2 : La tendance de libéralisation du secteur de l'énergie	28
§1 : Facteurs individuels et <i>voice</i> : Le marché libéral et les caractéristiques personnelles	28
§2 : Facteurs sociaux : un libéralisme discriminant ?	31
§3 : Facteurs environnementaux : des infrastructures adaptées?.....	33
Section 3 : La signification géographique du terme « universel »	36
Introduction	36
§1 : Facteur individuel et <i>voice</i> : Les caractéristiques personnelles en termes de lieu de vie	36
§2 : Facteurs sociaux : La gestion des pénuries	39
§3 : Facteurs environnementaux : une Europe adaptée ?	40
Section 4 : Les conditions de l'arrêt Altmark	42
§1 : Facteur individuel et <i>voice</i> : une compensation proportionnelle ?	42
§2 : Facteurs sociaux : un financement discriminatoire ?.....	44
§3 : Facteurs environnementaux : Signalement des aides	45
Chapitre 3 : Pour l'instauration d'un SPU de l'énergie en Belgique : obstacles et solutions.....	47
Introduction	47
Section 1 : Un service clair et personnalisé.....	47
§1 : Premier obstacle : La déposssession de l'autorité de régulation pour les consommateurs	47
§2 : Deuxième obstacle : Les signalements automatiques.....	49

Section 2 : Un service non discriminatoire.....	51
§1 : Premier obstacle : La diversité des conditions générales.....	51
§2 : Deuxième obstacle : L'absence du service universel au plan de secteur	53
§3 : Troisième obstacle : Les critères du plan de délestage.....	55
Section 3 : Un service accessible et viable financièrement	56
§1 : Premier obstacle : Le plafond des compensations financières <i>de minimis</i>	56
§2 : Deuxième obstacle : Le processus de justification des SEIG	60
Section 4 : Un service en lien avec ses valeurs.....	61
§1 : Premier obstacle : La centralisation des décisions de l'autorité de régulation.....	61
§2 : Deuxième obstacle : La définition par l'Etat des SEIG.....	65
Conclusion.....	68
Annexes.....	69
Bibliographie	71

Remerciements

Si condenser un sujet en une soixantaine de pages de mémoire est un exercice délicat, tenter de remercier en une feuille l'ensemble des personnes grâce à qui j'ai pu conclure ce travail relève assurément de la mission impossible. C'est donc avec la pleine conscience de mon absence d'exhaustivité que je vais néanmoins tenter de citer quelques-uns des noms sans qui cet écrit n'aurait pas vu le jour.

J'aimerais, dans un premier temps, remercier ma promotrice Pascale Vielle, qui me fut d'une aide particulièrement précieuse au moment le plus délicat de ce projet : son commencement. Je remercie également toutes les personnes que j'ai rencontrées à l'AGL, et qui m'ont inspiré cette idée, qu'ils aient joué un rôle de conférencier (Olivier Malay et Christine Mahy, pour ne citer qu'eux) ou, plus important encore, qu'il s'agisse d'étudiants passionnés que j'ai aujourd'hui la chance de compter parmi mes amis.

Je tiens également à rendre hommage à toutes les personnes qui m'ont porté (et supporté) pendant tous les moments, parfois difficiles, que j'ai traversés durant mon parcours universitaire. Je pense bien évidemment à mes parents, sans qui je n'aurais sans doute jamais conclu mes études, mais aussi à mon frère, ma sœur et ma belle-sœur qui ont su jouer un rôle important dans mes réussites, mais surtout mes échecs. Je remercie également mes grands-parents qui ont toujours été, et seront toujours là pour moi.

Merci aussi tous mes amis, autant mes compagnons d'enfance et de toujours, que ceux que j'ai eu la chance de rencontrer à Louvain-La-Neuve. S'il est vrai que l'on a les amis qu'on mérite, j'ai toutes les raisons d'être fier de moi. Je tiens également à remercier tout particulièrement l'ensemble des familles Debroux et Hecht, pour leur soutien, aide et accueil indispensables pour moi.

Enfin, j'aimerais dédier ce mémoire à mon ami Léopold Hecht et à mon grand-père Paul Goosse qui m'ont accompagné pendant tant d'années, et continueront à le faire jusqu'à la fin.

Introduction

Imaginez...Des services gratuits, pour tous, sans conditions.

Imaginez... L'énergie, la nourriture, le logement ou encore les transports accessibles sans payer, tous les jours et sur tout le territoire. L'idée paraît saugrenue, pour ne pas dire, irréalisable. Le sens commun aurait tôt fait de rappeler les échecs de tentatives déjà menées en ce sens par des régimes communistes, de Lénine à Mao ; de Staline à Castro. Et pourtant...

Cette idée folle a été réactualisée et réétudiée en ce début de 21^{ème} siècle, par une équipe de chercheurs londoniens persuadés du bien-fondé de cet idéal pour atteindre la justice sociale. Leur idée consiste à instaurer un système de « service public universel ». Le but : fournir gratuitement des biens de première nécessité à tous les habitants. Calqué sur le modèle de ce qui se fait déjà dans d'autres domaines tels que les soins de santé ou l'éducation, ce système est forme d'« évolution » de la formule d'allocation universelle elle aussi envisagée dans le monde scientifique. Le « SPU » est défendu et expliqué comme une méthode non seulement plus efficace que l'allocation universelle, mais aussi plus réalisable car appuyée par une analyse chiffrée de l'économie britannique.

Ce mémoire a vocation à analyser l'efficacité juridico-économique de l'implantation d'un tel « SPU » en Belgique. Dans le but d'objectiver notre analyse, ainsi que la notion « d'efficacité », nous avons choisi de lui associer la théorie des capacités proposée par l'économiste indien Amartya Sen. Le but sera de répondre à la question suivante : *« Comment mettre en place en Belgique et en Europe un système de SPU permettant l'augmentation maximale des capacités de ses utilisateurs ? »*

Nous séparerons la réflexion en trois chapitres. Le premier sera consacré à l'explication des termes de « capacités » et de « SPU ». Une courte section purement explicative présentera dans un premier temps les théories de Sen. Ensuite, une seconde section, plus analytique, présentera tour à tour les régimes juridiques belge et européen de chacun des services envisagés par les chercheurs anglais. Ils seront chacun étudiés au regard d'une grille d'analyse reprenant à la fois les idées des scientifiques londoniens et la théorie de Sen.

Le second chapitre présentera les principales tendances relevées dans le premier. Il se concentrera exclusivement sur le secteur de l'énergie, et tentera de vérifier si ces tendances sont propices à la mise en place de « facteurs de conversion » de l'énergie pour les utilisateurs (ce terme sera expliqué dans ce mémoire).

Enfin, le dernier chapitre s'attardera sur les obstacles qui empêchent actuellement la réalisation d'un SPU de l'énergie au service des capacités de ses utilisateurs dans le paysage belge actuel. Il tentera également de proposer quelques pistes pour les lever.

Chapitre 1 : Service public universel et capacités

Section 1 : Théories des capacités de Sen

§1 : Capabilités et fonctionnement

La première distinction fondamentale pour comprendre la théorie de Sen repose sur la différence entre « capacités » et « fonctionnement ».¹ Les « fonctionnements » sont définis par Bonvin et Farvaque comme « *les actes ou les choix posés **effectivement**.* »² S'opposent à eux les « capacités », qui sont la « *liberté **réelle** de se comporter d'une certaine manière.* »³ Sen résume cette opposition comme suit : « *Un fonctionnement est une réalisation, tandis qu'une capacité est une aptitude à la réalisation.* »⁴

I) Capabilités

Le choix, concept central chez Amartya Sen, s'entend comme la possibilité d'opter pour différents modes de vie, auxquels on peut raisonnablement accorder de la valeur.⁵ Pour juger de la présence ou non de cette liberté de choix, il faut vérifier si un individu avait l'**opportunité et le processus** de se comporter d'une certaine manière.⁶

L'*opportunité* constitue un éventail d'actions possibles.⁷ Un individu doit ainsi avoir la possibilité *d'ordonner différentes options (...) selon des raisons librement consenties.* »⁸ Le *processus*, quant à lui, se définit par la mise en œuvre de ses actions de façon autonome et sans pression.⁹ Pour mettre en œuvre des actions dans un contexte de contrainte, trois options peuvent s'offrir aux individus : la loyauté (loyalty), la sortie (exit) et la voix (voice).¹⁰ Par exemple, dans le cadre d'un rapport à l'administration, un individu doit avoir le choix, soit de se soumettre aux exigences de l'administration, en exigeant cependant qu'elles s'adaptent à

¹J-M. BONVIN et N. FARVAQUE, « L'accès à l'emploi au prisme des capabilités », enjeux théorique et méthodologiques, *Revue française des sciences sociales*, 2007, p.10

²*Ibidem*, p.10

³*Ibidem*, p.10

⁴A. SEN « The Standard of Living, Lecture II: Lives and Capabilities », *The Standard of Living* Cambridge, Cambridge University Press, 1987, p. 39, cité par A. MECHÉLYNCK, « Mettre l'Etat social actif au service des capacités: propositions à partir de l'analyse de l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et de l'inburgering. », *R.D.S.-T.S.R.*, 2014, p.422

⁵J. DE MUNCK, « Qu'est-ce qu'une capacité », in *La liberté au prisme des capacités-Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Paris, EHESS, 2008, p.21

⁶*Ibidem*, p.24

⁷*Ibidem*, p.23

⁸*Ibidem*, p.23

⁹*Ibidem*, p.24

¹⁰ J-M BONVIN et M ORTON, "Activation policies and organisational innovation: the added value of the capability approach", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2009, p.570

ses aspirations (on parle de *voice*); soit de s'y soustraire moyennant un coût minime (on parle d'*exit*)¹¹ La responsabilité des individus ne peut dès lors être mise en cause que si ceux-ci ont choisi d'omettre de poser un acte qu'ils avaient les moyens de poser.¹²

Le but des capacités est de permettre aux individus d'atteindre le bien-être.¹³ Celui-ci ne se définit pas de façon générale et abstraite, mais est décrit personnellement par chacun.¹⁴ L'objectif de cette approche consiste à éviter de restreindre la pluralité des buts qui peuvent être poursuivis par différentes personnes à travers une conception unique du bien-être.¹⁵ En cela, l'approche par les capacités se distingue de la théorie utilitariste, qui tend à l'universaliser.¹⁶ De même, Sen critique la conception utilitariste de la vie au travers du seul prisme mental du plaisir ou du bonheur, car, selon lui, les personnes en manque de quelque chose s'accoutument à leur situation et « *ajustent leurs désirs à ce qu'elles considèrent comme faisable.* »¹⁷

En synthèse, nous définirons personnellement la « capacité » comme « la liberté concrète d'opter pour un mode de vie donné, dans le but d'atteindre le bien-être par l'accomplissement de buts personnels, étant donné les pressions extérieures ». Plus simplement, Eric Monet les définit comme « *ce qu'un individu peut réaliser, étant donné les biens qu'il possède* », décrivant ainsi un état plutôt qu'une réalisation concrète.¹⁸ Les capacités humaines centrales sont notamment, selon la philosophe américaine Martha Nussbaum, les suivantes :

- I) Vivre une vie d'une longueur normale
- II) Rester sain¹⁹

II) Fonctionnements

Les fonctionnements peuvent être définis comme les « réalisations des individus ».²⁰ Ils constituent en fait les différentes combinaisons possibles des capacités (c'est-à-dire de différents états) de chacun.²¹ Ils constituent ainsi « *le bien-être accompli* »²²

¹¹ A. MECHELYNCK, « Mettre l'Etat social actif au service des capacités: propositions à partir de l'analyse de l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et de l'inburgering », *op.cit.*, p.423

¹² J-M. BONVIN et N. FARVAQUE, « L'accès à l'emploi au prisme des capabilités, enjeux théorique et méthodologiques », *op.cit.*, p.10

¹³ J-M BONVIN et M ORTON, "Activation policies and organisational innovation: the added value of the capability approach", *op.cit.*, p.566

¹⁴ *Ibidem*, p.567

¹⁵ J. DE MUNCK, « Qu'est-ce qu'une capacité », in *La liberté au prisme des capacités-Amartya Sen au-delà du libéralisme*, *op.cit.*, p.25

¹⁶ A. OGIEN, « Arithmétique de la liberté : la mesure des « capacités » et ses paradoxes in *La liberté au prisme des capacités-Amartya Sen au-delà du libéralisme*, *op.cit.*, p.82

¹⁷ E. BENICOURT, « Amartya Sen : une nouvelle ère pour le développement ? Réponse à Alexandre Bertin », *Revue Tiers-Monde*, 2006, p.437

¹⁸ E. MONET, « La théorie des capabilités d'Amartya Sen face au problème du relativisme », *Traces. Revue des Sciences humaines*, 2007, <http://journals.openedition.org/traces/211>, mis en ligne le 18 avril 2007, consulté le 6 novembre 2018, p.103

¹⁹ M. NUSSBAUM, « Creating capabilities : The Human Development Approach », *Harvard University Press*, 2011, pp.33-34

²⁰ N. FARVAQUE, « Faire surgir des faits utilisables : comment opérationnaliser l'approche par les capacités ? », in *La liberté au prisme des capacités-Amartya Sen au-delà du libéralisme*, *op.cit.*, p.52

²¹ E. MONET, « La théorie des capabilités d'Amartya Sen face au problème du relativisme », *op.cit.*, p.103

Les fonctionnements sont constitués des actes et choix posés par un individu, par opposition aux capacités, qui sont les actes et choix que l'individu a la possibilité de poser.²³ Pour illustrer cette distinction, Bonvin et Farvaque prennent l'exemple d'un individu en situation de jeûne volontaire et d'un autre souffrant d'une famine. Malgré un accomplissement (plutôt un non accomplissement) similaire, la liberté de ces deux individus est ainsi bien différente.²⁴

§2 : Ressources et Facteurs de conversion

I) Ressources

Sen entend par « ressources » *« tous les biens et services dont une personne dispose, qu'ils soient produits ou dispensés sur le marché, dans le secteur associatif ou le secteur public. »*²⁵ Par ailleurs, on peut également étendre la notion à tous les droits formels dont disposent les personnes.²⁶ Par conséquent, pour combiner utilement ces 2 aspects (droits, d'une part, et biens ou services d'autre part), Sen a développé le concept d'*entitlement* qu'il a défini comme *« l'ensemble des offres groupées de produits de base qu'une personne peut commander dans une société en utilisant la totalité des droits et des opportunités auxquels elle est confrontée »*²⁷ L'*entitlement* peut se traduire par « droit d'accès » et se distingue de l'*access*, qui désigne simplement l'accès physique, et donc pas l'accès légal. Par conséquent, un bien volé est un bien auquel le voleur a l'*access*, mais pas l'*entitlement*.²⁸

II) Facteurs de conversion

La simple mise à disposition de ressources ne suffit cependant pas pour parvenir à l'augmentation des capacités.²⁹ En effet, il faut également tenir compte de la présence ou non de « facteurs de conversion », des intermédiaires entre les ressources et les capacités, non dépendants des décisions personnelles des individus.³⁰ Ceux-ci forment les conditions d'existence de chaque individu.³¹ Ces différents facteurs peuvent ainsi créer des inégalités

²²E. BENICOURT, « Amartya Sen : une nouvelle ère pour le développement ? Réponse à Alexandre Bertin », *op.cit.*, p.441

²³J.-M. BONVIN et N. FARVAQUE, « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théorique et méthodologiques », *op.cit.*, p.10

²⁴*Ibidem*, p.10

²⁵*Ibidem*, p.11

²⁶J.-M. BONVIN, « La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen », *L'économie politique*, 2005, p.25

²⁷S. DEVREUX, « Sen's Entitlement Approach : Critiques and counter-critiques », *Oxford Development Studies*, 2001, p.246 (trad libre)

²⁸Cette distinction se rapproche par ailleurs de celle qu'on peut effectuer en sciences juridiques entre la notion de « possession » et de « propriété ». Pour plus d'informations, voyez le projet BASES, « Amartya Sen et les capacités », *Université de Lausanne*, <http://wp.unil.ch/bases/2013/07/amartya-sen-et-les-capabilites/>, mis en ligne le 4 juillet 2013, consulté le 7 novembre 2018 »

²⁹J.-M. BONVIN et N. FARVAQUE, « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théorique et méthodologiques », *op.cit.*, p.10

³⁰J.-M. BONVIN, « L'approche par les capacités : un concept pour les addictions ? », *Dépendances*, 2017, p.17

³¹A. GOERNE, « The Capability Approach in social policy analysis. Yet another concept? », *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe* RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh, 2010, p.8

entre les niveaux de liberté de plusieurs personnes, quand bien même celles-ci bénéficieraient d'un niveau de ressource équivalent.³² Pour expliquer ce concept, on les sépare en 3 types.

Les facteurs de conversion **individuels** désignent les « *caractéristiques, capacités ou compétences individuelles.* »³³ On pensera par exemple à l'intelligence, aux talents, aux compétences de lecture, ou à la condition physique.³⁴ Illustrons ceci avec une problématique concrète. Si notre ressource est un vélo, les facteurs de conversion individuels seront relatifs aux problèmes physiques qui pourraient empêcher une personne de rouler, ou simplement au fait qu'elle ait appris ou non à faire du vélo.³⁵ Par conséquent, l'attention sera focalisée sur ce facteur dans le cadre de politiques de formation.³⁶

Les facteurs de conversion **sociaux** désignent les « *caractéristiques de la société dans laquelle la personne vit.* »³⁷ Cela fait référence à l'ensemble du contexte socio-culturel dans lequel un sujet évolue.³⁸ Ces facteurs comprennent les normes sociales ou religieuses, les rôles et statuts ou des stéréotypes discriminants.³⁹ Dans le cas du vélo, les facteurs sociaux sont les normes en vigueur qui autorisent ou non l'emploi du vélo par toutes les catégories de la population.⁴⁰

Les facteurs de conversion **environnementaux** « *sont constitués de caractéristiques environnementales telles que la provision de biens publics (par exemple, des parcs ou l'éclairage de rue) ; du climat, et des infrastructures publiques.* »⁴¹ Ils comprennent ainsi les différentes possibilités géographiques, politiques ou culturelles disponibles.⁴² Pour le vélo, il s'agira par exemple de la présence de pistes cyclables.⁴³

Section 2 : Service public universel

Sous-section 1 : Les services publics en Europe et en Belgique : Etat des lieux

Le concept de service public universel nous vient de l'UCL londonienne, où un groupe de chercheurs du Global Institute for Prosperity dirigé par Jonathan Portes a émis cette idée pour

³²J-M. BONVIN et N. FARVAQUE, « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théorique et méthodologiques », op.cit., p.10

³³*Ibidem*, p.10

³⁴R. PIERIK et I. ROBEYNS, « Ressources versus capacités : Social Endowments in Egalitarian Theory », *Political Studies*, 2007, p.136

³⁵J-M. BONVIN et N. FARVAQUE, « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théorique et méthodologiques », op.cit., p.10

³⁶*Ibidem*, p.10

³⁷R. PIERIK et I. ROBEYNS, « Ressources versus capacités : Social Endowments in Egalitarian Theory », op.cit., p.136 (trad libre)

³⁸J-M. BONVIN et N. FARVAQUE, « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théorique et méthodologiques », op.cit., p.10

³⁹M. VERHOEVEN, V. DUPRIEZ et J.-F. ORIANNE, « Politiques éducatives et approche par les capacités », *Éthique publique*, 2009, <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/1320>, mis en ligne le 06 août 2014, consulté le 09 novembre 2018, p.4

⁴⁰J-M. BONVIN et N. FARVAQUE, « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théorique et méthodologiques », op.cit., p.10

⁴¹S. NAMBIAR, « Capabilities, conversion factors and institutions », *Progress in development studies*, 2013, p.223 (trad.libre)

⁴²M. VERHOEVEN, V. DUPRIEZ et J.-F. ORIANNE, « Politiques éducatives et approche par les capacités », op.cit., p.4

⁴³J-M. BONVIN et N. FARVAQUE, « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théorique et méthodologiques », op.cit., p.10

la première fois.⁴⁴ Le point de départ de leur réflexion venait du constat que « *l'extension du concept de service public, ainsi que l'amélioration des biens publics offrent la possibilité de résoudre les problèmes d'insécurité sociale sur le long terme.* »⁴⁵C'est cette extension des services publics à de nouveaux services de première nécessité qui caractérise la notion de « Service public universel » (SPU). Le système a pour but de satisfaire des besoins différenciés en proposant des services accessibles, tout en faisant en sorte que la mise en place du système soit acceptable politiquement.⁴⁶

En Europe, la Commission connaît déjà la notion de « services d'intérêt général ». Elle les définit comme des « *services considérés par les Etats membres comme étant d'intérêt général et comme faisant par conséquent l'objet d'obligations de service public spécifiques* »⁴⁷. Ceux-ci sont propres à chaque Etat et peuvent faire l'objet de législations spécifiques potentiellement contraires aux règles traditionnelles du Marché commun.⁴⁸

En plus de cela, l'UE dispose d'objectifs communautaires qui lui sont propres. Dans le cadre de l'accomplissement de sa mission, elle use d'indicateurs au sein de chaque Etat-membre pour savoir si l'objectif communautaire a bien été atteint. Parmi ceux-ci, on retrouve la mise en place effective –ou non- de services au sein de chaque Etat-membre « *garantissant l'accès à tous aux ressources, droits et services nécessaires pour participer à la société* ». ⁴⁹ Pour ce faire, l'article 107 TFUE autorise les Etats-membres à déroger aux règles du marché intérieur à 3 conditions :

- A) Un objectif d'intérêt commun
- B) Une aide nécessaire
- C) Une aide proportionnelle⁵⁰

En Belgique, on retrouve également ce désir de permettre à tous de « *participer à la vie active* » dans le projet de loi « Minimex ». ⁵¹ Pour atteindre cet objectif, Véronique Van der

⁴⁴J. PORTES, H. REED et A. PERCY « Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services », *Institute for global prosperity (UCL) (social prosperity network report)*, 2017, 56 p.

⁴⁵A. PERCY, « A larger life for the ordinary person », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, op. cit., p.10 (trad. libre)

⁴⁶*Ibidem.*, p.11

⁴⁷ « Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions du 20 décembre 2011, 2011, p.900

⁴⁸H. Verschueren, « Le droit aux prestations sociales minimales en DUE » in *Les droits sociaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La Charte, p.281

⁴⁹*Ibidem.*, p.281

⁵⁰ E. RIGHINI et C. MALAMATARIS, « Postal Services, Market Liberalisation, and State Intervention in the EU. A State aid Perspective », *RDIR*, 2017, p.162

⁵¹Projet de loi instituant le droit à un minimum de moyen d'existence, rapport du 16 juillet 1974 fait au nom des commissions réunies de la Prévoyance sociale et de la Santé Publique de la Famille par D. Coens, *Doc. Parl.*, Chambre, sess. Extraord. 1974, n°192/2, p.53

Plancke considère que le gouvernement se doit de « cibler ses efforts au bénéfice des plus vulnérables ». ⁵²C'est également l'idée que défend le Global Institute dans sa recherche.

Portes et son équipe considèrent que, pour atteindre une cohésion sociale nécessaire pour la participation à la vie en société, l'Etat se doit de satisfaire 3 besoins essentiels que sont la sécurité, la participation et l'opportunité. ⁵³ Ils entendent atteindre ces buts non pas en agissant sur le levier strictement financier (comme le feraient les défenseurs d'un système d'allocation universelle), mais en garantissant l'accès à des services. Cela permettrait, à leur sens, une meilleure lutte contre la pauvreté, celle-ci n'étant pas tant reflétée par les capacités financières des individus que par leurs possibilités d'accès à des services. ⁵⁴

Pour ce faire, ils proposent 4 services supplémentaires à fournir gratuitement, qu'ils souhaitent ajouter à 3 autres services qu'ils considèrent comme déjà prodigués par l'Etat. En plus des soins de santé, de l'éducation et de la démocratie (déjà fournis selon eux), ils souhaitent ajouter le logement, la nourriture, le transport et l'information. ⁵⁵ Dans la suite de ce travail, nous analyserons les mesures qui sont déjà mises en place dans les contextes belges et européens pour faciliter l'accès à chacun de ces services (à l'exception du service d'alimentation), et nous les analyserons au travers d'une double grille, à savoir celle proposée par le Global Institute et celle des capacités de Sen.

Sous-section 2 : Grille d'analyse utilisée

Pour augmenter les capacités au regard de la théorie de Sen et des résultats du Global Institute, les services doivent, selon nous, présenter les qualités suivantes :

- I) Une accessibilité claire et personnalisée au maximum pour répondre aux besoins de chacun
- II) Une accessibilité non discriminatoire
- III) Un coût adapté aux possibilités financières de chacun qui maintient un système économique viable
- IV) La possibilité d'opter pour une entreprise adoptant un mode de production du service cohérent avec ses valeurs

⁵² V. VAN DER PLANCKE, « Protection des droits... et lutte contre la pauvreté au sein du CE » in *Les droits sociaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La Charte, 2011, p.252

⁵³ A. PERCY, « A larger life for the ordinary person », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, op. cit., p.11

⁵⁴ J. PORTES, « Discussion paper », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, op. cit., p.23

⁵⁵ A. PERCY, « A larger life for the ordinary person », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, op. cit., p.13

Sous-section 3 : Service d'information

Le premier service analysé est celui du système d'informations.⁵⁶ Sous ce terme générique, les chercheurs regroupent 3 composantes : l'accès à Internet, un forfait téléphonique de base et une licence TV.⁵⁷ Dans le but d'avoir un aperçu complet du régime, nous parlerons également de l'accès à l'énergie.

§1 : Accès à l'énergie

I) Cadre législatif et régulation des prix

A) Cadre législatif

A la base, le secteur de l'énergie fonctionnait différemment selon les Etats. En Belgique, par exemple, le système prévoyait un monopole pour certaines entreprises, qui se chargeaient de fournir seules ce service.⁵⁸ Puis, à partir des années 90, l'Union s'est de plus en plus incrustée dans les législations nationales.⁵⁹ Il s'agissait au début d'une intervention somme toute timide, par l'adoption d'actes atypiques non normatifs.⁶⁰ Ensuite, progressivement, l'UE s'est de plus en plus tournée vers l'adoption d'instruments contraignants, d'abord des directives, puis finalement des règlements.⁶¹ Le résultat de ce travail législatif a vu la séparation, au sein du domaine de l'énergie, entre les activités ouvertes à la concurrence et celles qui, aujourd'hui encore, restent de nature monopolistiques.⁶² Celles-ci sont dès lors autorisées à ne pas respecter les règles classiques du Droit de la concurrence.⁶³

En Belgique, la transposition des objectifs européens relève de différents niveaux de pouvoir. D'un point de vue de l'accès à l'énergie, ce sont les différentes Régions qui sont compétentes.⁶⁴ Toutefois, le fédéral reste habilité à gérer ce qui concerne le transport non local de l'énergie, c'est-à-dire pour ce qui concerne les réseaux dont la tension nominale est strictement supérieure à 70.000 volts.⁶⁵ Par ailleurs, la matière touche également au Droit de la concurrence, qui reste à l'heure actuelle dans le giron fédéral.⁶⁶

⁵⁶ H. REED, « Information and transport » in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, op. cit., p.29

⁵⁷ *Ibidem.*, p.29

⁵⁸ A. FOURREZ, « Energie et consommateurs : une œuvre de bonne facture », *RDIR*, 2016, p.255

⁵⁹ T. MAES, « De bevoegdheden van de energieregulators op het vlak van de tarieven voor toegang tot netwerken », *RDC-T.B.H.*, 2010, p.403

⁶⁰ C. BLUMANN, « Rapport introductif général » in *Vers une politique européenne de l'énergie*, op. cit., p.3

⁶¹ T. MAES, « De bevoegdheden van de energieregulators op het vlak van de tarieven voor toegang tot netwerken » op.cit., p.403

⁶² A. FOURREZ, « Energie et consommateurs : une œuvre de bonne facture », op.cit., p.256

⁶³ A. FROMONT, « Décision de l'IBPT de refuser la proposition de bpost d'augmenter le prix à l'unité de produits », note sous Bruxelles (affaire des marchés), 11 octobre 2017, *RDIR*, 2017, p.346

⁶⁴ Loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980, *MB*, 1^{er} octobre 1980, p.9434, art 6, §1, VII, al 2

⁶⁵ CC, 9 juillet 2013, *APT*, 2013, p.474

⁶⁶ A. FOURREZ, « Energie et consommateurs : une œuvre de bonne facture », op.cit., p.256

Notons également que l'Union entend contrôler la consommation d'énergie au moyen d'audits au sein des entreprises.⁶⁷ Par exemple, en matière de Droit de la construction, l'objectif poursuivi est de « *limiter l'impact énergétique lié à l'utilisation des bâtiments.* »⁶⁸ Il ne peut cependant pas empêcher la réalisation d'autres buts essentiels tels que l'accessibilité et la sécurité.⁶⁹

B) Régulation des prix

En termes de protection du consommateur, différentes dispositions ont été adoptées dans le Code de Droit économique pour faciliter une information claire des coûts des différents services d'accès à l'énergie.⁷⁰ Ces obligations d'information sont reprises au titre 2 dudit Code et font par ailleurs l'objet d'un accord conclu entre les autorités belges et les différents acteurs du gaz et de l'énergie.⁷¹ Au niveau du prix, celui-ci impose notamment une « *communication obligatoire du tarif le moins cher* »⁷² La valeur juridique de cet Accord ne fait cependant pas consensus. En effet, il relève, dans son essence, d'un contrat, mais sa présence au sein des Lois électricité et gaz soulève un doute quant à sa réelle portée.⁷³

L'Accord prévoit ainsi l'obligation de décomposer le prix de l'électricité en 3 composantes que sont le prix de l'énergie au Kw/heure, la contribution annuelle et les tarifs de réseau correspondant aux coûts de transport.⁷⁴ Cette obligation de transparence apparaît généralement dans les conditions générales du fournisseur.⁷⁵

II) Comparaison avec la grille d'analyse

Il est difficile de savoir si la tendance européenne de libéralisation du secteur de l'énergie cadre ou non avec l'idée de service public universel. En effet, Jonathan Portes identifie la libéralisation du commerce comme un facteur aggravant les « *inégalités géographiques* » puisqu'il constate que le niveau de vie de certaines régions du monde a drastiquement diminué par rapport à d'autres suite à la libéralisation du commerce.⁷⁶ En revanche, l'UCL n'identifie pas clairement si un monopole d'Etat est préférable à un marché concurrentiel pour l'implantation d'un service public universel. En effet, les théories néolibérales classiques

⁶⁷ FOURREZ, « Energie et consommateurs : une œuvre de bonne facture », *op.cit.*, p.256

⁶⁸ C. FLION et N. DELVOIE, « La performance énergétique des bâtiments: contraintes et réalités », *DAOR*, 2009, p.249

⁶⁹ *Ibidem*, p.249

⁷⁰ *Ibidem*, p.257

⁷¹ « Le consommateur dans le marché libre de l'énergie et du gaz », accord du 28 juin 2017 entre les fournisseurs d'énergie et le gouvernement fédéral, <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Energy/accord-electricity-fr.pdf>, mis en ligne le 28 juin 2017, consulté le 12 octobre 2018

⁷² *Ibidem*, p.11

⁷³ J DIEPART et W. GELDHOF, « Les conditions générales de fourniture d'énergie aux consommateurs », *RDIR*, 2016, p.314

⁷⁴ *Ibidem*, p.314

⁷⁵ *Ibidem*, p.314

⁷⁶ J.PORTES, « Discussion paper », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, *op. cit.*, p.18

considèrent ce mode de fonctionnement comme le plus adapté pour répondre aux besoins de chacun, mais beaucoup de critiques (que nous rejoignons) contestent cette idée. On notera cependant que la méthode de financement du SPU proposée par l'UCL se base essentiellement sur une augmentation des taxes et des impôts.⁷⁷ Par ailleurs, la libéralisation a pour objectif d'augmenter le choix des consommateurs, ce qui permet une accessibilité plus personnalisée.

En Belgique, la régionalisation multiplie davantage les pouvoirs compétents, ce qui ne favorise nullement l'adoption d'une politique commune en la matière. Nous identifions ce phénomène comme une barrière à la mise en place de politiques non discriminatoires.

Certaines mesures nous semblent par ailleurs définitivement encourageantes. L'accroissement de l'efficacité énergétique et l'importance accordée par l'Union à la limitation des dépenses en la matière permettent des économies d'échelle, à la fois dans un but de financement de dépenses plus utiles (tels que, par exemple, l'accessibilité financière du service de l'énergie), mais également dans une optique écologique. Ainsi, le consommateur « éco-responsable » peut-il adhérer à un mode de production cohérent avec ses valeurs.

En Belgique, la communication obligatoire du service le moins cher constitue également un pas vers la mise en place d'un système d'accès généralisé à l'énergie. Il s'agit d'une mesure importante pour l'accessibilité proportionnelle aux ressources dont on dispose.

§2 : Accès à Internet et aux communications téléphoniques

I) Cadre législatif et régulation des prix

A) Cadre législatif

Concernant l'accès à Internet et au téléphone, la Commission a émis une communication visant à encourager les Etats-membres à développer le réseau haut débit dans les zones mal desservies.⁷⁸ Même si le but affiché est de permettre que « *les avantages de la révolution numérique soient à portée de tous* »⁷⁹, la Commission donne à la notion « d'accessibilité » un aspect géographique plus prononcé que l'aspect financier. A l'inverse, Portes et son équipe s'attardent bien plus sur le coût du service.

⁷⁷H.REED, « Information and transport », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, op. cit, p.37

⁷⁸Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre de la stratégie pour le marché unique numérique, « Un marché unique numérique connecté pour tous », JOUE, 2018, p. C 81/102

⁷⁹*Ibidem*, p.5

La plus grande réalisation législative de l'Europe dans ce domaine réside dans l'adoption d'une directive-cadre relative aux télécommunications (directive « Telecom »).⁸⁰ Comme pour l'énergie, et à peu près à la même période, l'Union s'est employée à libéraliser, fin des années 80, les services de télécommunication.⁸¹ La directive entendait « *créer un cadre harmonisé qui garantit la fourniture d'un service universel, c'est-à-dire un ensemble final de services déterminés à tous les utilisateurs finals à un prix abordable.* »⁸² On retrouve ici une définition légèrement différente de celle donnée au service public universel par les chercheurs londoniens car ceux-ci le définissent comme un « *ensemble de 7 services **gratuits*** »⁸³, là où l'UE évoque simplement un prix abordable.

Le but poursuivi est directement lié à la libéralisation du marché, puisqu'il s'agit de « *tempérer les effets négatifs que la libéralisation des télécommunications pourrait avoir sur certains publics fragilisés ou vivant dans des zones reculées.* »⁸⁴

En Belgique, même si les Communautés ont reçu certaines compétences en matière d'audiovisuel, c'est l'Etat fédéral qui s'est vu attribuer la compétence en matière de télécommunications.⁸⁵ Deux lois ont été adoptées sur le sujet : d'une part, la loi du 17 janvier 2003 relative à l'Institut Belge des Postes et Télécommunications (IBPT), et d'autre part la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques⁸⁶.

Parmi les objectifs principaux de la directive, on retrouve :

- I) Supprimer les obstacles relatifs à la fourniture des télécommunications
- II) Eviter la discrimination entre les différentes entreprises qui fournissent le service
- III) Assurer à tous un service universel à ces services
- IV) Répondre aux besoins de « *groupes sociaux particuliers* »
- V) « *Protéger les droits et intérêts des utilisateurs finals* »⁸⁷

Pour ce qui est du statut juridique de l'accès Internet, celui-ci fait encore débat, autant en Europe qu'en Belgique. Un arrêt de la Cour du Travail de Liège l'a considéré comme « *inclus*

⁸⁰ Directive 2002/21 du parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »), JOUE, 2002, p.L 108

⁸¹ E. SLAUTSKY., « Financement du service universel des communications électroniques et autonomie nationale : quelques enseignements récents de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union », CDE, 2016, p.883

⁸² CJCE (4^e ch), 19 juin 2008 (*Commission c. France*), JDE, 2008, p.222

⁸³ A. PERCY, « A larger life for the ordinary person », in *Socialprosperity for the future : A proposal for universal basic services*, op. cit., p.11 (trad. libre)

⁸⁴ E. SLAUTSKY., « Financement du service universel des communications électroniques et autonomie nationale : quelques enseignements récents de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union », op.cit., p.886

⁸⁵ F.DEHOUSSE. et T.ZGAJEWSKI, « Le nouveau régime des communications électroniques en Belgique à la suite de la loi du 13 juin 2005 », JT, 2006, p.538

⁸⁶ Ibidem, p.358

⁸⁷ S. DEPRE, D. SCHRIJVER et M. VAN BELLINGHEN, « Le cadre réglementaire relatif à la société de l'information », RDIR, 2014, p.21

dans la sphère du droit à l'épanouissement culturel »⁸⁸ Selon ce raisonnement, il serait considéré comme un droit fondamental, mais cette opinion n'est valable qu'en certaines occasions.⁸⁹ Cet aspect reste cependant important dès lors que les Etats ont une obligation positive de réaliser les droits fondamentaux.⁹⁰

Une évolution notable concernant l'accès à Internet dans le paysage belge est la disparition du service « I-line ».⁹¹ Celui-ci « *consist[ait] en la mise à disposition de connexions Internet à service réduit, et pour lequel l'Etat fédéral interv[enait] financièrement. (...) Depuis, de nouvelles offres sont apparues sur le marché belge, rendant le service obsolète* »⁹² Ainsi, plusieurs nouvelles entreprises ont remplacé I-line pour fournir une connexion Internet.⁹³ Parmi celles-ci, plusieurs sont « *issues du mouvement communal* », telles que Techteo-Nethys (exploitant de Voo) ou Liberty Global (Telenet, Base,...)⁹⁴

B) Régulation des prix

L'autorité de régulation a des missions d'avis, de contrôle et de prise de décision administratives, en ce compris pour régler des litiges entre fournisseurs de services.⁹⁵ Ainsi, en Belgique, l'IBPT agit en tant que « *régulateur du marché des communications électroniques, ainsi que de celui des médias de la Région Bruxelles-capitale et comme administrateur du spectre électronique des fréquences radios* »⁹⁶. Il est ainsi habilité à désigner un opérateur dominant sur le marché des Télécom, mais cette décision ne peut être prise qu'après consultation des acteurs concernés.⁹⁷

Si une entreprise désire exploiter ou mettre en place un réseau de télécommunication, elle doit en informer l'autorité de régulation.⁹⁸ Si elle satisfait aux obligations mises en place par la loi de 2005, elle peut alors être désignée pour exercer les composantes du service universel.⁹⁹ Celui-ci est défini dans la loi comme « *la mise à disposition sur l'ensemble du territoire*

⁸⁸ C. ROMAINVILLE, « Le droit à l'épanouissement culturel » in *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p.1488

⁸⁹ Ibidem, p.1488

⁹⁰ C. ROMAINVILLE, « Droit de participer à la vie culturelle et politiques culturelles », *RBDC*, 2014, p.19

⁹¹ D.DE ROY et D.YERNAULT, « Les obligations de service public de droit européen et les services publics de droit interne belge : une superposition délicate, une conjugaison indispensable [2e partie] », *RDIR*, 2016, p.36

⁹² « Arrêt de la subvention des connexions internet i-Line au 1er septembre 2015 », circulaire de la Communauté française n°5369 du 13 août 2015, www.enseignement.be, mis en ligne le 13 août 2015 et consulté le 18 octobre 2018

⁹³ D. DE ROY. et D. YERNAULT, « Les obligations de service public de droit européen et les services publics de droit interne belge : une superposition délicate, une conjugaison indispensable [2e partie] », *op.cit.* p.36

⁹⁴ Ibidem, p.36

⁹⁵ Loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, *MB*, 24 janvier 2003, p.2591, art14

⁹⁶ D. APPELMANS, J. JANSSEN et F. PETILLON, « De postsector doorgelicht », *TRNI*, 2014, p.58 (trad. libre)

⁹⁷ Bruxelles, 15 octobre 2009, *RDC*, 2010, p.290, reflet K. BAEKELANDT

⁹⁸ F.DEHOUSSE. et T.ZGAJEWSKI, « Le nouveau régime des communications électroniques en Belgique à la suite de la loi du 13 juin 2005 », *op.cit.* , p.539

⁹⁹ Loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, *MB*, 20 juin 2005, p.28070, art 10, 2°

*national d'un service de renseignement téléphonique »*¹⁰⁰. La notion comprend en tout cas la téléphonie fixe et mobile.¹⁰¹

II) Comparaison avec la grille d'analyse

La directive Télécom emploie le terme « service universel », qui peut prêter à confusion avec le « service public universel » de Portes et son équipe. Au niveau des similitudes, on retrouve l'importance accordée à une forme d'accessibilité. Cependant, si l'Union semble avant tout portée sur l'acceptation géographique de l'accessibilité, Portes semble plus concerné par son aspect financier. Ainsi, pour l'UE, une accessibilité financière signifie un prix abordable, là où l'UCL plaide pour une gratuité totale.¹⁰²

Au niveau du public cible, on retrouve aussi bien dans la directive-cadre que dans les travaux des chercheurs anglais la notion « d'universalité ». En revanche, une attention particulière est portée aux groupes sociaux en difficulté financière pour le service public universel, là où le « service universel » semble plus inquiet du statut des personnes handicapées. De son côté, Amartya Sen s'intéresse lui aussi plutôt aux groupes défavorisés. En tout cas, l'objectif de non-discrimination est bien présent.

Par ailleurs, on retrouve dans les deux cas la volonté de protéger un public des effets néfastes que peut avoir une libéralisation excessive et non contrôlée¹⁰³. Celle-ci peut en effet créer des discriminations, voire empêcher une fourniture de service adaptée aux moyens des consommateurs.

En Belgique, le fédéralisme semble avoir moins affecté la matière. La centralisation a lieu par l'intermédiaire de l'IBPT, qui est autorisé à la réguler. La présence de cet institut de contrôle centralisé, qui échappe (pour l'instant) aux pouvoirs des entités fédérées nous semble faciliter un peu plus l'accès universel à ce service. Par ailleurs, il pourrait être utilisé à l'avenir pour accorder un accès non discriminatoire aux Télécoms pour tous.

Concernant l'accès Internet, l'ancien service I-Line se rapproche beaucoup d'une entreprise fournisseuse d'un SPU. En effet, son caractère accessible et financé par l'Etat nous semble, à peu de choses près, correspondre aux trois premiers critères de notre grille. Son remplacement

¹⁰⁰Loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, *MB*, 20 juin 2005, p.28070,, art 79, §1

¹⁰¹ F.DEHOUSSE. et T.ZGAJEWSKI, « Le nouveau régime des communications électroniques en Belgique à la suite de la loi du 13 juin 2005 », *op.cit.*, p.540

¹⁰²A. PERCY, « A larger life for the ordinary person », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, *op. cit.*, p.9

¹⁰³ Voy. E. SLAUTSKY., « Financement du service universel des communications électroniques et autonomie nationale : quelques enseignements récents de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union », *op.cit.*, p.886 pour l'Europe et J.PORTES, « Discussion paper », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, *op. cit.*, p.18 pour le SPU

par des entreprises dispersées sur le marché du travail correspond cependant à la logique générale de libéralisation européenne des services d'intérêt général.

§3 : Licence TV

I) Cadre législatif et régulation des prix

A) Cadre législatif

La législation de base faisant autorité en matière de diffusion audiovisuelle se base principalement sur la directive du 10 mars 2010 (directive « SMA »).¹⁰⁴ Elle a comme but principal le développement du principe de libre-circulation des programmes.¹⁰⁵

En Belgique, la transposition des directives à ce sujet relève avant tout de la compétence des Communautés, à l'exception de la police générale des ondes.¹⁰⁶ Néanmoins, la Cour Constitutionnelle a imposé la conclusion de plusieurs accords de coopérations en la matière avec l'autorité fédérale, par exemple pour ce qui concerne « *la délimitation des compétences des régulateurs* »¹⁰⁷.

En Communauté française, le législateur a adopté un décret coordonné relatif aux services de médias audiovisuels.¹⁰⁸ Par ailleurs, suite aux recommandations de la Cour Constitutionnelle, un Accord de coopération a été conclu le 17 novembre 2006 pour imposer une consultation mutuelle dans les matières relatives aux Télécom et à l'audiovisuel.¹⁰⁹

Dans sa réalisation législative en la matière, l'Europe s'inspire de 2 principes d'apparences contradictoires : le libéralisme, d'une part et l'interventionnisme d'autre part.¹¹⁰ Le libéralisme est lié, comme pour les autres services de l'information, à la perte des anciens monopoles d'Etat ; là où l'interventionnisme se rapporte plutôt aux différentes aides financières de la part des Etats-membres tolérées par l'Europe en la matière.¹¹¹ Dans un protocole au Traité d'Amsterdam relatif au système de radiodiffusion publique dans les Etats-membres, l'Union autorise ainsi les Etats-membres à « *financer les organismes de radiodiffusion aux fins de l'accomplissement de la mission de service public* », sans préjudice de l'intérêt commun.¹¹²

¹⁰⁴ S. DEPRE, D. SCHRIJVER et M. VAN BELLINGHEN, « Le cadre réglementaire relatif à la société de l'information », *op.cit.*, p.8

¹⁰⁵ E. MACHET, « Regard sur les autorités de régulation de l'audiovisuel en Europe », in *Le droit de la régularisation audiovisuelle et le numérique*, Bruxelles, Larcier, 2016, p.229

¹⁰⁶ R. DEBILIO, R. QUECK et D. STEVENS, « La répartition des compétences en matière de communications électroniques après la sixième réforme de l'Etat: statu quo ou départ vers de nouveaux rivages », *RDIR*, 2014, p.393

¹⁰⁷ *Ibidem*, p.393

¹⁰⁸ Décret coordonné de la communauté française du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels, *MB*, 24 juillet 2009, p.50609

¹⁰⁹ S. DEPRE, D. SCHRIJVER et M. VAN BELLINGHEN, « Le cadre réglementaire relatif à la société de l'information », *op.cit.*, p.13

¹¹⁰ E. DERIEUX, « Le Droit de l'audiovisuel européen : entre libéralisme et interventionnisme », *REDC*, 2011, p.318

¹¹¹ *Ibidem*, pp.319-320

¹¹² Protocole au Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 sur le système de radiodiffusion dans les Etats-membres, *CIG 41/03*, 1997, p.258, article unique

B) Régulation des prix

Selon un arrêt Altmark de 2003, la CJUE semble considérer que le financement des organismes de radiodiffusion ne constitue pas une « aide d'Etat » mais plutôt une « compensation » versée aux entreprises qui sont soumises à des obligations de service public.¹¹³ Pour obtenir le statut de « compensation », et ne pas être considéré comme une aide d'Etat, le soutien financier doit répondre à 4 conditions :

- I) Un mandat clair du fournisseur
- II) Une définition préalable et objective des paramètres de compensation
- III) L'absence de surcompensation (proportionnalité)
- IV) Une compensation différente selon que la compensation est octroyée par marché public ou non¹¹⁴

II) Réalisation concrète : l'exemple de la RTBF

Dans le monde francophone, c'est à la RTBF qu'a échût la « mission de service public » autorisée par le Protocole au Traité d'Amsterdam.¹¹⁵ Par le décret instituant l'entreprise, le législateur a « *eu à souhait de trouver un statut moins rigide permettant à l'entreprise publique de réagir avec plus de souplesse dans un contexte de concurrence* ». ¹¹⁶Le décret définit la « mission de service public » de la RTBF comme « *une offre au public, notamment à l'ensemble des francophones de Belgique, de programmes de radio et de télévision* ». ¹¹⁷

Aujourd'hui, la RTBF a le statut « *d'entreprise publique autonome à caractère culturel* » ¹¹⁸Dans le contrat de gestion entre la Communauté française et l'entreprise (valable jusqu'en 2017), on définit la « mission de service public » comme comprenant également des services de diffusion dit « non linéaires » (vidéos à la demande). ¹¹⁹ Cette définition large correspond à celle adoptée par l'Union européenne. Au niveau du financement, la majeure partie des frais de la RTBF sont couverts par les subventions que lui accorde la Communauté française (aux alentours de 185 millions d'euros par an), mais elle dispose également, à titre

¹¹³J. DERENNE, « La notion d'aide d'Etat-Volume 1 (La condition de l'octroi d'un avantage économique) », in *X, Guide juridique de l'entreprise-Traité théorique et pratique (2^{ème} éd)*, Waterloo, Wolter Kluwer, 2008, p.62

¹¹⁴F. GAUTHIER, « Le service public ferroviaire à l'heure de la libéralisation du transport ferroviaire de passagers : état des lieux et enjeux du 4^e parquet » in *L'espace ferroviaire unique européen*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p.55

¹¹⁵ Décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), MB, 28 août 1997, p.22018, art 2

¹¹⁶ F. JONGEN et A. STROWEL, « Les fournisseurs de contenus », in *Droit des médias et de la communication*, Bruxelles, Larcier, 2017, p.244

¹¹⁷ Décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), MB, 28 août 1997, p.22018, art 3, al 2

¹¹⁸ 4^{ème} contrat de gestion de la RTBF signée entre la Communauté française et la RTBF du 26 décembre 2012, <http://www.csa.be>, mis en ligne le 26 décembre 2012 et consulté le 22 octobre 2018, article 1^{er}

¹¹⁹ S. DE COSTER, « De quelques enjeux remarquables du nouveau contrat de gestion de la RTBF », AM, 2007, p.14

de complément, de revenus publicitaires.¹²⁰ Ces publicités sont par ailleurs limitées, notamment pour protéger les plus jeunes¹²¹. La RTBF est de plus soumise à certaines contraintes au niveau de son programme.¹²²

Pour le consommateur, certains services sont mis en place pour réduire le coût d'accès tels qu'« *un catalogue de télévision de rattrapage, accessible gratuitement pour le consommateur pendant 7 jours maximum* », cette durée pouvant atteindre un accès illimité pour certains types de programmes.¹²³ Certains programmes spécifiques sont également gratuits.¹²⁴

III) Comparaison avec la grille d'analyse

La politique de l'Europe en matière d'audiovisuel ne s'éloigne guère de celle applicable pour les autres Télécoms. On retrouve le principe de libéralisme tempéré par l'acceptation limitée d'une certaine forme d'interventionnisme que l'on a déjà constatée pour les autres services.

Nous verrons plus tard si la qualification de « compensation » plutôt que « d'aide d'Etat » a une influence sur l'accès personnalisé pour tous aux Telecom.

En Communauté française, nous saluons les efforts fournis pour rendre gratuits certains programmes pendant certaines périodes. Elle n'offre pas autant de services à la demande que certains opérateurs privés mais permet une accessibilité pour tous à un prix abordable à ses services.

Sous-section 4 : Service de transport

§1 : Transport ferroviaire

I) Cadre législatif et régulation des prix

A) Cadre législatif

La notion d'« obligations de service public » en matière de transport est apparue fort tôt, dans un règlement datant de 1969.¹²⁵ Celui-ci les définit comme « *des obligations que, si elle considèrerait son intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou pas dans les mêmes conditions* ».¹²⁶ Les entreprises de transport peuvent cependant en demander la

¹²⁰S. DE COSTER, « De quelques enjeux remarquables du nouveau contrat de gestion de la RTBF », *op.cit.*, p.18

¹²¹4^{ème} contrat de gestion de la RTBF signée entre la Communauté française et la RTBF du 26 décembre 2012, *op.cit.*, article 37

¹²²S. DE COSTER, « De quelques enjeux remarquables du nouveau contrat de gestion de la RTBF », *op.cit.* p.19

¹²³4^{ème} contrat de gestion de la RTBF signée entre la Communauté française et la RTBF du 26 décembre 2012, *op.cit.* article 42quater

¹²⁴*Ibid*, art 41

¹²⁵Règlement du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des Etats-membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route, et par voie navigable, *JOUE*, 1969, p.L 156/1, art 2

¹²⁶*Ibidem*, art 2

suppression si elles démontrent que l'obligation entraînerait des désavantages économiques.¹²⁷

Selon la Commission, les exigences du service public sont les suivantes : « *la continuité, la qualité du service, l'accessibilité tarifaire, la protection des usagers et des utilisateurs, la sûreté et la sécurité et l'inter connectivité* »¹²⁸. En matière de transport ferroviaire, les droits des passagers sont réglés par le règlement (CE) de 2007 (dit « PRR »), qui fait partie de la 3^{ème} vague de textes émis par l'Union Européenne pour libéraliser le secteur du rail.¹²⁹

En Belgique, depuis 1991 et l'adoption de la loi EPA, la SNCB a le statut de société anonyme de Droit public, à nature monopolistique.¹³⁰ Ce statut n'a, à l'heure où nous écrivons ces lignes, pas encore été modifié.

B) Régulation des prix

Les services ferroviaires étant considérés comme essentiels pour la collectivité, il convient cependant de pallier l'absence de motivation que les fournisseurs d'accès au rail pourraient ressentir à les fournir de façon optimale sur un marché compétitif, due à une trop faible rentabilité.¹³¹ En Belgique, les administrateurs de la SNCB sont ainsi nommés par le Roi.¹³² Celui-ci dispose également de certains pouvoirs pour modifier ou abroger des dispositions législatives existantes, moyennant le respect de certaines conditions.¹³³ Le fonctionnement de l'administration passe par la conclusion de contrats de gestion avec le gouvernement fédéral, qui ne peuvent entrer en vigueur qu'après approbation par arrêté royal.¹³⁴ Dans le contrat actuellement en vigueur (prolongé par des avenants), la SNCB se fixe un objectif de « *qualité au quotidien* »¹³⁵. Cette notion englobe l'accessibilité, la sécurité, le confort, de même que l'information.¹³⁶

¹²⁷Règlement du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des Etats-membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route, et par voie navigable, *JOUE*, 1969, p.L 156/1, art 4

¹²⁸ Communication du 12 mai 2004 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions : Livre blanc sur les services d'intérêt général, *COM (04)*, p. 374

¹²⁹C. DUCUING, « Transport ferroviaire et protection des consommateurs », *RDIR*, 2016, p.275

¹³⁰ L'entreprise est, depuis 2005, scindée en plusieurs entités : la SNCB-Holding pour le personnel ; Infrabel pour l'infrastructure et la SNCB s.s. pour le transport voy D. YERNAULT, « Survol de l'organisation et de la régulation ferroviaires en Belgique anno 2014 », *RDIR*, 2014,,p.75

¹³¹Pour harmoniser le tout, un gestionnaire de l'infrastructure du réseau est nommé pour allouer les « sillons horaires » que doivent respecter les entreprises ferroviaires . Pour de plus amples détails, voyez C. DUCUING, « Transport ferroviaire et protection des consommateurs », *op.cit*, p.278

¹³² Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, MB, 27 mars 1991, p.6155, art 162bis, §1, al 1

¹³³ J. DELVOIE et M. HEINE, « La réforme des chemins de fer belges du 1er janvier 2014: aperçu de l'architecture juridique », *RDIR*, 2014, p.296

¹³⁴*Ibidem* p.296

¹³⁵ Contrat de gestion entre l'Etat belge et la SNCB pour les années 2008-2012, <https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/downloads/beheerscontractnmb.pdf>, mis en ligne le 10 janvier 2018 et consulté le 19 janvier 2019, art 2

¹³⁶Pour l'accomplir, la SNCB s'est engagée à fournir une offre minimale de 220.000 train-km les jours ouvrables, cette offre étant divisée par deux les jours fériés et le week-end ; voy le contrat de gestion aux art 2 et 8, §1

Le Code ferroviaire de l'accès au Rail crée une forme d'indépendance de l'entreprise par rapport à l'Etat gestionnaire.¹³⁷ Au niveau du service, celui-ci impose de proposer un « *prix raisonnable et non discriminatoire, qui soit en rapport avec les coûts et puisse inclure une marge bénéficiaire* ». ¹³⁸ Ces prix sont contrôlables par l'Observatoire des prix, et au regard de la législation sur les pratiques du commerce.¹³⁹

La source de financement principale du service repose sur les « *recettes de billetterie, qui peuvent être perçues soit par l'opérateur ou l'autorité, selon le modèle contractuel choisi* »¹⁴⁰. En effet, le règlement de 2007 relatif au transport ferroviaire interdit que l'on ne puisse accorder plus que ce qui est nécessaire pour répondre aux obligations de service public.¹⁴¹

II) Comparaison avec la grille d'analyse

La qualification de « service public » pour le transport par chemin de fer facilite son détachement des règles classiques du Droit de la concurrence. On retrouve les notions d'accessibilité tarifaire et de compensation par rapport aux règles habituelles du Marché, de même que la tendance libérale de l'Europe.

En Belgique, le fait que la SNCB soit restée un monopole soumis à une certaine forme de contrôle par le fédéral, que ce soit au niveau du prix ou du service fourni, tempère, malgré tout, les tendances libérales voulues par l'Europe. Néanmoins, la SNCB reste habilitée à exiger une marge bénéficiaire et ne peut se reposer entièrement sur les subsides de l'Etat, reportant donc une partie de ses coûts sur le portefeuille de ses usagers. Par ailleurs, le secteur risque fort d'être libéralisé dans les années à venir. Nous avons déjà proposé une ébauche de réponse sur la question de la libéralisation dans la section relative au service de l'énergie et nous nous y tiendrons pour le moment.

¹³⁷ D. YERNAULT, « Survol de l'organisation et de la régulation ferroviaires en Belgique anno 2014 », *op.cit.*, p.77

¹³⁸ Loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire, *MB*, 20 décembre 2013, p.100882, art 143, al 3

¹³⁹ D. YERNAULT, « Survol de l'organisation et de la régulation ferroviaires en Belgique anno 2014 », *op.cit.*, p.79

¹⁴⁰ Ibidem, p.55

¹⁴¹ Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) no 1191/69 et (CEE) no 1107/70 du Conseil, *JOUE*, 2007, p. L315/1, art 4

§2 : Transport par bus

I) Cadre législatif et régulation des prix

A) Cadre législatif

La matière du transport autoroutier est uniformisée au niveau de l'Union par un règlement de 2011.¹⁴² Celui-ci accorde une importance particulière aux personnes handicapées, de la même façon que les autres services analysés jusqu'à présent.¹⁴³ Dans le futur, la Commission envisage par ailleurs d'améliorer les performances énergétiques de ses véhicules.¹⁴⁴

L'Union a également adopté un règlement concernant le transport international par bus.¹⁴⁵ Celui-ci oblige les conducteurs à acquérir une licence spécifique dans le cas de transports internationaux.¹⁴⁶ Elle détermine le type de service fourni, l'itinéraire ainsi que les arrêts du bus.¹⁴⁷

En Belgique, un paquet législatif relatif aux transports routiers est entré en vigueur en septembre 2014.¹⁴⁸ Celui-ci comprend 3 instruments : une loi du 15 juillet 2013 et 2 arrêtés de 2014, l'un du 22 mai et l'autre du 23 mai.¹⁴⁹ En Région wallonne, les services de transports routiers de personnes sont gérées par la Société régionale wallonne du Transport Public qui a notamment pour mission de « *définir la politique commerciale applicable aux transports publics de personnes* ». ¹⁵⁰ Juridiquement, il s'agit d'une personne morale de Droit public.¹⁵¹, dont les actes sont réputés commerciaux.¹⁵² Les membres de son Conseil d'administration sont nommés par l'exécutif qui les contrôle et leur accorde également des subsides.¹⁵³ Le Gouvernement conclut tous les 5 ans un contrat de service public avec ce groupe et les différentes branches du groupe TEC, qui sont coordonnés par la SRWTP¹⁵⁴.

B) Régulation des prix

Le financement du secteur des autobus se distingue cependant des autres modes de transports car, contrairement au rail, par exemple, il est surtout constitué de micro-entreprises et de

¹⁴²Règlement (UE) du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, *JOUE*, 2011, p L55/1

¹⁴³ D. YERNAULT, « Survol de l'organisation et de la régulation ferroviaires en Belgique anno 2014 », *op.cit.*, p.607

¹⁴⁴*Ibidem*, p.614

¹⁴⁵ Règlement (CE) du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocar et autobus et modifiant le règlement (CE) n°561/2006, *op.cit.* p. L300/88

¹⁴⁶*Ibidem*, art 5, §1

¹⁴⁷*Ibidem*, art 5, §1

¹⁴⁸J.-P. KESTELOOT, « La nouvelle législation belge en matière de transport de personnes par route », *DCCR*, 2015, p.33

¹⁴⁹*Ibidem*, p.34

¹⁵⁰Décret du 21 décembre 1989 relatif au transport de personnes en Région wallonne, *MB*, 8 mars 1990, p.4400, art 2, 2°

¹⁵¹*Ibidem*, art 1

¹⁵²Statuts de la Société régionale wallonne du Transport du 15 novembre 1990, *MB*, 8 mars 1991, p.4499, art 1

¹⁵³*Ibid*, art 13, 3° ;10 et 5

¹⁵⁴Décret du 21 décembre 1989 relatif au transport de personnes en Région wallonne, *MB*, 8 mars 1990, p.4400, art 32

PME.¹⁵⁵ Au niveau belge, l'article 21 de la loi de 2013 interdit aux transporteurs routiers de pratiquer des « prix abusivement bas », que la loi définit comme « *insuffisants pour couvrir à la fois (...) le prix de revient du véhicule, les coûts des obligations légales (...) et les coûts découlant de l'administration et de la direction de l'entreprise* »¹⁵⁶ La politique tarifaire à cet égard est fixée pour la TEC par le Gouvernement wallon.¹⁵⁷

Concernant les aides financières accordées par les Etats-membres, elles ont été qualifiées « d'aide d'Etat » accordées à ces entreprises par la Commission dans une affaire concernant plusieurs compagnies d'autobus irlandaises. A cette occasion, la Commission a pu préciser dans quelle mesure elle considérerait qu'un financement attribué à une entreprise d'autobus pouvait constituer une aide acceptable au sens de l'article 107 TFUE.¹⁵⁸ Se basant sur l'arrêt Altmark, elle avait alors considéré que l'aide financière accordée par l'Etat irlandais ne respectait pas les conditions imposées, notamment car les compagnies en question n'avaient pas été chargées du service dans le cadre d'un appel d'offre.¹⁵⁹ La décision leur avait malgré tout été favorable, puisque le soutien financier avait été qualifié « d'aide existante », c'est-à-dire tolérée car instituée depuis plus de 10 ans.¹⁶⁰

II) Comparaison avec la grille d'analyse

La qualification « d'aide d'Etat » par la Commission pour les subsides accordés à des compagnies de bus ne facilite certainement pas l'institution d'un service public universel en la matière. Contrairement au secteur du rail, contrôlé généralement par une seule entreprise, la majorité des transporteurs par bus travaillent pour des PME. Par conséquent, il est plus probable que des subsides accordés par les Etats soient plus vite condamnés par l'UE. Or, un financement plus important permet une gestion plus en lien avec des demandes individuelles et potentiellement moins discriminatoires.

¹⁵⁵I. BON-GARCIN, « Vers une convergence des régimes des transports de voyageurs : oui...mais... », *REDC*, 2012, p.781

¹⁵⁶Loi du 15 juillet 2013 relative au transport de voyageurs par route et portant exécution du règlement (CE) n°1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil, et portant exécution du règlement (CE) n°1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n°561/2006, *MB*, 18 février 2014, p.13087, art 21

¹⁵⁷Contrat de service public 2013-2017 entre la Wallonie et le groupe TEC concernant la définition des droits et obligations de la Région wallonne et du Groupe TEC conformément notamment aux dispositions du décret wallon du 21/12/1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne et ses modifications ultérieures, et du règlement européen (CE) 1370/2007, <https://www.infotec.be>, mis en ligne le 18 novembre 2013 et consulté le 29 octobre 2018, art 24

¹⁵⁸Décision (UE) 2015/635 de la Commission du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'Etat SA.20580 (C 31/07) (ex NN 17/07) mise à exécution par l'Irlande en faveur des compagnies d'autobus de Córas Iompair Éireann (Dublin Bus et Irish Bus), *JOUE*, 2015, pp.L 104/17-L 104/48

¹⁵⁹*Ibidem*

¹⁶⁰*Ibidem*

Cependant, les institutions européennes ont quand même eu à cœur d'uniformiser certaines dispositions en la matière, preuve que le service bénéficie tout de même d'un statut particulier.

En Belgique, la SRWTP a un statut similaire aux autres entreprises fournisseuses de services publics. Le contrôle par le Gouvernement wallon est important mais la SRWTP reste une entreprise commerciale destinée à faire profit. Ceci dit, elle bénéficie malgré tout de subsides de la part du Gouvernement wallon, qu'il suffirait d'augmenter singulièrement pour atteindre la gratuité. Au niveau des coûts, et à titre de comparaison, le Global Institute a considéré que, pour le Royaume-Unis, le coût pour rendre les bus gratuits s'élèverait à 2,9 milliards de livres sterlings.¹⁶¹

Sous-section 5 : Service de logement

§1 : Cadre législatif et régulation des prix

A) Cadre législatif

La Commission européenne considère l'exploitation des logements sociaux comme une activité économique et, dès lors, la législation relative aux aides d'Etat comme applicable.¹⁶² Cependant, l'Union ne reste pas insensible pour autant au secteur et encourage dès lors les Etats-membres à le développer, qualifiant en effet les logements sociaux de « service d'intérêt général ».¹⁶³

La Charte sociale européenne, inspirée par les articles 22 à 25 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, oblige les Etats à « *favoriser l'accès à des logements d'un niveau suffisant* » et à « *rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas des ressources suffisantes* ».¹⁶⁴ Le Comité européen des droits sociaux définit un « logement suffisant » comme « *un logement salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien des lieux* »¹⁶⁵.

¹⁶¹H. REED, « Information and transport » in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, op. cit., p.34

¹⁶²C. VANHECKE, « Le financement du logement social à l'épreuve du principe de non-discrimination. Une analyse du cas néerlandais Stichting Woonlinie e.a. c. Commission », *C.D.E.*, 2016, p.909

¹⁶³*Ibidem*, p.911

¹⁶⁴O. DE SCHUTTER E et N. BOCCADORO, « Le droit au logement dans l'Union européenne », *CRIDO working paper*, <https://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CridhoWPs022005.PDF> , consulté le 30 octobre 2018, mis en ligne en 2005, p.8

¹⁶⁵Conclusion 2003 du Comité européen des Droits sociaux, Charte sociale révisée, p.133

Le bail de logement social sera souvent considéré comme présentant plusieurs caractéristiques d'un contrat *intuitu personae*.¹⁶⁶ Ainsi, il est à la fois incessible et s'éteint pour cause de mort.¹⁶⁷ Par conséquent, il ne se renouvelle pas pour les héritiers du locataire.¹⁶⁸

En Région wallonne, la matière est réglée par un arrêté du gouvernement du 6 septembre 2007.¹⁶⁹ Le logement n'est attribué qu'à niveau proportionnel par rapport à la composition de son ménage.¹⁷⁰ Les candidats doivent introduire une demande au siège de la société de logement de service public de leur choix.¹⁷¹ Les habitations sont ensuite attribuées selon des critères personnels décrits dans l'arrêté.¹⁷²

B) Régulation des prix

En Wallonie, le contrat de bail social est soumis à la condition de payer un loyer mensuel proportionnel aux revenus du ménage qui l'habite.¹⁷³ En 2016, le bail moyen était ainsi de 260 euros par mois.¹⁷⁴ Les logements sociaux sont subsidiés par des primes, avances ou subventions accordées par le Gouvernement à la Société Wallonne du Logement.¹⁷⁵

A Bruxelles, les locataires bénéficient d'un loyer de base qui sera augmenté ou réduit en fonction de la composition de leur ménage.¹⁷⁶ En 2017, les sociétés immobilières de Service Public ont été financées à hauteur de 28,6 millions d'euros.¹⁷⁷ Concernant les grandes lignes qui dirigent les politiques bruxelloises en la matière, le Code bruxellois du logement, en son article 3, consacre l'article 23 de la Constitution, garantissant un droit à un logement décent.¹⁷⁸ Les logements sociaux sont attribués par la Société du Logement de la Région de Bruxelles-capitale, qui conclut avec les demandeurs des contrats-types établis par le gouvernement régional.¹⁷⁹

¹⁶⁶N. BERNARD et L. THOLOME, « Logement social », *Echos Log.*, 2010, p.21

¹⁶⁷JP. Couvin, 10 mars 1988, p.93, note P. BOSSARD

¹⁶⁸N. BERNARD et L. THOLOME, « Logement social », *op cit.*, p.21. Si ceux-ci restent dans les lieux après le décès des parents, on considère qu'ils occupent le logement sans titre. Voyez JP Etterbeek, 4 octobre 2013, *JJP*, 2015, p.240

¹⁶⁹Arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *MB*, 7 novembre 2007, p.56514

¹⁷⁰B. KOHL, « Section 2- Le logement social », in *Actualités en Droit du bail*, Bruxelles, Larcier, 2014, p.300

¹⁷¹Le demandeur doit cependant limiter son choix à 5 communes qu'il classe par ordre de préférence. Voyez B. KOHL, « Section 2- Le logement social », in *Actualités en Droit du bail*, *op.cit.*, p.300

¹⁷²Arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *MB*, 7 novembre 2007, p.56514, art 17

¹⁷³Arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *MB*, 7 novembre 2007, p.56514, art 29 ; art 30

¹⁷⁴Rapport d'activité 2016 de la Société wallonne du logement, <https://www.swl.be/images/ra2016web.pdf>, consulté le 2 novembre 2018, p.46

¹⁷⁵*Ibidem*, p.32 ; Code wallon du logement et de l'habitat durable, *MB*, 4 décembre 1998, p.38964, art 29

¹⁸¹La Région peut également attribuer une allocation loyer sur demande personnelle et suivant certaines conditions., voy. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 13 février 2014 instituant une allocation-loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social, *MB*, 28 février 2014, p.17523, art 2

¹⁷⁷« Pour un logement de qualité en Région de Bruxelles-Capitale », rapport annuel 2017 de la SRLB-BGHM, <http://www.srlb.irisnet.be/>, consulté le 2 novembre 2018, P.53

¹⁷⁸F. LAMBOTTE, « Les communes, la lutte contre l'insalubrité et le Code bruxellois du Logement », *Rev.dr.communal*, 2006, p.18

¹⁷⁹Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *MB*, 18 juillet 2003, p. 45239, art 141

Du côté européen, le Parlement a adopté une résolution relative au logement social.¹⁸⁰ Il y rappelle que les Etats-membres sont chargés de rendre effectif le droit au logement en « *améliorant par ses politiques (...) l'accès universel au logement, via une offre suffisante de logements adéquats, sains, à un prix abordable* ». ¹⁸¹ En revanche, l'Union n'a pas, à notre connaissance, légiféré sur la matière des logements sociaux.¹⁸² En ce qui concerne les aides financières, elles sont plutôt considérées comme des « compensations » pour des services d'intérêt général, plutôt que comme des aides d'Etat, de la même façon que pour les Télécoms.¹⁸³

§2 :Le mouvement « Housing First »

Dans le domaine du logement, l'apparition du mouvement « Housing First » constitue une avancée intéressante. Testé pendant 3 ans à Namur, Charleroi et Liège, ce mouvement « *propose une insertion des sans-abris les plus fragiles par le logement sans conditions* »¹⁸⁴ Le but consiste à viser prioritairement les personnes qui n'utilisent plus les dispositifs pour les sans-abris, parce qu'ils ne leur conviennent plus ou « *qu'elles y ont cumulé de nombreux échecs* »¹⁸⁵

L'association vise l'objectif suivant : « *plutôt que de passer successivement par différentes structures d'accueil et d'hébergement, aux durées déterminées et à l'accès conditionné (...) le logement est posé comme un **droit fondamental** et l'accès immédiat devient la première étape d'un processus d'insertion* »¹⁸⁶ Housing First continue cependant de faire appel aux services d'aides spécialisés, se contentant de « *centraliser les énergies* » en la matière.¹⁸⁷

Une ordonnance de 2018 consacre par ailleurs le Housing First à Bruxelles, stipulant que « *la personne sans abri peut accéder à un logement dans le cadre du housing first si elle accepte les visites régulières du Centre.* »¹⁸⁸

§3 : Comparaison avec la grille d'analyse

Pour garantir un accès universel au logement, l'équipe de l'UCL propose la construction de 1,5 millions de nouveaux logements au Royaume-Uni, qui seraient loués gratuitement

¹⁸⁰« Le logement social dans l'Union européenne », Résolution du Parlement européen du 11 juin 2013 sur le logement social dans l'Union européenne, JOUE, 2016, pp. C65/40-C65/55

¹⁸¹*Ibidem*, p.C65/50

¹⁸² Au niveau des directives existantes, on recense néanmoins une obligation des Etats de « *loger ou d'accorder une aide sociale aux demandeurs d'asile* », voyez A. QUINTART, « Pour un droit au logement : émergence et nuances », RGDC, 2017, p.294

¹⁸³C. VANHECKE, « Le financement du logement social à l'épreuve du principe de non-discrimination. Une analyse du cas néerlandais Stichting Woonlinie e.a. c. Commission », *op.cit.*, p.921

¹⁸⁴C. BUXANT, « Trois ans d'expérimentation de Housing First en Belgique : bilan et perspectives », *Echos Log*, 2016, p.14

¹⁸⁵S. FONTAINE, « [Interview] Rencontre avec les acteurs de Housing First au niveau local », *Echos Log.*, 2016, p.22

¹⁸⁶*Ibidem*, p.22

¹⁸⁷S. FONTAINE, « [Interview] Rencontre avec les acteurs de Housing First au niveau local », *op.cit.*, p.23

¹⁸⁸ Les Centres désignés sont des organismes bénéficiant d'une autorisation pour l'accomplissement du service de Housing First voyez Ordonnance du 14 juin 2018 relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abris, MB, 10 juillet 2018, p.55278, art 2, 9°

pendant 30 ans.¹⁸⁹ L'Union n'a rien prévu en matière de logements sociaux, mais la présence du droit au logement dans la Charte des DF constitue un outil potentiellement utilisable en la matière.

En Belgique, on relèvera 3 points. Tout d'abord, le bail de logement social est considéré comme *intuitu personae*. Deuxièmement, à Bruxelles, le domaine a été financé à 28,7 millions d'euros. A titre de comparaison, l'UCL estime que la fourniture d'un service public universel pour tout le Royaume-Uni coûterait 13,03 milliards de livres par an.¹⁹⁰ Enfin, l'aide au logement est proportionnelle aux revenus de la famille qui l'habite. Cela semble correspondre à la nécessité des coûts adaptés aux capacités de chacun, mais pourrait potentiellement aussi créer des discriminations entre différentes familles possédant un logement social. Par ailleurs, la difficulté d'introduire un dossier peut elle aussi créer des différences non justifiées entre bénéficiaires potentiels du logement.

Chapitre 2 : Les facteurs de conversion d'accès à l'énergie au regard des tendances européennes

Introduction

Nous avons vu précédemment qu'une capacité se compose de la combinaison de ressources et de facteurs de conversion. Après avoir analysé l'accès aux ressources à travers le prisme du service public universel dans le chapitre précédent, nous nous attellerons ici à détailler les facteurs de conversion. Afin de cibler précisément les éléments pertinents en la matière et dans le but de circonscrire la recherche, nous avons choisi de limiter l'étude du présent chapitre à une seule ressource, à savoir l'accès à l'énergie.

¹⁸⁹ H. REED et A. PERCY, « Shelter and Food : Basic income supplement Local Governance UK Budget effect », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, op. cit., p.42

¹⁹⁰ *Ibidem*, p.44

Section 1 : Les tendances européennes

§1 : Les tendances relevées

A la suite de l'analyse du chapitre précédent, nous synthétiserons ici les éléments pertinents communs aux services étudiés. En Europe, nous relevons :

- I) Une tendance importante de libéralisation de tous les domaines analysés.
- II) Une acceptation du qualificatif « universel » centrée sur son aspect *rationae personae* et *rationae loci*, en plus de son aspect financier. A ce titre, les personnes handicapées bénéficient d'une attention toute particulière
- III) Une interdiction nette des aides d'Etat de la part de l'Union. Pour pallier cela, les aides financières sont qualifiées de « compensations » pour service d'intérêt économique général, et ne sont tolérées qu'aux conditions de l'arrêt Altmark

En Belgique, nous relevons à la fois la perte des anciens monopoles d'Etat (liée à la mise en place des politiques européennes de libéralisation) et la présence de subsides pour aider les entreprises de fourniture de services d'intérêt général, même si celles-ci restent habilitées à faire profit.

§2 : Méthodologie

Nous observerons chacune des 3 tendances européennes dégagées en utilisant les facteurs de conversion comme outils d'analyse. La grille d'analyse sera identique à celle du chapitre précédent.

Chaque section portera ainsi sur l'une des tendances, qui sera analysée au regard successif des 3 facteurs de conversion. Pour rendre cette approche fonctionnelle, nous essayerons à chaque paragraphe de répondre à une question relative à la présence ou non du facteur de conversion analysé dans le contexte de la tendance étudiée. Par ailleurs, compte tenu de la proximité de ces deux concepts, nous étudierons chaque fois les facteurs individuels *via* le concept de *voice*.

Section 2 : La tendance de libéralisation du secteur de l'énergie

§1 : Facteurs individuels et *voice* : Le marché libéral et les caractéristiques personnelles

D)Etat des lieux

La première question à laquelle nous tenterons de répondre sera formulée comme suit : « *Le marché libéral de l'énergie prend-il en compte les caractéristiques personnelles de ses consommateurs ?* »

L'article 3 de la directive du 13 juillet 2009 relative au marché de l'électricité s'attarde sur les obligations de service public et la protection des consommateurs.¹⁹¹ Il précise ainsi son objectif de « *réaliser un marché de l'énergie concurrentiel où (...) les Etats-membres peuvent imposer aux entreprises du secteur de l'électricité, dans l'intérêt général, des obligations de service public qui peuvent porter sur (...) la qualité et le prix de la fourniture (...)* »

La directive a indéniablement pour objectif d'étendre la liberté de choix des consommateurs, en leur permettant, par la libéralisation du secteur de l'énergie, d'augmenter le nombre de fournisseurs disponibles.¹⁹² Ce choix sera influencé par deux caractéristiques principales que sont le prix et la qualité du service.¹⁹³ Par ailleurs, un consommateur qui désapprouverait la politique d'une entreprise aura la possibilité de faire valoir son opinion en en changeant, chose impossible en monopole. En ce sens, l'aspect « opportunité » du choix semble augmenté.

II) L'autorité de régulation

L'Europe prévoit par ailleurs de renforcer le rôle des autorités de régulation, qui sont indépendantes des pouvoirs publics.¹⁹⁴ Celles-ci ont entre autres pour rôle de fixer ou d'approuver les tarifs applicables à l'énergie.¹⁹⁵

En Belgique, le pouvoir de régulation du marché de l'énergie a été confié à la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG).¹⁹⁶ Les membres de son comité de direction sont désignés par le Roi et ont l'obligation de lui présenter un rapport annuel.¹⁹⁷ En revanche, le pouvoir exécutif n'exerce aucun contrôle sur la Commission elle-même.¹⁹⁸ C'est donc à elle seule que revient la tâche de fixer les tarifs de l'énergie.¹⁹⁹

Les activités relatives à l'énergie sont séparées en 2 catégories : les activités de réseaux, monopolistiques et donc régulées ; et les autres activités telles que la fourniture d'énergie, non régulées.²⁰⁰ Au niveau du coût, la loi électricité propose la possibilité d'un plafond maximum

¹⁹¹ Directive CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, *JOUE*, 2009, p. L211/55

¹⁹² I. GERKENS, « Droit de l'énergie-Gaz et électricité », in *X, Guide de droit immobilier*, Wolters Kluwer Belgium, Liège, 2010, p.VII.4.5.1.3-12

¹⁹³ C. DECLERQ et A. VINCENT, « L'ouverture du marché de l'électricité. I. Le cadre institutionnel », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000, p 5

¹⁹⁴ Q. PEIFER, « La régionalisation des tarifs de distribution d'énergie », *RDIR*, 2014, p.405

¹⁹⁵ Considérant 36 de la directive 2009/72/CE et considérant 32 de la directive 2009/73/CE

¹⁹⁶ Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité, *MB*, 11 mai 1999, p.16278, art 15/14, §1

¹⁹⁷ P. BOUCQUEY, « Le statut de l'autorité de régulation nationale quelques réflexions entre deux arrêts de la cour constitutionnelle » in *Actualités du droit de l'énergie*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p.373

¹⁹⁸ CC, 18 novembre 2010 (question préjudicielle), *APT*, 2011, p.49

¹⁹⁹ CC, 25 mai 2016, *MB*, 15 juillet 2016, p.44550

²⁰⁰ T. VANDEN BORRE et J-M. HUBERT, « Le marché de fourniture : activité non régulée dans le secteur énergétique belge ? » in *Actualités du droit de l'énergie*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 73

pour ses clients finaux à revenus modestes.²⁰¹ Cependant, les intérêts des actionnaires des gestionnaires de réseau s'opposent à une réduction trop drastique des prix.²⁰² Or, ceux-ci sont majoritairement des personnalités politiques, la plupart de ces infrastructures étant composées d'intercommunales.²⁰³

III) Information du consommateur

Pour faciliter le choix du consommateur, la CREG a par ailleurs lancé le service « CREG scan », qui lui permet de « *comparer son contrat d'électricité et de gaz naturel avec tous les autres contrats* »²⁰⁴ D'un point de vue des capacités, on note ainsi un accroissement de l'aspect « opportunité » du choix des consommateurs.

Si elle désire établir des installations de production énergétique, l'entreprise candidate doit obtenir une autorisation individuelle délivrée par le ministre fédéral de l'énergie sur l'avis de la CREG.²⁰⁵ Le marché belge du gaz naturel, quant à lui, reste fort concurrentiel, avec 42 entreprises dénombrées en 2017.²⁰⁶

Saskia Lavrijssen, professeur à l'Université de Tilburg, considère qu'une nouvelle législation en matière d'énergie est nécessaire, vu les importantes transformations technologiques et la transition énergétique.²⁰⁷ Pour elle, une « protection légale du consommateur » se définit comme « *les opportunités pour les consommateurs (...) de défendre leurs droits au tribunal mais aussi leur opportunité de s'exprimer dans les procédures administratives les concernant* »²⁰⁸, rejoignant ainsi la définition de *voice* d'Amartya Sen. La participation directe du public pour déterminer la politique de l'autorité de contrôle permettrait d'augmenter la légitimité de cette autorité et de défendre leurs droits.²⁰⁹

Or, certaines directives accentuant la libéralisation ont eu pour effet de faire disparaître le pouvoir de régularisation des prix de l'énergie.²¹⁰ Sachant que le facteur « prix » constitue un des 2 grands critères de choix majeurs que le consommateur prendra en compte pour atteindre un accès à l'énergie qui lui convient, cela n'augure rien de bon pour ses capacités.

²⁰¹T. VANDEN BORRE et J-M. HUBERT, « Le marché de fourniture : activité non régulée dans le secteur énergétique belge ? » in *Actualités du droit de l'énergie*, op. cit., p. 73

²⁰²P. BOUCQUEY, « Le statut de l'autorité de régulation nationale quelques réflexions entre deux arrêts de la cour constitutionnelle » in *Actualités du droit de l'énergie*, op cit, p.375

²⁰³*Ibidem*, p.305

²⁰⁴T. VANDEN BORRE et J-M. HUBERT, « Le marché de fourniture : activité non régulée dans le secteur énergétique belge ? » in *Actualités du droit de l'énergie*, op cit, p.46

²⁰⁵Rapport annuel 2017 de la CREG, <https://www.creg.be>, mis en ligne en mars 2018, consulté le 14 novembre 2018, p.14

²⁰⁶*Ibidem*, p.61

²⁰⁷S. LAVRIJSSEN, « The Right to Participate for the Consumers in the Energy Transition », *EEELR*, 2016, p.154

²⁰⁸*Ibidem*, p. 154 (trad libre)

²⁰⁹*Ibidem*, p.161

²¹⁰G. DURIVAUX, « Le droit à l'énergie et la libéralisation : un regard syndical européen », in *La libéralisation fête ses 10 ans : qui trinque?*, compte-rendu du colloque tenu le 30 novembre 2017 à Bruxelles, <http://www.rwade.be>, mis en en ligne le 30 novembre 2017, consulté le 13 novembre 2018, p.14

IV) Ebauches de pistes

Nous concluons donc que la libéralisation peut augmenter les facteurs de conversion individuels en élargissant les offres d'accès à l'énergie mais que cette tendance se doit de rester fortement contrôlée par les autorités de régularisation qui doivent établir leur politique sur base de concertation citoyenne, afin que l'accessibilité corresponde aux besoins et aux capacités financières de chacun. Cela doit notamment passer par le développement des outils de communication aux consommateurs, tels que ceux amorcés par la CREG, et par un actionnariat citoyen des entreprises de gestion, détaché d'intérêts politiques. Celui-ci permettrait entre autres de délier les mains de l'autorité de régulation, qui peut parfois être coincée entre les intérêts des actionnaires, d'une part, et des consommateurs d'autre part. Par ailleurs, l'instauration d'un système de gratuité de l'accès au service tel que proposé par le Global Institute aurait pour conséquence de moins limiter le choix des consommateurs.

§2 : Facteurs sociaux : un libéralisme discriminant ?

La seconde question que nous poserons ici sera formulée comme suit : « *Le contexte libéral crée-t-il des facilités d'accès différenciées à l'énergie entre plusieurs catégories de personnes ?* » Nous en analyserons deux aspects : celui du choix du fournisseur d'énergie, puis celui du rôle de l'autorité de régulation, en combinant l'analyse belge et européenne.

I) Le choix du fournisseur

La directive « électricité » prévient les mesures discriminatoires en termes de changement de fournisseurs.²¹¹ Elle prévoit également l'interdiction de la discrimination entre utilisateurs, notamment en faveur des clients d'entreprises liées aux gestionnaires de réseau.²¹² Ceux-ci doivent, à ce titre, établir un programme d'engagement démontrant les mesures prises pour éviter cette discrimination.²¹³ Le plan doit être réalisé indépendamment de l'approbation d'une partie tierce.²¹⁴

Malheureusement, un changement de fournisseur signifie également un changement de mode de fonctionnement. Celui-ci est en général décrit dans des conditions générales qui peuvent être plus ou moins bien rédigées.²¹⁵ En cela, tous les fournisseurs ne sont pas égaux et cette situation peut amener à une forme de discrimination entre les consommateurs, suivant la

²¹¹Directive CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, *JOUE*, 2009, p. L211/55, art 3.5

²¹²*Ibidem*, art 12, f)

²¹³*Ibidem*, art 5.4

²¹⁴S. DE SOMMER, « The political independance of national regulatory authorities : EU impulse versus national restraint », *RDIR*, 2015, p.197

²¹⁵D. VANSINTJAN, « Table ronde : quels autres possibles ? Les citoyens et les pouvoirs publics se mobilisent ! » in *La libéralisation fête ses 10 ans : qui trinque?, op.cit.*, p.26

qualité de la rédaction de ces CG d'une part, et la connaissance par les consommateurs des subtilités juridiques y afférant d'autre part.

II) Le rôle de l'autorité de régulation

L'accès à l'énergie doit se baser sur un système non discriminatoire.²¹⁶ A ce titre, l'autorité de régulation joue un rôle essentiel.²¹⁷ Elle peut ainsi exiger du gestionnaire de réseau qu'il adapte ses conditions d'accès, y compris au niveau du prix.²¹⁸ Cette politique se justifie, selon Jean-Marie Cheffert, par une « *impuissance relative de la concurrence dans ce marché qui légitime l'intervention publique* ». ²¹⁹

La CREG énonce chaque année son objectif de « *garantir un accès non discriminatoire au réseau* ». ²²⁰ Cela a pris différentes formes selon les années, passant du contrôle du respect des conditions légales d'*unbundling* à la mise en place du CREG scan déjà évoqué. En revanche, ces objectifs concernent principalement les discriminations entre entreprises. Pour les consommateurs, elle limite généralement ses interventions en la matière par une simple information des prix.

La CREG a par ailleurs permis l'annulation de plusieurs dispositions discriminatoires relatives à l'énergie. En matière de transport de gaz, par exemple, elle a ainsi introduit un recours relatif à l'ancien article 15/5 *quinquies* de la loi « gaz ». La Cour Constitutionnelle a ainsi annulé l'ancienne distinction entre « transit de gaz » et « transport de gaz » référant à 2 modes de distribution distincts qui permettaient des tarifs différenciés. ²²¹

III) Ebauches de pistes

Pour augmenter l'impact des facteurs sociaux, nous préconisons, au vu de ce qui précède, deux ébauches de solution : d'une part, l'uniformisation des conditions générales des fournisseurs d'énergie ; et d'autre part, une attention plus grande de la CREG (et plus généralement de toute autorité de régulation) *vis-à-vis* des discriminations entre consommateurs, l'autorité ne devant pas, à notre sens, se limiter aux seules différences entre fournisseurs. Par ailleurs, cela permettrait de choisir une entreprise adoptant un mode de production cohérent avec ses valeurs. Cette information se doit bien évidemment d'être gratuite pour le consommateur. Cela permettrait de mieux atteindre l'objectif

²¹⁶ Directive CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, *JOUE*, 2009, p. L211/55, art 32.1

²¹⁷ *Ibidem*, art 36 d)

²¹⁸ *Ibidem*, art 37.10

²¹⁹ J.-M. CHEFFERT, « Le service universel : une notion à cerner pour un champ politique à identifier », www.crid.be, consulté le 27 novembre 2018, p.6

²²⁰ Voyez notamment les notes de politiques générales de la CREG pour les années 2016 à 2018, <https://www.creg.be>

²²¹ CC, 8 juillet 2010, *MB*, 17 août 2010, p.53436

« d'universalité » promue par le Global Institute, mais également le respect de toutes les catégories de personnes, afin que les règles du marché ne créent pas de discriminations.

§3 : Facteurs environnementaux : Des infrastructures adaptées ?

La question que nous poserons dans le cadre de ce paragraphe sera la suivante : « *Les politiques visant à la libéralisation du secteur fournissent-elles des infrastructures adaptées pour l'accès à l'énergie ?* »

I) Un marché d'infrastructures transfrontalières

La directive « énergie » « *demande aux Etats-membres de prendre les mesures nécessaires pour développer les infrastructures de réseau de transport et distribution de l'énergie, notamment les interconnexions.* »²²² Pour ce faire, un règlement relatif aux infrastructures européennes dans l'Union a été adopté le 26 février 2014.²²³ Il définit les « infrastructures » comme « *tout type d'installations ou de partie d'installation lié à la production, au transport ou au stockage, y compris les interconnexions entre l'Union et les pays tiers.* »²²⁴ Ce domaine est par ailleurs la seule part du marché de l'énergie considérée de manière constante comme un monopole naturel par l'Europe.²²⁵

La loi Electricité belge définit quant à elle les infrastructures de transport comme « *le réseau national de transport d'électricité à très haute tension et haute tension interconnecté aux fins de [la] fournir à des clients finals ou à des gestionnaires de réseau de distribution (...)* »²²⁶

Le règlement confie à la Commission européenne la mission, sur base d'informations transmises tous les deux ans par les Etats-membres, de rédiger un rapport d'analyse visant notamment à « *déceler les écarts potentiels entre l'offre et la demande* »²²⁷ Dans son rapport de 2017, la Commission a réclamé une plus grande interconnectivité entre les secteurs de l'énergie, des transports et de la télécommunication.²²⁸ On notera qu'il s'agit de 3 des services essentiels identifiés par l'équipe du Global Institute.

²²²I. GERKENS, « Droit de l'énergie-Gaz et électricité », in *X, Guide de droit immobilier*, Wolters Kluwer Belgium, Liège, 2010, p.VII.4.5.1.3-3

²²³Règlement (UE) du Parlement européen et du conseil du 26 février 2014 concernant la communication à la Commission des projets d'investissement relatifs à des infrastructures énergétiques dans l'Union européenne, remplaçant le règlement (UE, Euratom) no 617/2010 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 736/96 du Conseil, *JOUE*, 2014, p. L 84/61

²²⁴*Ibidem*, art 2.1

²²⁵J. PERCEBOIS., « Énergie et théorie économique : un survol. », *Revue d'économie politique*, 2001,p.826

²²⁶Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité, *MB*, 11 mai 1999, p.16278,art 2, 7°

²²⁷Règlement (UE) du Parlement européen et du conseil du 26 février 2014 concernant la communication à la Commission des projets d'investissement relatifs à des infrastructures énergétiques dans l'Union européenne, remplaçant le règlement (UE, Euratom) no 617/2010 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 736/96 du Conseil, *JOUE*, 2014, p. L 84/61,art 10.1

²²⁸Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen, au Comité des régions et à la banque européenne d'investissement, « Troisième rapport sur l'état de l'union de l'énergie », <https://ec.europa.eu>, mis en ligne le 23 novembre 2017 et consulté le 19 novembre 2018, p.10

Par ailleurs, l'UE désire de son côté lancer une plateforme pour les investissements urbains visant à conseiller et informer les autorités publiques sur les possibilités de financement existantes.²²⁹ Ainsi a été mise en place en janvier 2018 la plateforme « Urbis », qui vise à donner des conseils techniques et financiers personnalisés à toute ville européenne qui en ferait la demande.²³⁰

II) Instruments financiers

L'Union a fixé parmi ses priorités d'action -en plus de la coopération technique transfrontalière- la fourniture d'aide aux projets d'intérêt commun au titre des Fonds, instruments et programmes financiers applicables à ces réseaux.²³¹ Ces instruments financiers sont décrits par la Commission comme « *des mesures de soutien financier prises par l'Union et financées (...) pour réaliser un ou plusieurs objectifs précis* »²³² Ils sont supposés produire un « effet levier », c'est-à-dire qu'ils doivent permettre la création de ressources supplémentaires plus importantes que celles nécessaires à leur mise en place.²³³ En 2017, le Fonds européen d'investissement stratégique (EFSI) a investi plus de 240 milliards pour garantir la transition énergétique.²³⁴ Cependant, l'UE n'en oublie pas l'importance de la concurrence et invite les Etats-membres à éviter toute distorsion entre les opérateurs présents sur le marché.²³⁵

En Belgique, contrairement aux secteurs du rail ou de l'eau, dont les infrastructures sont subventionnées par les pouvoirs publics, celles nécessaires à l'accès à l'énergie sont directement payées par ses utilisateurs finaux.²³⁶ La composante du prix de l'énergie servant à financer les infrastructures est représentée par les tarifs de réseau.²³⁷ Il s'agit du prix à payer pour profiter du raccordement et de l'accès au réseau.²³⁸

²²⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen, au Comité des régions et à la banque européenne d'investissement, « Troisième rapport sur l'état de l'union de l'énergie », *op.cit.*, p.13

²³⁰ Banque européenne d'investissement, « Urbis : un coup d'accélérateur pour les projets d'aménagement urbains », <http://www.eib.org>, mis en ligne le 23 février 2018, consulté le 19 novembre 2018

²³¹ Décision n°1364/2006 du Parlement et du Conseil du 6 septembre 2006, *JOUE*, p. L262/1, art 11.1

²³² Commission Européenne, 'Guidance for Member States on Financial Instruments – Glossary', <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance-guidance-member-states-financial-instruments-glossary>.

²³³ Groupe d'experts Fi-compass, « Présentation des instruments financiers pour le Fonds Social Européen », <https://www.fi-compass.eu>, 2017, consulté le 19 novembre 2018, p.4

²³⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen, au Comité des régions et à la banque européenne d'investissement, « Troisième rapport sur l'état de l'union de l'énergie », *op. cit.*, p.12

²³⁵ Décision n°1364/2006 du Parlement et du Conseil du 6 septembre 2006, *JOUE*, p. L262/1, art 12

²³⁶ P. BOUCQUEY et X. TATON, « Conclusions générales : les fonctions de la tarification dans les industries de réseau », *RDIR*, 2004, p.225

²³⁷ D. VERHOEVEN, « Les prix de détail de l'énergie et du gaz : incursions étatiques- trop poussées ?- dans un territoire soumis au marché », *RDIR*, 2014, p.190

²³⁸ *Ibidem*, p.290

III) Les infrastructures face aux lois du marché : monopole ou concurrence ?

Les gestionnaires de réseau belges sont respectivement Elia pour l'électricité et Fluxys pour le gaz.²³⁹ Elia offre ainsi un raccordement entre le producteur d'énergie et l'utilisateur final, en fournissant un réseau de lignes à haute tension.²⁴⁰ Celui-ci fait circuler l'énergie depuis le réseau à partir de ce qu'on appelle « le point de raccordement », jusqu'à une « travée », qui est un intermédiaire entre les lignes à haute tension et les bâtiments à alimenter en énergie.²⁴¹ De là, l'énergie passe par un autre équipement de raccordement (en général une ligne aérienne ou un câble souterrain), jusqu'au « point d'interface », frontière entre les installations de l'utilisateur final et le réseau.²⁴² Pour mieux comprendre ce système, nous vous renvoyons à l'annexe I de ce mémoire.

S'est posée la question de la nécessité de la libéralisation de ce réseau. Pour sa part, la CREG rechigne à laisser des tiers aux gestionnaires de réseau accéder au raccordement.²⁴³ Elle considère pourtant que « *l'accès des tiers au réseau constitue le fondement de la libéralisation du secteur de l'énergie.* »²⁴⁴ Cependant, la Commission craint que le fait que ces réseaux se trouvent entre les mains d'une partie autre que le client ou le producteur n'amène ce tiers à empêcher l'accès à l'énergie à la fois au producteur et au consommateur final.²⁴⁵ Cela serait selon elle possible dans la mesure où rien n'impose que toutes les infrastructures n'appartiennent au gestionnaire de réseau, pourtant légalement garant d'empêcher une prohibition d'énergie par un contrôle abusif des infrastructures ou un prix de raccordement trop élevé.²⁴⁶ Ainsi, la CREG plaide-t-elle pour l'appropriation totale par lui de l'ensemble des équipements, et ce au-delà de la travée et jusqu'au point de raccordement.²⁴⁷

David Renders et Raphael Born considèrent quant à eux cette critique infondée, notamment car la directive demanderait déjà une appropriation par le gestionnaire de réseau des infrastructures de transport.²⁴⁸

²³⁹ J DIEPART et W. GELDHOF, « Les conditions générales de fourniture d'énergie aux consommateurs », *op.cit.*, p.315 (note 28)

²⁴⁰ Cette information est disponible sur le site Internet d'Elia, <http://www.elia.be>, section « Produits et services »

²⁴¹ « Le raccordement au réseau Elia : un processus en plusieurs étapes », document mis en ligne par Elia sur son site <http://www.elia.be>, consulté le 20 novembre 2018

²⁴² *Ibidem*

²⁴³ CREG, Etude (F)021205-CDC-106 relative à « la délimitation du réseau de transport à l'égard des installations de raccordement et des lignes directes » réalisée en application de l'article 23, § 2, deuxième alinéa, 2 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, 5 décembre 2002, p. 11

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 11

²⁴⁵ CREG, Etude (F)021205-CDC-106 relative à « la délimitation du réseau de transport à l'égard des installations de raccordement et des lignes directes » *op.cit.*, p. 11

²⁴⁶ *Ibidem*, p.7

²⁴⁷ R. BORN. et D. RENDERS, « 5. - L'impact du troisième paquet énergie en droit interne : les réseaux, les conduites et les lignes au sein des lois électricité et gaz » in *Actualités du droit de l'énergie*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp.176-179

²⁴⁸ *Ibidem*, p.177

IV) Ebauches de pistes

A la question de la pertinence des politiques libérales pour la gestion des infrastructures, l'Europe comme la Belgique semblent répondre par la négative. En effet, tous les acteurs analysés semblent plaider pour le maintien du monopole dans ce domaine précis. Nous renvoyons aux développements antérieurs sur la question pour une approche analytique.

Par ailleurs, il ne faudrait pas pour autant ignorer les sirènes d'alarme de la CREG, d'une part car les dispositions législatives relatives à ce monopole manquent de clarté ; et d'autre part car la libéralisation croissante du secteur de l'énergie pourrait également toucher ce secteur à l'avenir. Gageons dès lors que de nouveaux documents législatifs préciseront et protégeront davantage ce monopole, que ce soit au niveau européen ou belge.

Section 3 : La signification géographique du terme « universel »

Introduction

On l'a vu, la notion d'« universalité » est polysémique. Pour les institutions européennes, elle revêt plusieurs significations d'importance plus ou moins égale, et notamment un sens géographique, tandis que pour Portes et l'équipe de l'UCL, l'aspect financier est clairement privilégié. Cette section analysera uniquement la partie « géographique » de l'universalité. L'aspect financier sera quant à lui étudié dans la prochaine section, en même temps que les conditions de l'arrêt Altmark. Pour l'analyse des capacités, nous utiliserons le même schéma d'opérationnalisation des théories de Sen que pour la section précédente.

§1 : Facteur individuel et voice : Les caractéristiques personnelles en termes de lieu de vie

I) Les rôles du service universel

La question que nous poserons ici sera la suivante : « *Les politiques européennes visant à couvrir l'ensemble du territoire et des foyers en termes d'accès à l'énergie prennent-elles en compte les demandes des consommateurs ?* »

La Commission européenne considère que, pour fournir un service universel, un appel d'offre doit être lancé sur une base géographique.²⁴⁹ Dans le *Livre Vert*, le « service universel » est défini comme « *un ensemble d'exigences d'intérêt général mis à la disposition de tous les consommateurs (...) indépendamment de leur position géographique* »²⁵⁰ Il est directement lié

²⁴⁹J.-M. CHEFFERT, E. COUNE et L. LECOQ, « Principes régissant la politique de service universel : une relecture des solutions belge et européenne », <http://www.crid.be>, consulté le 22 novembre 2018, p.7

²⁵⁰ M. TOURBE, « Service public versus service universel : une controverse infondée ? », *Critique internationale*, 2004, p.21

à la libéralisation des services publics car il en constitue un outil indispensable de régulation.²⁵¹

En 1992, la Commission émit une analyse relative à la situation des services publics où elle mit principalement l'accent sur l'accès de tous les opérateurs au marché, donnant ainsi au terme « universel » une consonance plus libérale et centrée sur les entreprises, que géographique ou financière et donc centrée sur les usagers.²⁵² Cette première utilisation du terme fut cependant critiquée pour son manque de clarté et l'Europe dut la préciser.²⁵³ Ce fut fait quelque temps plus tard, quand les institutions expliquèrent que le principe de « *service public* » comprenait 3 aspects :

- I) L'universalité, qui signifie l'accès pour tous à un prix abordable (objectif **d'abordabilité**)
- II) L'égalité, qui comprend un accès indépendant de sa localisation géographique (objectif **d'accessibilité**)
- III) La continuité, à la fois en termes temporels et qualitatifs²⁵⁴ (objectif **de qualité**)

L'« universalité » pour ses usagers a quant à elle pris dans la pratique deux aspects : l'un territorial, et l'autre personnel. Le premier se réfère plutôt à la création d'un réseau couvrant l'ensemble du territoire (*disponibilité*), le second à la qualité du service (*accès*).²⁵⁵ Pour les pays développés, la seconde question s'est bien plus posée que la première, le territoire étant déjà largement couvert en termes de disponibilités et ne demandant que la « *possibilité pour tous, d'être à tout moment à proximité [du service]* »²⁵⁶

Cependant, cela n'a pas empêché les différences géographiques relatives à la fourniture de services publics de devenir une source importante de critiques des différents gouvernements, politiciens ou Etats.²⁵⁷ Certaines personnes considèrent ainsi que, pour s'adapter à certains lieux de vie, les entités de régulation « *devraient être relayées par des antennes régionales ou locales pour répondre à des questions spécifiques à la nature de leur territoire.* »²⁵⁸ Malheureusement, ce n'est pas encore le cas.

²⁵¹O. BATURA, « Chapter 2 Liberalisation of Telecommunications Services: Social Embedding of the Liberalised Market as a Regulatory Challenge », in *Universal Service in WTO and EU Law, Legal Issues of Services of General Interest*, Asser Press, 2016, p.45

²⁵²*Ibidem*, p.47

²⁵³*Ibidem*, p.49

²⁵⁴*Ibidem*, p.49

²⁵⁵*Ibidem*, p.49

²⁵⁶*Ibidem* p.51 (trad libre)

²⁵⁷K. ELIASSEN et J. FROAM, « Deregulation, privatisation and public service delivery: Universal service in telecommunications in Europe », *Policy and Society*, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2008.10.001>, mis en ligne le 3 mars 2017 et consulté le 21 novembre 2018, p.239

²⁵⁸P. DE LADoucETTE, « Régulation de l'énergie en Europe : Méthodes, enjeux, défis », *Géoeconomie*, Choiseul, 2013, p.80

II) L'objectif d'accessibilité

Pour atteindre l'objectif d'accessibilité, les autorités sont autorisées à utiliser n'importe quel type de technologie disponible.²⁵⁹ De même, elles ont le pouvoir (et même l'obligation) d'imposer aux entreprises fournisseuses de services de téléphonie accessible au public (dites « PATS »), des règles de natures diverses comprenant notamment un accès à des téléphones publics payants et la mise en place de mesures spécifiques pour les personnes handicapées.²⁶⁰ Ce point sera consacré à ce mécanisme, et à la possibilité de l'étendre au service de l'énergie.

Parmi les mesures précitées, on retrouve notamment la possibilité d'appeler gratuitement des services d'urgence en composant le bien connu numéro « 112 ».²⁶¹ Les autres services de Télécom ne sont pas soumis à une telle obligation, mais une annexe à la directive « Service Universel » autorise les Etats-membres à calquer ces obligations pour d'autres services.²⁶² L'UE impose notamment une obligation de « routage des appels d'urgence » visant à déterminer la localisation des utilisateurs de services de téléphonie d'urgence, mais cette exigence a été clairement déterminée comme étant disproportionnée.²⁶³

La localisation des utilisateurs de ces services peut se faire suivant deux méthodes distinctes : la méthode *push*, préconisée par la Commission qui « *permet de transmettre les données de localisation de manière automatique* » et la méthode dite *pull* qui « *implique une demande de localisation de la part des services d'urgence* ».²⁶⁴ Ce constat nous amène à nous poser une question qui peut être transposée à tous les domaines, y compris à celui de l'énergie. Si les autorités nationales ont besoin d'informations de localisation pour la fourniture d'un SPU, vaut-il mieux que ces informations leur soient transmises automatiquement (système plus efficace) ou avec l'autorisation préalable des usagers ? A notre sens, même si la première option est privilégiée par la Commission, elle empiète sur la possibilité d'appliquer le système de *voice plébiscité* par Amartya Sen.

III) Ebauches de pistes

Nous concluons que l'augmentation des capacités par la politique européenne de service universel devrait passer par la création d'antennes locales rattachées à l'autorité de régulation. En effet, cela permettrait selon nous de personnaliser le service mais également d'éviter les

²⁵⁹ ROBERT, R., « Voice over IP: Une réglementation sur la bonne voie? », *R.D.T.I.*, 2008, p.440

²⁶⁰ *Ibidem*, p.440

²⁶¹ *Ibidem*, p.441

²⁶² *Ibidem*, p.441

²⁶³ *Ibidem*, p.441

²⁶⁴ J.JOST, « Le numéro d'urgence unique européen: état des lieux et exigences nouvelles », *R.E.D.C.*, 2007-2008 p.623

discriminations. Par ailleurs, nous préconisons dans cette même optique le développement d'une méthode *pull*, qui permet d'adapter les interventions étatiques aux besoins énoncés par les consommateurs eux-mêmes.

§2 : Facteurs sociaux : La gestion des pénuries

I) L'objectif de qualité

La question que nous nous posons ici sera la suivante : « *Les politiques de service universel désavantagent-elles certaines catégories de personnes dans les cas de pénurie énergétiques ?* »

La directive « service universel » énonce l'« importance, pour les opérateurs de service universel, de préserver l'intégrité du réseau et de maintenir la qualité et la continuité du service »²⁶⁵ A ce sujet, la directive énergie inclut dans les obligations de service public une forme de « régularité (...) de fourniture »²⁶⁶

Le *Livre Vert* aborde le sujet de la qualité du service en rappelant que, bien que ces objectifs de qualité soient dans l'ensemble laissés à la libre appréciation des Etats, l'Europe leur impose malgré tout certaines normes de qualité.²⁶⁷ Selon la Commission, le maintien d'un niveau élevé de qualité et de sécurité de fourniture constitue un des 9 principes des services d'intérêt général.²⁶⁸ Des chercheuses du CIRIEC (Centre de recherche centré sur l'économie publique) considèrent par ailleurs que, pour atteindre l'objectif d'accomplissement des droits des consommateurs et usagers finaux des services (un autre des 9 principes), les opérateurs doivent disposer d'incitatifs suffisants pour maintenir des niveaux de service adéquats à long terme.²⁶⁹ Cette incitation prendra la forme de conditions de fourniture avantageuses pour eux.²⁷⁰

II) Gestion de la flexibilité

On appelle « flexibilité » la capacité d'un utilisateur de réseau à s'adapter à des signaux externes.²⁷¹ En Région wallonne, la flexibilité s'entend comme la capacité du gestionnaire de

²⁶⁵Directive 2002/22 du Parlement et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»), *JOUE*, 2002, p.L 108/51, considérant 14

²⁶⁶Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, *JOUE*, 1998, p. L15/14, art 3, §1

²⁶⁷Commission des Communautés européennes, « Livre Vert sur les services d'intérêt général », <https://eur-lex.europa.eu>, Bruxelles, 21 mai 2003, p.18

²⁶⁸*Ibidem*, p.9

²⁶⁹L. CAPONETTI et B. SAK, « Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ? », *CIRIEC*, 2016, p.24

²⁷⁰Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions - Livre blanc sur les services d'intérêt général, <http://eur-lex.europa.eu>, mis en ligne le 14 octobre 2004 consulté le 10 octobre 2018, p.9

²⁷¹I. GERKENS, « La promotion des énergies renouvelables en Belgique et en Europe : opportunités et contraintes – La flexibilité dans tous ses états. La flexibilité de l'accès au réseau électrique pour la production décentralisée, une approche innovante », *RDIR*, 2015, p.45

réseau de proposer un contrat de raccordement avec accès adaptable quelle que soit la capacité disponible.²⁷²

La quantité d'électricité est modulable en période de saturation du réseau.²⁷³ Si une pénurie impose une période de *black-out* provisoire programmée, la CREG propose un « délestage partiellement non forcé et sélectif »²⁷⁴ Cela consiste à délester prioritairement les secteurs dits « non prioritaires »²⁷⁵ Ceux-ci seront déterminés par les ministres de l'Energie et l'Economie et correspondent aux tranches privées d'énergie en priorité.²⁷⁶

Ces décisions se basent sur des critères qui semblent légitimes aux ministres, mais peuvent poser question si certaines tranches sont délestées trop fréquemment. Ainsi, le plan de délestage qui eut lieu en 2014 avait soulevé certaines critiques, en ce qu'il avait prévu de priver une des zones de façon plus fréquente, en vue de préserver les autres, jugées plus essentielles car mieux fournies en services publics indispensables tels que des hôpitaux ou des trains.²⁷⁷

III) Ebauches de pistes

Pour garantir l'égalité entre utilisateurs que nous proposons dans notre grille d'analyse, nous proposons deux pistes : d'une part une incitation financière pour pousser les fournisseurs d'énergie, afin de les encourager à approvisionner certaines zones plus reculées sans faire de pertes ; d'autre part une énumération légale plus stricte des critères qui peuvent servir à l'application du plan de délestage. Ces deux pistes sont toutes les deux liées à l'aspect « discrimination » de la grille.

§3 : Facteurs environnementaux : une Europe adaptée ?

La question de ce paragraphe sera la suivante : « *Le territoire européen fournit-il un cadre adapté à l'application d'une politique de service universel ?* »

I) Plan de tension

La directive « service universel » impose que « *les Etats-membres veillent à ce que toutes les demandes raisonnables de raccordement en position déterminée au réseau de téléphone*

²⁷²CC, 28 avril 2016, MB, 20 juin 2016, p.37199

²⁷³ I. GERKENS, « Le développement des réseaux d'électricité... ou comment concilier besoins énergétiques et contraintes administratives », *Amén.*, 2013, p.217

²⁷⁴CREG, « Etude (F)140908-CDC-1352 relative au Marché de gros belge en cas de rareté et de pénurie d'électricité », <http://www.creg.info>, 8 septembre 2014, consulté le 3 décembre 2018, P.7

²⁷⁵*Ibidem*, p.7

²⁷⁶SPF économie, « Qu'est-ce que le plan de délestage ? », <https://economie.fgov.be>, consulté le 3 décembre 2018

²⁷⁷Question n°161 de Caroline Cassart-Mailleux du 13 octobre 2015 à la ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement Durable, *La Chambre*, doc.parl., 1^{ère} session de la 54^{ème} législature, QRVA 54 049, p.345

public (...) soient satisfaites par une entreprise au moins ». ²⁷⁸Cette obligation ne peut cependant pas valablement être satisfaite si des infrastructures adaptées ne peuvent permettre un raccordement entre l'utilisateur et l'entreprise fournisseuse. En matière d'énergie, l'obligation de partage des infrastructures s'est renforcée d'année en année, aboutissant à « *l'idée de création d'un réseau unique de pylônes et d'antennes, disponible pour tous (...) et géré par un gestionnaire de réseau indépendant.* » ²⁷⁹

La tension présente sur les lignes est régulée par le gestionnaire de réseau, qui est amené à mettre au point ce qu'on appelle « un plan de tension ». ²⁸⁰En fonction des variations liées notamment à l'arrivée de nouveaux fournisseurs d'énergie sur le réseau, ce plan doit être modifié. ²⁸¹ Pour ce faire, le gestionnaire devra s'aider en Région wallonne du tracé des lignes de réseau, qui figure au plan de secteur en tant que « périmètre de réservation ». ²⁸²Celui-ci s'entend comme la « *partie de territoire qui réserve les espaces nécessaires à la réalisation, la protection ou le maintien d'infrastructures (...) ou de transport de fluide et d'énergie* ». ²⁸³

II) Plan de secteur

En vue de faciliter les procédures administratives en la matière, la Région wallonne a dans un premier temps décidé de ne pas inscrire toutes les catégories d'infrastructures de réseaux au plan de secteur. ²⁸⁴Du temps de l'ancien CWATUPE, seules les infrastructures « susceptibles d'être incompatibles avec d'autres constructions » devaient figurer sur le plan. ²⁸⁵Suite à l'adoption du Code de Développement Territorial (CoDT), le plan de secteur comporte maintenant obligatoirement le tracé des principales infrastructures. ²⁸⁶Celles-ci sont protégées par l'établissement de périmètres où la construction est interdite. ²⁸⁷

Cette évolution nous semble heureuse, dans la mesure où elle permet une information plus efficace des possibilités disponibles en termes d'accès à l'énergie. En revanche, le CoDT n'évoque pas la notion de « service universel », ni la nécessité de fournir des infrastructures adaptées à l'ensemble du territoire.

²⁷⁸Directive 2002/22 du Parlement et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»), JOUE, 2002, p.L 108/51, art 4.1

²⁷⁹E. GILLET, « La réduction du rôle et des ressources des communes: une fatalité? Conclusions de la journée d'étude de la Revue de droit communal », *Rev. Dr. Communal*, 2002, p.177

²⁸⁰A. BOUALLAGA, « Gestion énergétique d'une infrastructure de charge intelligente de véhicules électriques dans un réseau de distribution intégrant des énergies renouvelables. », *Sciences de l'ingénieur [physics]*. Université Lille 1 Sciences et Technologies, 2015, p.51

²⁸¹*Ibidem*, p.51

²⁸²Code du Développement territorial (ci-après CoDT), version du 8 octobre 2018, <http://codt.wallonie.be>, art D.II.21, §1, 2°

²⁸³CoDT, art D.II.21, §1, 2°

²⁸⁴I. GERKENS, « Le développement des réseaux d'électricité... ou comment concilier besoins énergétiques et contraintes administratives », *op.cit.*, p.213

²⁸⁵*Ibidem*, p.213

²⁸⁶CoDT, art D.II.43

²⁸⁷CoDT, art D.II.21, §1, 2°

III) Ebauches de pistes

Le plan de tension constitue un outil bien utile pour garantir un accès à l'énergie non discriminatoire, et adapté aux besoins des utilisateurs. Il nous semble cependant dommage qu'il ne fasse l'objet d'aucune obligation spécifique au sein du CoDT. De même, l'absence de dispositions relatives au service universel ne facilite pas vraiment sa mise en œuvre.

C'est pourquoi nous préconisons l'instauration de devoirs dans le CoDT liés à la nécessité d'instaurer le service universel sur tout le territoire. Par ailleurs, nous prôtons également la mise en place de critères plus stricts pour l'élaboration du plan de tension, qui seraient eux aussi présents dans le Code.

Section 4 : Les conditions de l'arrêt Altmark

§1 : Facteur individuel et voice : une compensation proportionnelle ?

I) Contrôle des ménages

On l'a vu précédemment, l'arrêt Altmark impose qu'une « compensation pour service d'intérêt économique général » soit proportionnelle aux besoins. Ce paragraphe portera ainsi sur la question suivante : « *La compensation attribuée par l'Etat est-elle proportionnelle aux besoins des ménages ?* »

Cette question pose également celle de la connaissance par l'Etat de la composition des ménages, ce qui renvoie naturellement au problème de la fraude sociale, qui constitue une préoccupation importante des politiques publiques belges.²⁸⁸ Dans cette optique, le secrétaire d'Etat Bart Tommelein a fait passer le 23 mai 2016 une loi modifiant l'ancien article 101 de la loi-programme du 29 mars 2012. Cette loi « Tommelein » oblige les gestionnaires de réseau et les sociétés de distribution à transmettre certaines données relatives aux clients dont la consommation s'éloigne de 80% par rapport à la moyenne enregistrée.²⁸⁹ Elle introduit également une présomption de fraude dans ces cas-là.²⁹⁰ En effet, le législateur considère que cela constitue un indice de fausse composition de ménage visant à tromper la Sécurité sociale.²⁹¹

Le système mis en œuvre par la loi Tommelein, dit « système push », se décompose en 3 étapes. Lors de la première phase, les gestionnaires de réseau communiquent

²⁸⁸M. VERWILGHEN. et D. BIBAUW, « La lutte contre la fraude sociale au domicile : le point sur le système « push » », *Rev. dr. pén. entr.*, 2018, p.175

²⁸⁹Loi du 13 mai 2016 modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaire de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale, *MB*, 27 mai 2016, p.33415, art 2

²⁹⁰M. VERWILGHEN. et D. BIBAUW, « La lutte contre la fraude sociale au domicile : le point sur le système « push » » *op.cit.*, p.175

²⁹¹*Ibidem*, p.175

automatiquement les informations relatives aux clients dont la consommation est disproportionnée.²⁹² Ensuite, la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale transmet ces informations aux institutions publiques de Sécurité Sociale, qui les comparent finalement avec celles dont ils disposent déjà par rapport à l'octroi de prestations sociales.²⁹³

Ce système a remplacé l'ancien projet de système « pull », jamais mis en œuvre dans la pratique, qui prévoyait de laisser plein pouvoir aux inspecteurs sociaux d'exiger la production de données relatives à la consommation en cas de présomption d'utilisation d'une adresse fictive.²⁹⁴

II) L'accessibilité financière

L'article 36 de la Charte des Droits fondamentaux de l'UE énonce que « *l'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général* ». Les Etats-membres ont l'obligation de moyen d'aider à leur réalisation sur tout le territoire.²⁹⁵ Les SEIG sont en règle soumis aux lois du marché intérieur, mais des dérogations peuvent leur être appliquées pour leur permettre de garantir l'intérêt général.²⁹⁶

La fourniture du service universel peut s'avérer coûteuse pour l'entreprise qui en a la charge.²⁹⁷ C'est pourquoi la directive « service universel » permet deux options d'indemnisation qui peuvent s'appliquer cumulativement. D'une part, les Etats-membres peuvent directement puiser dans les fonds publics ; et d'autre part, ils ont la possibilité de répartir le coût net entre les différents fournisseurs de réseau.²⁹⁸ En son considérant 18, la directive impose cependant que l'application de ces méthodes empiète un minimum sur l'article 107 TFUE.²⁹⁹

Chacune des deux méthodes présente ses avantages et ses inconvénients. Si la première impacte davantage les finances publiques, la seconde crée une plus grande distorsion au sein du marché.³⁰⁰ Par ailleurs, la première crée un financement par les contribuables, *via* l'impôt ;

²⁹²M. VERWILGHEN, et D. BIBAUW, « La lutte contre la fraude sociale au domicile : le point sur le système « push » » *op.cit.* p.175

²⁹³*Ibidem*, p.175

²⁹⁴*Ibidem*, p.176

²⁹⁵J.-M. WOLTER, « Autonomie locale et droit européen » in *Externalisation des missions des pouvoirs locaux*, Bruxelles, Larcier, 2010, p.85

²⁹⁶Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 novembre 2007 accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle » - Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen [COM(2007) 725 final - Non publié au Journal officiel].

²⁹⁷E. SLAUTSKY, « Financement du service universel des communications électroniques et autonomie nationale : quelques enseignements récents de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union », *op.cit.*, p.886

²⁹⁸Directive 2002/22 du Parlement et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»), JOUE, 2002, p.L 108/51, art 13.1

²⁹⁹Directive «service universel », considérant 18

³⁰⁰E. SLAUTSKY, « Financement du service universel des communications électroniques et autonomie nationale : quelques enseignements récents de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union », *op.cit.*, p.887

tandis que la seconde reporte ses coûts sur le consommateur.³⁰¹ C'est donc la première option qui correspond le plus aux visions du Global Institute.

Concernant l'étendue de l'indemnisation, il a été décidé, suite à une condamnation de la CJUE, de l'établir en Belgique au cas par cas, et pas de façon générale et abstraite.³⁰² Comme le Parlement n'a pas la possibilité d'effectuer une telle appréciation, ce sera à l'autorité de régulation de s'en charger.³⁰³

III) Ebauche de pistes

On retrouve le même genre de considérations pour le financement que pour l'aspect géographique du service universel. Le côté automatique de la signalisation des ménages à consommation trop élevée nous semble contraire à l'objectif d'accessibilité personnalisée que nous relevions dans notre grille d'analyse. En revanche, confier le pouvoir de contrôle à l'autorité de régulation plutôt qu'au Parlement permet une personnalisation plus grande, si toutefois les consommateurs ont, comme nous l'avons plébiscité, la possibilité d'intervenir dans la politique décisionnelle de celle-ci.

§2 : Facteurs sociaux : un financement discriminatoire ?

I) Paramètres de compensation de minimis

La question que nous posons ici sera la suivante : « *Les paramètres de compensation choisis pour tolérer une aide financière à l'énergie sont-ils discriminatoires ?* » L'arrêt Altmark a donné lieu à l'adoption par les instances européennes d'un règlement du 25 avril 2012 concernant les aides d'Etat.³⁰⁴ Celui-ci impose, pour qualifier une aide de « compensation de minimis », c'est-à-dire trop faible pour nécessiter une signalisation à la Commission, les conditions suivantes :

- I) Une aide de 500.000 euros maximum sur une période de 3 ans
- II) Une aide transparente, c'est-à-dire dont le montant peut être calculé sans analyse de risque³⁰⁵

Ce plafond peut toutefois être dépassé sur décision de la Commission européenne, à qui le problème doit être signalé.³⁰⁶ Une exception générale a cependant été établie à l'égard des

³⁰¹E. SLAUTSKY., « Financement du service universel des communications électroniques et autonomie nationale : quelques enseignements récents de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union », *op.cit.*, p.887

³⁰²*Ibidem*, p.887

³⁰³*Ibidem*, p.887

³⁰⁴Règlement (UE) No 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général, *JOUE*, 26 avril 2012, p. L114/8

³⁰⁵ Règlement de la Commission du 25 avril 2012, *op cit*, art 2

aéroports de moins de 200.000 passagers par an, ainsi qu'aux liaisons de moins de 300.000 passagers desservant des îles.³⁰⁷

En plus de cela, la compensation peut dépasser ce plafond, mais dans ce cas, elle doit bénéficier d'un caractère proportionné, contrôlé par la Commission.³⁰⁸ En revanche, la définition de « service d'intérêt général » est largement laissée à la libre interprétation des Etats membres.³⁰⁹ Le plafond de 500.000 euros s'applique quant à lui pour chaque service d'intérêt général, et non pour chaque entreprise.³¹⁰ Il est ainsi possible de consacrer plusieurs fois cette somme à la même entreprise, de même que plusieurs entreprises peuvent ensemble en fournir un seul.³¹¹ Les aspects « discriminatoires » traités par la Commission s'attardent à nouveau bien plus sur les discriminations entre entreprises et sur la quatrième condition de l'arrêt Altmark que sur les différences entre consommateurs.³¹²

II) Ebauches de pistes

Le caractère proportionné que doit revêtir l'aide que l'Etat peut fournir au titre de compensation *de minimis* peut constituer un obstacle à la fourniture d'un service d'accès à l'énergie pour tous, dans la mesure où le plafond de 500.000 euros n'est pas suffisant pour satisfaire aux besoins de chacun. Par ailleurs, la libre interprétation par les Etats de la notion de SEIG (et donc des entreprises qui les fournissent) restreint la possibilité d'opter pour un mode de production d'énergie cohérent avec les valeurs de tous les consommateurs, et accessible financièrement, puisque l'Etat choisit seul (et donc sans l'avis des consommateurs) les entreprises qui bénéficieront de l'aide financière. Enfin, nous regrettons ici aussi l'insistance beaucoup plus grande de la Commission européenne sur les discriminations entre entreprises plutôt que celles entre consommateurs.

§3 : Facteurs environnementaux : Signalement des aides

I) Communication à la Commission

La question que nous nous posons ici sera la suivante : « *Le mode de signalement des aides financières d'Etat favorise-t-il un choix d'accès à l'énergie plus étendu pour les consommateurs ?* »

³⁰⁶A. LEPIECE, « Le financement public des infrastructures de transport et leur tarification au regard de la réglementation européenne en matière d'aides d'Etat », *RDIR*, 2017, p.143

³⁰⁷*Ibidem*, p.143

³⁰⁸CJUE, 2 septembre 2010, *Rec CJCE*, 2010, p.7831, concl. M. JAASKINEN

³⁰⁹Trib. UE (5e ch.) 7 novembre 2012 (Coordination bruxelloise d'institutions sociales et de santé (CBI) / Commission), *JOC*, 22 novembre 2012, p.18

³¹⁰Commission européenne (document de travail de la Commission), « Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat, de « marchés publics » et de « marché intérieur », <http://ec.europa.eu>, Bruxelles, 29 avril 2013, p.52

³¹¹*Ibidem*, p.51

³¹²*Ibidem*, voyez l'ensemble du document

Le règlement sur les aides d'Etat crée une obligation de signalement pour les aides accordées à titre de compensation.³¹³ Celui-ci peut se faire de deux façons distinctes : soit l'Etat informe individuellement chaque entreprise de ce qu'elle fait l'objet d'une subvention *de minimis* (c'est-à-dire tolérée par l'Union et non communiquées à la Commission) ; soit il établit un registre central dédié, rendant cette obligation caduque.³¹⁴

La Commission a développé une application alimentée par les Etats-membres eux-mêmes, reprenant les diverses aides qu'ils accordent à des entreprises.³¹⁵ Nommée « *Transparency Award Module* », elle leur permet d'indiquer à la Commission chaque aide accordée à chaque entreprise.³¹⁶ Parallèlement à cela, le Journal officiel de l'UE publie régulièrement les autorisations d'aides d'Etat que l'Union a acceptées.³¹⁷

Quand un Etat lui signale une potentielle atteinte au Marché intérieur, la Commission peut demander des renseignements complémentaires ou procéder elle-même à un examen plus approfondi.³¹⁸ Elle peut également, après avoir laissé à l'Etat la possibilité de se justifier, décider de suspendre purement et simplement le versement des aides qu'elle considère illégales.³¹⁹

II) Ebauches de pistes

Le processus de signalement des aides d'Etat à la Commission exclut totalement les consommateurs et se limite à un dialogue entre l'Etat membre et les institutions européennes. Or, la justification de la nécessité de laisser perdurer une aide d'Etat se doit de prendre en compte la situation personnelle des consommateurs qui utilisent les produits de l'entreprise subventionnée. En effet, la privation d'une subvention aura des répercussions importantes sur le prix final, voire pourrait même forcer l'entreprise à ne plus fournir du tout son service.

Cette situation est d'autant plus dommage que la Commission a mis en place un large dispositif d'information aux citoyens des aides existantes, dont l'utilité nous pose question, dans la mesure où ceux-ci sont exclus du processus décisionnel. Nous préconisons donc

³¹³Règlement (UE) No 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général, *JOUE*, 26 avril 2012, p. L114/8, art 3, §1

³¹⁴*Ibidem*, art 3, §§1-2

³¹⁵SPF Economie, « Aide d'Etat », document informatif disponible sur son site <https://economie.fgov.be>, mis à jour le 14 février 2018 et consulté le 14 décembre 2018

³¹⁶*Ibidem*

³¹⁷A titre d'exemple, voyez *JOUE*, « Communications et informations », 2 février 2010, pp.1-15

³¹⁸Règlement (CE) du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, *JO L83* du 27 mars 1999, p.1, art 5 et 6

³¹⁹*Ibidem*, art 11

l'utilisation de ces outils pour permettre l'application du principe de *voicedans* ce domaine, et pour garantir un accès plus personnalisé à l'énergie.

Chapitre 3 : Pour l'instauration d'un SPU de l'énergie en Belgique : obstacles et solutions

Introduction

A présent que nous possédons plusieurs indices sur l'instauration d'un SPU de l'énergie au service des capacités, nous allons tenter de systématiser ces résultats afin de faire de concrètes propositions *de lege feranda*. Pour ce faire, nous séparerons ce chapitre en quatre sections, chacune consacrée à un item de notre grille d'analyse. Nous limiterons notre analyse au cas de l'Etat belge.

Chaque section analysera les obstacles qui empêchent la réalisation de l'item dans le système belge actuel, et se conclura par quelques idées visant à lever ces obstacles.

Section 1 : Un service clair et personnalisé

§1 : Premier obstacle : La dépossession de l'autorité de régulation pour les consommateurs

I) Les autorités de contrôle de l'ensemble du marché

La régulation a été définie par G. Marcou comme « *la transformation des fonctions de l'Etat qui (...) agit par la production normative pour conformer les droits et obligations des sujets économiques à ses objectifs (...)* »³²⁰. Elle est dirigée en Belgique pour l'ensemble des secteurs par deux instances administratives, à savoir l'Autorité belge de la concurrence (« ABC ») et le service de la concurrence.³²¹ L'Autorité de la concurrence dispose d'un organe de contrôle, l'Auditorat, qui agit en parallèle du service de la Concurrence pour mener des instructions.³²² L'Auditorat ne mène cependant ses enquêtes qu'à la demande d'un membre du pouvoir exécutif ou judiciaire, voire d'une des entreprises qui réalisent la fusion.³²³

Le Comité de direction de l'Autorité belge de la Concurrence est composé d'un président, de l'auditeur général, ainsi que de deux directeurs d'étude, un juriste et un économiste.³²⁴ L'Auditeur général est nommé par le Roi pour un mandat renouvelable de 6 ans.³²⁵ C'est lui qui dirige les instructions.³²⁶

³²⁰G. MARCOU, « La notion juridique de régulation », *A.J.D.A.*, 2006, p.347

³²¹T. HENNEN et N. PETIT, « Les autorités de régulation de la concurrence », *RDC*, 2007, p.530

³²²*Ibidem*, p.530

³²³Loi du 5 août 1991 sur la protection de la concurrence économique *MB*, 11 octobre 1991, p.32755, art 22, §1

³²⁴Code de Droit économique du 28 février 2013, *MB*, 29 mars 2013, p.19975, (ci-après « CDE »), art.IV.25

³²⁵CDE, art IV.26, §1

³²⁶CDE, art IV.26, §2, 1°

Les décisions de l'ABC ne sont par ailleurs susceptibles d'appel que par le ministre de l'économie.³²⁷ Suite à un arrêt « Vebic » de la CJUE, le Conseil est également habilité à intervenir lors des recours contre ses décisions.³²⁸ En revanche, les consommateurs ne sont pas davantage privilégiés depuis lors.

II) La CREG

Le troisième paquet énergétique a renforcé l'autonomie des autorités de régulation nationales, en les rendant indépendant du pouvoir politique et en leur permettant de prendre des décisions contraignantes pour celui-ci.³²⁹ Pour la Commission européenne, les décisions de ces autorités doivent être exécutoires *ad nutum*, sans subir de contrôle politique en amont ou en aval.³³⁰ La CREG échappe ainsi au contrôle de l'exécutif et ne doit rendre de compte qu'au législateur.³³¹ Celui-ci se doit d'en régler le fonctionnement et approuver également son budget.³³²

Les membres du Comité de direction de la CREG, y compris le président, sont nommés par le ministre de l'Énergie pour un mandat de 6 ans renouvelable une fois.³³³ En outre, la procédure de sélection des candidats au poste est établie par le Roi, de même que la rémunération de ses membres.³³⁴ À ce titre, nous relevons un risque assez prononcé que l'exécutif intervienne par ce biais indirect dans les décisions de la Commission. Cela nous semble contradictoire avec la volonté d'indépendance voulue par le législateur et la Cour Constitutionnelle.

III) Quelques idées

Les autorités de régulation de l'énergie sont encore très dépendantes du pouvoir exécutif, au moins en ce qui concerne leur désignation et, plus grave encore, le renouvellement de leur mandat. Or, l'exécutif constitue une des clefs du pouvoir la plus distante par rapport aux électeurs, s'agissant d'élus indirects. *A fortiori*, les consommateurs ne peuvent intervenir qu'en tant que citoyens et non en tant qu'utilisateurs d'énergie. Toutes les personnes dépourvues du droit de vote, qu'elles soient étrangères ou sanctionnées pénalement, n'ont ainsi aucun contrôle ni impact sur les décisions de la CREG.

³²⁷ T. HENNEN, « Arrêt « VEBIC » : la participation des autorités de la concurrence aux recours formés contre leurs décisions », *J.D.E.*, 2011, p.133

³²⁸ *Ibidem*, p.133

³²⁹ P. BOUCQUEY, « Le statut de l'autorité de régulation nationale quelques réflexions entre deux arrêts de la cour constitutionnelle » in *Actualités du droit de l'énergie*, *op.cit.*, p.372

³³⁰ *Ibidem*, p.379

³³¹ CC (quest.préj.), 18 novembre 2010, *APT*, 2011, p.49

³³² *Ibid.*

³³³ Loi relative à l'organisation du marché de l'électricité du 24 avril 1999, MB, 11 mai 1999, p.16264, art 24, §2

³³⁴ *Ibidem*, art 24, §2

Pour personnaliser davantage le service, il nous semblerait donc opportun de laisser tous les utilisateurs d'énergie s'exprimer sur les politiques de régulation qu'ils désirent voir mener, non en tant que citoyens belges, mais en tant que consommateurs.

§2 : Deuxième obstacle : Les signalements automatiques

I) La méthode « push » et la signalisation des données géographiques

On l'a vu précédemment, la Commission européenne préconise une méthode de signalement automatique des utilisateurs du service universel d'appel d'urgence « 112 ». Qu'en est-il au niveau du secteur de l'énergie ?

Le recensement des informations relatives à l'énergie est de la compétence de l'Observatoire de l'énergie qui « a pour mission la collecte (...) des données énergétiques pertinentes et (...) nécessaires à la connaissance du marché en vue de (...) la mise en œuvre de la politique énergétique »³³⁵ Il effectue un rapport lorsqu'il constate des « évolutions anormales des prix » ou un « problème structurel au marché », et le transmet au Ministre de l'Energie.³³⁶ Il est pour ce faire habilité à consulter les « parties concernées, les fédérations professionnelles et les organisations de consommateurs ».³³⁷ Pour son enquête, l'Observatoire s'est ainsi basé en 2018 sur la moyenne des prix calculés par la CREG.³³⁸ Celle-ci établit sa méthodologie sur base de la facture totale du client final.³³⁹

Par conséquent, la CREG a accès aux factures de chaque consommateur, sur laquelle figure leur numéro de compteur. De là, il lui est relativement aisé d'identifier l'habitation du client. Cette incursion nous semble donc attentatoire à la vie privée.

II) La méthode « push » dans la loi Tommelein

Dans un arrêt opposant la Ligue des Droits de l'Homme à l'Etat belge par rapport à la loi Tommelein, la Cour Constitutionnelle a conclu à l'inexistence d'une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée par le système « push » prévu pour contrôler les cas de domiciliations fictives.³⁴⁰ En revanche, elle n'autorise cette incursion qu'en dernier recours, dans le cas où d'autres méthodes ne peuvent atteindre le même objectif.³⁴¹

³³⁵M.JACQUEMIN, « Archives de la Direction générale de l'Énergie du SPF Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie : Dossier d'étude et de préparation du tableau de tri 2015 », *Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les provinces*, www.actualitesdroitbelge.be, 2015, p.26, consulté le 21 janvier 2019

³³⁶ CDE, art V.3

³³⁷ CDE, art V.3

³³⁸APERe, « Evolution des prix », <https://www.apere.org>, mis à jour le 13 décembre 2018 et consulté le 21 janvier 2019

³³⁹CREG, « Prix de l'électricité et du gaz naturel en Belgique, dans les 3 Régions et dans les pays voisins », <https://www.creg.be>, 11 janvier 2019, consulté le 21 janvier 2019

³⁴⁰CC, 15 mars 2018, *NjW*, 2018, p.923, note E. TIMBERMONT

³⁴¹E. TIMBERMONT, « Bestrijding van sociale fraude », note sous CC, 15 mars 2018, *NjW*, 2018, p.926

Le nouvel article 101 de la loi du 29 mars 2012 précise qu'il revient aux sociétés de distribution et aux gestionnaires de réseau de transmettre les données des clients si ceux-ci dépassent de 80% vers le haut ou le bas la moyenne de la consommation des ménages belges officiellement communiquée. L'article précise ensuite que « *les types de famille et la consommation moyenne sont annuellement fixés par le comité de gestion de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale en concertation avec les sociétés de distribution et les gestionnaires de réseau* ». ³⁴²

L'organisation de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale est régie par une loi du 15 janvier 1990. ³⁴³ Son Comité de gestion est composé d'un président nommé par le Roi, des représentants d'organisation de travailleurs et d'employeurs ainsi que de représentants du Collège inter mutualiste des institutions publiques de sécurité sociale. ³⁴⁴

De son côté, Elia est une société anonyme répondant pour son contrôle aux règles classiques de l'actionnariat. Elle est ainsi composée d'un Comité de direction dont les membres sont élus par le conseil d'administration. ³⁴⁵

Ainsi, on constate que dans un cas comme dans l'autre, le consommateur n'intervient pas au stade du pouvoir décisionnel apte à établir les données qui servent de base à l'application de la loi Tommelein.

III) Quelques idées

La communication de données personnelles peut servir un but louable mais ne doit pas, à notre sens, se faire sans le consentement des personnes concernées. C'est pourquoi il semble important que les consommateurs d'énergie soient informés de ce que leurs factures peuvent être transmises à des organismes tels que la Banque Carrefour ou la CREG, et qu'ils puissent également s'y opposer. De même, l'intervention directe des consommateurs dans les décisions prises par ces deux organismes nous semblent nécessaire pour le respect de leurs capacités.

³⁴²Loi du 13 mai 2016 modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaire de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale, *MB*, 27 mai 2016, p.33415, art 2

³⁴³Loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la Sécurité sociale, *MB*, 22 février 1990, p.3288

³⁴⁴*Ibidem*, art 31, al 1

³⁴⁵Règlement d'ordre intérieur d'Elia System Operator, Comité de direction, <https://www.elia.be>, mis en ligne le 26 février 2015 et consulté le 22 janvier 2019

Section 2 : Un service non discriminatoire

§1 : Premier obstacle : La diversité des conditions générales

I) Etat des lieux global

En Wallonie, les consommateurs ont toujours le droit de changer à tout moment de fournisseur d'énergie si le contrat est à durée déterminée, et moyennant le respect d'un préavis d'un mois dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée.³⁴⁶ Cependant, pareil changement ne peut se faire que si le consommateur dispose d'éléments suffisants pour faire un choix informé et conscient.

Les conditions générales sont soumises par le Droit européen à une obligation de transparence.³⁴⁷ Par ailleurs, celles-ci sont sujettes à une vérification préalable de la CREG.³⁴⁸ Depuis un arrêt *Ballon* rendu par le Conseil d'Etat le 27 septembre 1988, elles possèdent également un caractère réglementaire.³⁴⁹ Néanmoins, différentes clauses relativement contraignantes peuvent s'ajouter ou non selon les conditions imposées par la compagnie de fourniture. Suivant le même modèle de présentation que Denis Philippe, nous en verrons ici deux : la clause d'exonération de responsabilité et la clause de suspension de l'approvisionnement.

II) Les clauses d'exonération de responsabilité

Le Conseil d'Etat a toléré la présence de clauses d'exonération de responsabilité sauf en cas de fraude ou de non-fourniture du service, et ce au nom du principe de continuité du service public.³⁵⁰ La jurisprudence relative à leur admission ou non reste cependant fort disparate.

Ainsi, un arrêt de 2015 rendu à Anvers a-t-il interdit à un gestionnaire de réseau d'écarter totalement sa responsabilité basée sur l'article 1384, al 1 CC, tout en tolérant les clauses limitant fortement ladite responsabilité.³⁵¹ Cette même règle a été rappelée un an plus tard par le juge de paix de Gand.³⁵² Il est ainsi relativement constant que le gestionnaire de réseau ou l'entreprise de fourniture d'énergie ne peut exclure entièrement sa responsabilité.

A l'inverse, il lui est souvent permis de la limiter. En revanche, aucun plafond strict n'impose une barrière à la limitation de responsabilité que s'accordent les fournisseurs. La solution est

³⁴⁶Commission wallonne pour l'Energie, « Changer de fournisseur », document informatif disponible sur son site <https://www.cwape.be>, consulté le 22 janvier 2019

³⁴⁷L. DE BROUWER, « L'obligation de transparence dans la rédaction des conditions générales et leur interprétation en droit de la consommation » in *Les conditions générales de vente*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p.8

³⁴⁸*Ibidem*, p.30

³⁴⁹D. PHILIPPE, « La responsabilité civile en matière d'énergie – Volume 1 : La responsabilité en matière d'énergie électrique et de distribution de gaz et les conflits entre entrepreneur et distributeur », in *X. Responsabilité. Traité théorique et pratique*, Wolter Kluwer, Liège, 2017, p.17

³⁵⁰*Ibidem*, p.19

³⁵¹Civ. Anvers (div. Turnhout), 9 février 2015, RW, 2017, p.392

³⁵²JP Gand, 20 juin 2016, RW, 2016, p.1074

dès lors déterminée au cas par cas. Ainsi, un arrêt de 2005 de la Cour d'appel de Liège a-t-il considéré qu'une limitation aux seuls dommages aux personnes et sous déduction d'une franchise de 250 euros par préjudicié était acceptable.³⁵³ Cette jurisprudence a cependant évolué pour devenir plus sévère, notamment grâce à la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur. On citera par exemple un arrêt de la Cour d'appel d'Anvers qui, pourtant confrontée à une situation similaire à celle décrite pour le cas liégeois, a déclaré la clause illicite sur base de cette loi.³⁵⁴

III) Les clauses de suspension de l'approvisionnement

L'article 3.3 de la directive « gaz » stipule que « *les Etats-membres garantissent un niveau de protection élevé des consommateurs, notamment en ce qui concerne la transparence(...), les termes et conditions des contrats [et] l'information générale (...)* »³⁵⁵ En Belgique, la présence d'obligation de service public empêche la suspension immédiate de la fourniture d'énergie. Par ailleurs, le législateur a également prévu un mécanisme de « fourniture par défaut » (*default supplier*) qui vise à « *assurer qu'un client de la distribution devenu éligible ne soit pas privé de fourniture en raison de sa négligence ou de son incurie* »³⁵⁶

Ainsi, à Bruxelles, l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 rappelle la nécessité de la fourniture minimale ininterrompue de gaz.³⁵⁷ En revanche, celle-ci est sujette à certaines conditions, particulièrement celle d'adhérer à un plan d'apurement visant à rembourser les dettes d'énergie non payées. Si le client ne respecte pas ce plan, le fournisseur est alors autorisé à refuser de renouveler la proposition de contrat de fourniture³⁵⁸.

En Région wallonne, deux arrêtés du 30 mars 2006 relatifs respectivement à l'électricité et au gaz imposent qu'un rappel soit envoyé au client en défaut de paiement soit au préalable soumis à l'approbation de l'autorité de régulation régionale, la CWaPE.³⁵⁹ A partir de là, et à défaut d'avoir payé, trouvé un plan de paiement ou contacté le CPAS, le client sera mis en demeure pour une durée de 15 jours, suite à quoi il est considéré en défaut de paiement.³⁶⁰ On installera alors un « compteur à budget », sorte de boîtier emboîté sur le compteur d'électricité

³⁵³ Liège (12^e ch), 10 juin 2005, *RGAR*, 2007, p.202

³⁵⁴ Anvers (5^e ch), 19 avril 2012, *MER*, 2014, p.132, note T. SCHOORS et L. RASKING

³⁵⁵ Directive 2009/73/CE du Parlement et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, *JOUE*, 2009, p.L211/94, art 3.3

³⁵⁶ G. BLOCK et D. HAVERBEKE, « La libéralisation du marché du gaz en Belgique : incidences réglementaires et contractuelles », *J.T.*, 2003, p. 505

³⁵⁷ Ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *MB*, 26 avril 2004, p.34281, art.18, al 1, 1^o

³⁵⁸ Ordonnance du 1^{er} avril 2004, *op cit.* art 18

³⁵⁹ Arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz, *MB*, 27 avril 2006, p.22143, art 32

³⁶⁰ P. VAN SCHERPENZEEL THIM, « La protection des consommateurs dans leurs rapports avec les fournisseurs de gaz et d'électricité à Bruxelles et en Région wallonne », *DCCR*, 2011, p.20

ou de gaz fonctionnant avec un système de cartes payantes rechargeables qui se vide à l'utilisation, de façon semblable aux cartes GSM.³⁶¹ Par ailleurs, des dispositions légales empêchent la présence de clauses de suspension pour cause de non-paiement. Néanmoins, les clauses de suspension pour cas de force majeure sont quant à elles tolérées et même fréquentes.³⁶²

IV) Quelques idées

L'interdiction des clauses de suspension unilatérales de la part des fournisseurs d'énergie évite de créer des discriminations dans ce domaine. On regrettera cependant l'obligation de souscrire au plan d'apurement, qui rappelle de façon assez symptomatique les politiques de mise en place d'un Etat social actif. En effet, les consommateurs se voient contraints d'obéir à leur fournisseur et aux CPAS dans le cas où ils sont incapables de payer leur facture. A ce titre, ces plans pourraient également créer des inégalités suivant leur caractère plus ou moins contraignants.

Du côté des clauses d'exonération de responsabilité, la jurisprudence disparate risque à notre sens de créer des différences injustifiées entre deux situations semblables, comme on l'a vu avec les arrêts de Liège et d'Anvers. Nous préconisons une limite claire et chiffrée aux clauses limitatives de responsabilité. Pour ce faire, la balle est dans le camp du législateur.

§2 : Deuxième obstacle : L'absence du service universel au plan de secteur

I) Le SPU dans le plan de secteur

On l'a vu, le plan de secteur en Région wallonne ne comprend pas de mention spécifique relative à la présence ou non d'infrastructures adaptées à la réalisation du service universel. Dès lors, nous devons essayer de déterminer comment cela pourrait se faire.

C'est le gouvernement wallon qui est compétent pour agréer les plans de secteur qui lui sont proposés.³⁶³ C'est également lui qui est compétent pour établir seul la division en différents secteurs.³⁶⁴ Le plan de secteur se doit de s'inspirer du schéma de développement territorial.³⁶⁵ Il peut néanmoins s'en écarter moyennant motivation, pour autant qu'il ne compromette pas les objectifs qui y sont contenus.³⁶⁶

³⁶¹P. VAN SCHERPENZEEL THIM, « La protection des consommateurs dans leurs rapports avec les fournisseurs de gaz et d'électricité à Bruxelles et en Région wallonne », *op.cit.*, p.20

³⁶²E. KOVACS, « Plan de délestage et responsabilité des acteurs du marché de l'électricité », *RDIR*, 2015, p.168

³⁶³CoDT, art. D.I.11

³⁶⁴A. PIRSON et S. CHARLIER, « [Art. D.II.18-D.II.35 CoDT] [Plans de secteur] Dispositions générales – Contenu », in X, *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Wolters Kluwer, Liège, 2018, p.182

³⁶⁵CoDT, art D.II.20, al 2

³⁶⁶CoDT, art D.II.20, al 2

II) Le SPU dans le schéma de développement territorial

Le schéma de développement territorial comprend la stratégie territoriale de la Région pour l'ensemble de son territoire.³⁶⁷ La stratégie territoriale est basée sur une analyse « Force-Faiblesses-Opportunités-Menace »³⁶⁸ Elle ne comprend pas l'urbanisme, se limitant au développement territorial.³⁶⁹ Le SDT comprend des questions dites plus « transversales » qui intègre des politiques plus récentes, notamment les « défis énergétiques ».³⁷⁰

Le CoDT décrit les différentes composantes de la « stratégie territoriale » comme comprenant la « structure territoriale ».³⁷¹ Celle-ci se doit « *d'identifier et d'exprimer cartographiquement (...) les réseaux de communication et de transports de fluides et d'énergie* »³⁷² Cette notion ne doit cependant être entendue qu'à l'échelle du territoire recouvert par le SDT, à savoir celui sous l'administration de la Région wallonne.³⁷³

Enfin, l'article D.II.3, §1 du CoDT précise que l'initiative de l'élaboration du SDT revient (fort logiquement) au gouvernement wallon.

III) Quelques idées

Le CoDT comprend déjà de nombreux instruments facilement utilisables pour intégrer la notion de « service universel » de l'énergie. Ainsi, la présence de l'obligation d'identification des réseaux de transport d'énergie, ainsi que l'incitation à aborder les « défis énergétiques » constituent un terreau propice au développement d'un réseau accessible à tous.

La tâche est d'autant plus aisée qu'elle revient presque intégralement à un acteur unique, à savoir le gouvernement wallon. Celui-ci dispose dès lors de toutes les cartes en main pour mettre en place un service accessible à tous et non discriminatoire. Ne reste plus à présent qu'à l'indiquer noir sur blanc dans le CoDT, et à respecter scrupuleusement les procédures que celui-ci prescrit pour mettre en place un système égalitaire de distribution d'énergie pour tous.

³⁶⁷ CoDT, art D.II.2, §1

³⁶⁸ M. DELNOY et R. SMAL, « [Art. D.II.1-D.II.13 CoDT] Schéma de développement du territoire – Schéma de développement pluricommunal – Schémas communaux » in X, *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Wolters Kluwer, Liège, 2018, p.107

³⁶⁹ *Ibidem*, p.107

³⁷⁰ *Ibidem*, p.107

³⁷¹ CoDT, art D.II.2, §2, al 1, 3°

³⁷² CoDT, art D.II.2 §2, al 2, 3°

³⁷³ M. DELNOY et R. SMAL, « [Art. D.II.1-D.II.13 CoDT] Schéma de développement du territoire – Schéma de développement pluricommunal – Schémas communaux » in X, *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, op.cit. p.111

§3 : Troisième obstacle : Les critères du plan de délestage

I) Mesures préalables au plan de délestage

Le fonctionnement du plan de délestage est décrit dans une annexe à l'arrêté ministériel du 3 juin 2005. Il revêt un caractère subsidiaire, ne s'appliquant qu'en dernier recours lors des pénuries.³⁷⁴ Par conséquent, des moyens alternatifs à mettre en œuvre sont appliqués par les ministres de l'énergie et de l'économie sur demande des gestionnaires de réseau.³⁷⁵ Ceux-ci sont de deux ordres possibles :

- I) Demander aux utilisateurs de diminuer leur consommation d'énergie
- II) Leur interdire d'utiliser de l'énergie à certaines fins.³⁷⁶

Ces mesures restrictives sont déterminées lors d'une concertation entre les ministres et les gestionnaires de réseau.³⁷⁷ Les questions quantitatives et géographiques sont ensuite communiquées par le gestionnaire de réseau aux ministres et à un Centre spécialisé. Si ces mesures échouent, il leur est en dernier recours permis de mettre fin à l'approvisionnement énergétique pour une période aussi limitée que possible.³⁷⁸

II) Zones de délestage

En cas d'insuffisance des mesures précitées, le plan de délestage est appliqué.³⁷⁹ Pour savoir quel endroit priver d'énergie prioritairement ou non, la Belgique a été découpée en deux types de territoires : les tranches et les zones. Ainsi, l'ensemble du réseau est divisé en zones électriques, dans lesquelles les réseaux à délester sont eux-mêmes subdivisés en différentes tranches.³⁸⁰

Le délestage se définit comme une « *coupure de courant momentanée, de certains clients, dans certains secteurs d'un réseau électrique, opérée pour rétablir rapidement l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité et sauvegarder la sûreté de fonctionnement du système électrique* »³⁸¹ Il a lieu dans deux hypothèses distinctes : soit un déséquilibre *subit* entre la production et la consommation d'énergie lié à une urgence ou des incidents

³⁷⁴E. KOVACS, « Plan de délestage et responsabilité des acteurs du marché de l'électricité », *op.cit.*, p.168

³⁷⁵Annexe à l'arrêté ministériel du 3 établissant le plan de délestage du réseau de transport d'électricité, *MB*, 18 août 2005, p.3627, art N.3.2.4

³⁷⁶*Ibidem*, art N.3.2.4

³⁷⁷*Ibidem*, art N.3.3.2

³⁷⁸*Ibidem*, art N.3.3.2

³⁷⁹E. KOVACS, « Plan de délestage et responsabilité des acteurs du marché de l'électricité », *op.cit.*, p.167

³⁸⁰ Annexe à l'arrêté ministériel du 3 établissant le plan de délestage du réseau de transport d'électricité, *MB*, 18 août 2005, p.3627, art N.4.2

³⁸¹ X, « Etude sur les perspectives d'approvisionnement en électricité 2008-2017 », élaboré par le SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie et le Bureau fédéral du Plan, Etude disponible sur le site internet du SPF Economie : <http://economie.fgov.be>, consulté le 24 janvier 2019

multiples ; soit un déséquilibre *prévu* dans une zone déterminée.³⁸² A ce titre, les délestages pour déséquilibre *subit* peuvent constituer un cas de force majeure.³⁸³

Les zones sont reprises dans la procédure interne pour l'application du plan de délestage, lequel est établi par le gestionnaire de réseau de transport.³⁸⁴ C'est donc lui qui établit le plan de délestage.³⁸⁵ Elia a, pour ce faire, accordé une attention particulière au principe de proportionnalité et veille autant que possible à limiter l'impact des centres urbains de plus de 500.000 habitants et des chefs-lieux des provinces.³⁸⁶

III) Quelques idées

Les mesures relatives aux pénuries d'énergie font l'objet d'une certaine confidentialité entre les ministres compétents et le gestionnaire de réseau. Cela peut sembler légitime, compte tenu de l'urgence que cette situation impose. Néanmoins, l'égalité entre tous impose de limiter au mieux ce genre de mesures discrétionnaires. C'est pourquoi envisager une procédure de décision transparente nous semblerait cohérent pour éviter les discriminations injustifiées.

De même, les critères du plan de délestage nous semblent discutables. Si on comprendra aisément la *ratio legis* liées à la protection prioritaire des milieux densément peuplés, le fait de prioriser les chefs-lieux des provinces nous semble plus douteux. En effet, celles-ci ne correspondent pas forcément aux milieux les plus peuplés. De plus, baser un traitement de faveur sur un découpage administratif au fondement historique nous semble contraire au principe d'égalité.

Section 3 : Un service accessible et viable financièrement

§1 : Premier obstacle : Le plafond des compensations financières *de minimis*

La question financière est certainement la plus épineuse quand on envisage un système d'énergie accessible gratuitement. Autant la production que le transport d'énergie entraînent des frais importants qu'un ou plusieurs acteurs économiques se doivent de soutenir. Actuellement, ces frais sont partagés entre utilisateurs et Etat. Le système proposé par le Global Institute fait basculer l'intégralité du paiement de la facture vers l'Etat.

Ceci impose deux modifications législatives majeures que nous verrons successivement dans ce paragraphe : d'une part, une augmentation de la charge fiscale, et d'autre part une exception au plafond des compensations financières que l'Etat peut mettre à disposition d'une

³⁸²E. KOVACS, « Plan de délestage et responsabilité des acteurs du marché de l'électricité », *op.cit.*, p.167

³⁸³*Ibidem*, p.167

³⁸⁴ Annexe à l'arrêté ministériel du 3 établissant le plan de délestage du réseau de transport d'électricité, *MB*, 18 août 2005, p.3627, art N.4.3

³⁸⁵SPF économie, « Qu'est-ce que le plan de délestage ? », <https://economie.fgov.be>, consulté le 24 janvier 2019

³⁸⁶*Ibidem*

entreprise. Celle-ci peut prendre deux formes : soit une exception générale ayant le même statut que les aides *de minimis* (une méthode que nous envisagerons dans ce paragraphe), soit un assouplissement des critères qui permettent déjà de dépasser le plafond. Nous étudierons ce second système dans un premier temps au paragraphe 2 de cette section puis, de façon plus approfondie, au sein de la section 4 de ce chapitre.

I) Augmentation des charges fiscales

A) *Méthode de calcul (année 2017)*

Le Global Institute considère que le prix du SPU au Royaume-Unis s'élèverait à 2,3% du PIB.³⁸⁷ En 2017, celui-ci s'élevait en Belgique à un peu plus de 526 milliards de dollars.³⁸⁸ Pour une comparaison efficace, nous prendrons en compte dans le calcul les PIB/habitant du Royaume-Unis et de la Belgique. Au Royaume-Unis, celui-ci s'élevait en 2017 à 39720 dollars/habitant.³⁸⁹ En Belgique, on l'évalue la même année à 43 324 dollars/habitants.³⁹⁰ Le PIB britannique par habitant valait ainsi 0,92 fois le PIB belge par habitant. On considérera donc qu'en Belgique, le coût du SPU s'élèverait, selon la méthode de calcul de l'Institute, à 2,1% du PIB, c'est-à-dire environ 11 milliards de dollars. A l'heure de l'écriture de ces lignes, un euro vaut à peu près 1.14 dollars.³⁹¹ Par conséquent, nous évaluerons le coût du SPU en Belgique à **12 milliards 600 millions d'euros**. Notez qu'il ne s'agit que d'approximations basées sur des données disponibles à l'annexe II de ce mémoire.

Le service « d'information » comprenant l'énergie, les Télécom et une licence TV, est par ailleurs évalué par Portes pour le Royaume-Unis à 1% de son PIB.³⁹² Les chiffres pour le seul service d'énergie n'étant pas disponibles, nous étendrons donc le champ d'étude de ce paragraphe à l'ensemble du service « information ». Par facilité, nous évaluerons pareillement son coût à 1% du PIB belge, c'est-à-dire, pour 2017, **5 milliards 26 millions d'euros**.

³⁸⁷A. PERCY, « A larger life for the ordinary person », in *Socialprosperity for the future : A proposal for universal basic services*, op. cit., p.14

³⁸⁸FMI, « Report for selected countries and subject », tableau disponible sur son site <https://www.imf.org>, mis à jour en octobre 2017 et consulté le 4 février 2019

³⁸⁹Atlas des populations et pays du monde, banque de donnée disponible sur le site <https://www.populationdata.net>, mis à jour le 20 décembre 2018 et consulté le 4 février 2019

³⁹⁰*Ibidem*

³⁹¹Boursorama, information disponible sur le site <https://www.boursorama.com>, mis à jour le 4 février 2019 et consulté le 4 février 2019 à 12h07

³⁹²J.PORTES, « Discussion paper », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, op. cit, p.25

B) Recettes fiscales (année 2017)

En Belgique, les recettes fiscales fédérales pour 2017 s'élevaient à 114 milliards d'euros.³⁹³ Sur cette somme, 14 milliards 200 millions d'euros ont été affectés à la Sécurité sociale.³⁹⁴ Notez que nous limiterons cette brève étude au régime des travailleurs salariés.

La Charte de l'Assuré Social définit la « sécurité sociale » comme « *l'ensemble des branches reprises à l'article 21 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés* »³⁹⁵ Celle-ci reprend principalement, pour les salariés, les soins de santé, les allocations de chômage, les prestations familiales et la retraite.³⁹⁶ La Charte précise que « *les prestations sociales sont accordées d'office, chaque fois que cela est matériellement possible* »³⁹⁷

Dans le but de ne pas empiéter sur les capacités déjà existantes des travailleurs par l'instauration d'un SPU, il convient de considérer que les 14,2 milliards d'euros accordés en 2017 sont nécessaires à l'accomplissement des prestations de Sécurité sociale, telles que celles citées en exemple pour le régime des travailleurs sous contrat de travail. Conséquemment, pour accorder un SPU de l'énergie respectueux des capacités, on ne peut puiser la somme nécessaire dans cette réserve. Il faut donc trouver cet argent ailleurs.

La solution proposée par le Global Institute consiste à réduire le seuil de non-imposition.³⁹⁸ Pour l'année d'imposition 2017, il était en Belgique de 7.270 euros pour un individu vivant seul.³⁹⁹ De 7.271 à 11.070 euros, le taux était de 25%.⁴⁰⁰ En 2016, près de 3.700.000 Belges ont rempli leur déclaration.⁴⁰¹ Nous considérons ici qu'ils ont tous profité de l'exemption. Posons également que cette approximation reste constante en 2017. Pour financer le SPU de l'information cette année-là, chaque contribuable aurait ainsi dû payer à peu près 142 euros de plus. Le seuil pour 2017 aurait dès lors dû être imposé sur 568 euros supplémentaires et passer à 6 702 euros pour fournir une base de financement suffisante pour instaurer le SPU de l'énergie.

³⁹³SPF finances, « Rapport annuel 2017 », <http://www.2017.rapportannuel.finances.belgium.be>, consulté le 5 février 2019

³⁹⁴*Ibidem*

³⁹⁵Loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, *MB*, 6 septembre 1995, p.25433, art 2, 1°, a)

³⁹⁶Loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, *MB*, 2 juillet 1981, p.8575

³⁹⁷Loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, *MB*, 6 septembre 1995, p.25433, art 8

³⁹⁸J.PORTES, « Discussion paper », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, op. cit, p.25

³⁹⁹My Tax on Web, « Calculer mes impôts », <https://www.mytaxonweb.be>, consulté le 5 février 2019

⁴⁰⁰*Ibidem*

⁴⁰¹Statbel, « Revenus fiscaux, Belgique et régions, dernières 5 années », <https://statbel.fgov.be>, consulté le 5 février 2019

II) Exception au plafond des compensations de minimis (méthode 1)

Le règlement du 25 avril 2012 impose, on l'a vu, un plafond *de minimis* de 500.000 euros pour la compensation des SEIG. Celui-ci s'avère évidemment largement insuffisant si une entreprise doit fournir gratuitement un service tel que celui de l'énergie.

L'article 2 de ce règlement précise que le plafond s'applique pour une période de 3 ans, indépendamment de la forme prise par l'aide.⁴⁰² Si on voulait respecter cette règle, il faudrait 1052 entreprises subventionnées pour parvenir à atteindre la somme nécessaire au subventionnement du SPU de l'énergie. Pour une raison évidente d'efficacité, la limitation de ce nombre d'entreprises subventionnées est indispensable. De plus, la somme nécessaire présentée ci-avant ne vaut que pour une seule année, et non pour trois exercices fiscaux comme c'est le cas précédemment.

Par conséquent, l'instauration d'un SPU de l'énergie impose, selon nous, deux amendements majeurs de l'article 2 :

- A) L'instauration d'une exception générale au plafond financier *de minimis* pour les entreprises chargées de fournir des SPU. Celle-ci devrait permettre de rehausser ce plafond pour les entreprises chargées du SPU à au moins 7 milliards d'euros.
- B) Au sein de cette même exception, permettre que la compensation soit fixée annuellement et non pour une période de 3 exercices fiscaux

Notez que cette méthode est moins adaptable que la seconde que nous verrons par la suite. Elle a néanmoins l'avantage de faire directement référence au SPU, et de chiffrer de façon objective la compensation.

III) Quelques idées

Contrairement à ce qu'on pourrait s'imaginer de prime abord, la charge financière pour l'instauration du SPU de l'énergie est largement supportable. La solution proposée par le Global Institute et étudiée *supra* nous semble bien assez réaliste, et ce malgré les approximations que nous avons dû concéder. En effet, la quotité exemptée d'impôts est susceptible d'évoluer assez largement selon la tendance politique en vigueur, sans créer

⁴⁰² Règlement (UE) No 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général, *JOUE*, 26 avril 2012, p. L114/8, art 2, §2

systématiquement de bouleversement civil insupportable. (Par exemple, elle est passée de 7.270 euros à 27.030 euros entre l'année 2017 et 2018).⁴⁰³

Par ailleurs, nous n'avons envisagé ici qu'une seule forme de financement proposée par l'Institute. D'autres moyens peuvent être envisagés. Le GI proposait ainsi par ailleurs une augmentation simultanée de la TVA.⁴⁰⁴ On pourrait également envisager une plus importante taxation des grandes fortunes. A titre comparatif, la fortune cumulée des 10 plus grandes richesses du Royaume s'élève à 388 713 328 780 euros.⁴⁰⁵ Cela suffirait à financer un SPU de l'énergie pour tous pendant plus de 77 ans.

§2 : Deuxième obstacle : Le processus de justification des SEIG

I) Acteurs du processus

Le règlement de 2012 explique, en son article 3, le processus de justification des services économiques d'intérêt général. C'est à l'Etat-membre que revient la tâche de décider de l'octroi d'une compensation financière. Il doit informer les entreprises de son intention de le faire, et publier cette décision au *JOUE*.

Par ailleurs, la Commission a la possibilité d'examiner *ex post* le bien-fondé de l'attribution d'une compensation financière.⁴⁰⁶ Ce contrôle a pour but d'éviter que la compensation n'accorde un avantage concurrentiel réel à l'entreprise subventionnée, celle-ci devant se limiter à financer le coût de la prestation de service public.⁴⁰⁷ De plus, il est interdit d'établir les critères justifiant un SEIG en cours d'année. Ils doivent être définis par les administrations nationales en début d'exercice annuel.⁴⁰⁸

II) Dépassement du plafond de minimis (méthode 2)

Les conditions et méthodes des compensations pour SEIG n'étant pas suffisamment clarifiées par le paquet Altmark, l'Union européenne a adopté en 2011 une nouvelle série de textes : le Paquet « Almunia ». ⁴⁰⁹ Celui-ci concerne les entreprises subventionnées pour un montant supérieur au plafond *de minimis*. Ainsi, les Etats sont autorisés à le dépasser si l'aide financière est considérée

⁴⁰³ I. DYKMANS et P. DE ROUCK, « Votre revenu sera moins imposé en 2018 », *L'Echo*, 14 décembre 2017, <https://www.lecho.be>, consulté le 5 février 2019

⁴⁰⁴ J. PORTES, « Discussion paper », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, *op. cit.*, p.29

⁴⁰⁵ Equipe du *VifL'Express*, « Voici les 10 Belges les plus riches du Royaume », *L'Express*, 25 juin 2018, <https://fr.express.live>, mis en ligne le 25 juin 2018 et consulté le 5 février 2019

⁴⁰⁶ A. LEPIECE, « Le financement public des infrastructures de transport et leur tarification au regard de la réglementation européenne en matière d'aides d'Etat », *op.cit.*, p.144

⁴⁰⁷ M. MEROLA et C. MEDINA, « De l'arrêt Ferring à l'arrêt Altmark : continuité ou revirement dans l'approche du financement des services publics », *C.D.E.*, 2003, p.660

⁴⁰⁸ J. DE BEYS, « Aide d'Etat et financement des services publics – Un bilan après l'adoption du paquet post- Altmark », *J.D.E.*, 2006, p.2

⁴⁰⁹ G. KALFLÈCHE et J-G. SORBARA, « Les compensations de service public du Paquet Almunia, une obscure clarté », *Revue mensuelle LexisNexis*, 2012, p.26

comme compatible avec le Marché, aux conditions énoncées dans ces instruments.⁴¹⁰ C'est une décision de la Commission du 28 novembre 2005, faisant partie du paquet Almunia, qui précise, en ses articles 4 et 5, les critères permettant la justification d'une compensation supérieure au plafond *de minimis* sans signalisation à la Commission européenne.⁴¹¹

Parmi celles-ci, les plus importantes sont :

- I) Un mandat officiel
- II) Une contribution proportionnelle aux obligations de service public (OSP) rendus
- III) L'absence d'aide de l'Etat aux activités de l'entreprise autres que l'accomplissement de l'OSP

III) Quelques idées

Deux acteurs essentiels jouent un rôle dans la justification des SEIG : la Commission européenne et l'administration étatique. A notre sens, cela crée une distance avec les utilisateurs à deux niveaux :

- A) Il s'agit dans les deux cas d'élus indirects, nommés soit par le Roi, soit par le Parlement européen ; et non par les citoyens
- B) Le droit de vote, qui donne leur légitimité à ces deux acteurs, est accordé aux individus en leur qualité de citoyens, et non de consommateurs d'énergie

Par ailleurs, les critères de justification des OSP nous semblent revêtir un visage mi-figue, mi-raisin. En effet, le contrôle strict de l'Etat sur le caractère d'intérêt public de l'activité de l'entreprise subventionnée nous apparaît bienvenu, compte tenu de l'importance des sommes à leur accorder. Sur un plan plus problématique, nous regrettons l'emploi du mot « proportionnel » pour qualifier le montant de l'aide. Ce terme laisse en effet un large pouvoir d'appréciation à l'Etat, qui nous semble contradictoire avec la volonté d'encadrer strictement la matière des compensations des SEIG.

Section 4 : Un service en lien avec ses valeurs

§1 : Premier obstacle : La centralisation des décisions de l'autorité de régulation

Pour que les utilisateurs d'énergie puissent augmenter leurs capacités, il semble nécessaire que les décisions prises par l'autorité de régulation puissent être un maximum remises entre les mains de ceux pour qui elle les prend. Pour ce faire, des décisions trop générales et

⁴¹⁰C. VANHECKE, « Le financement du logement social à l'épreuve du principe de non-discrimination. Une analyse du cas néerlandais Stichting Woonlinie e.a. c. Commission », *op.cit.*, p.922

⁴¹¹Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, *JOUE*, 2005, p.L 312/67, art 4 et 5

abstraites ne sauraient prendre en compte la pluralité des situations individuelles qui seraient concernées par elles. Dès lors, la défense des valeurs et intérêts de chacun, qui sont pluraux et même nombreux, nécessite une décentralisation du processus de décision de cet organe. Dans ce paragraphe, nous verrons successivement deux aspects de la question. Dans un premier temps, nous étudierons le processus de décision de la CREG. Ensuite, nous verrons la méthode classique de décentralisation et comment elle peut s'appliquer à la CREG.

I) Le processus de décision de la CREG

Le Comité de direction de la CREG est nommé par le Roi et remet un rapport annuel au ministre de l'Energie.⁴¹² Son président dispose d'un large pouvoir. En effet, c'est lui qui « ouvre et clôt les réunions du comité de direction ». ⁴¹³ Il est également chargé de préparer les questions qui sont abordées et rédige les procès-verbaux.⁴¹⁴ S'il ne peut se présenter à la réunion, ces tâches sont assurées par le membre du Comité de direction ayant le plus d'ancienneté.⁴¹⁵ Néanmoins, le président ne peut prendre une décision seul. Le règlement d'ordre intérieur de la CREG insiste ainsi sur le caractère obligatoirement collégial de celles-ci.

Les réunions du comité de direction de la CREG se tiennent à huis clôt. Le président est toutefois habilité à y inviter des personnes aptes à l'aider dans sa tâche.⁴¹⁶ Les réunions doivent se tenir de façon au moins hebdomadaire, mais peuvent également être le résultat de l'initiative d'un membre du Comité de direction ou du président.⁴¹⁷ Lors de la prise de décision, la règle est au consensus et le vote n'a lieu qu'en l'absence d'accord général. Dans ce cas, la décision se prend par majorité simple des voix.⁴¹⁸

La Commission dispose également d'un pouvoir disciplinaire. Quand elle décide d'infliger une sanction, elle endosse alors un rôle similaire à celui d'une juridiction, et est dès lors tenue de respecter les règles y relatives.⁴¹⁹

⁴¹² P. BOUCQUEY, « Le statut de l'autorité de régulation nationale quelques réflexions entre deux arrêts de la cour constitutionnelle » in *Actualités du droit de l'énergie*, op cit, p.372

⁴¹³ Commission de régulation de l'électricité et du gaz, Règlement d'ordre intérieur, <https://www.creg.be>, approuvé le 29 novembre 2012 et consulté le 8 février 2019, art 2

⁴¹⁴ *Ibidem*, art 2

⁴¹⁵ *Ibidem*, art 2

⁴¹⁶ *Ibidem*, art 3

⁴¹⁷ *Ibidem*, art 3

⁴¹⁸ *Ibidem*, art 4

⁴¹⁹ CE (15^e ch), 7 avril 2011, *APT*, 2011, p.350

II) La décentralisation des décisions administratives (Région wallonne)

La décentralisation, comme presque tout ce qui concerne le Droit administratif, est de compétence régionale. Par facilité, nous ne verrons ici que le régime applicable à la Région wallonne, et nous tenterons de l'appliquer à la CREG.

A) *La décentralisation en Région wallonne*

Comme l'explique D. Renders, « *la décentralisation désigne la technique institutionnelle par laquelle une personne morale de Droit public en crée une autre et lui confie des responsabilités autonomes tout en exerçant à son égard un contrôle de tutelle* ». ⁴²⁰ Toutes les collectivités locales belges présentent cette caractéristique. ⁴²¹ La notion ne doit toutefois pas se confondre avec celle de « déconcentration », qui consiste à placer des services ailleurs qu'au sein des services d'administration générale pour des raisons d'efficacité, mais sans leur donner une marge d'autonomie. ⁴²² Celle-ci prend, pour les entités décentralisées, la forme d'une personnalité juridique propre, mais également d'une autonomie financière. ⁴²³

Le processus de décentralisation d'un service est réglé, selon qu'il s'agisse d'une matière fédérale ou relevant des entités fédérées, par le législateur *ad hoc*. ⁴²⁴ En Région wallonne, c'est donc par l'adoption d'un décret qu'un service peut se décentraliser. Deux modes de création s'offrent au législateur. Le procédé de *fondation* consiste en une volonté unilatérale de l'autorité compétente, tandis que celui d'*association* permet à plusieurs personnes publiques de s'associer. ⁴²⁵ Par exemple, l'Agence pour l'Entreprise et l'Innovation est une société anonyme ayant pour but de conseiller les entreprises dans la lignée des priorités du Gouvernement wallon. Elle a été établie par un décret du 28 novembre 2013. ⁴²⁶

B) *La décentralisation appliquée à la CREG*

La CREG, de son côté, a le statut d'autorité administrative indépendante. ⁴²⁷ P. Goffaux définit ce type d'institutions comme « *une autorité (...) à qui le législateur entend reconnaître une marge d'autonomie incompatible avec sa soumission à un contrôle hiérarchique ou de*

⁴²⁰D. RENDERS, « Droit administratif général (2^e éd) », Bruxelles, Bruylant, 2017, p.53

⁴²¹*Ibid.*, p.54

⁴²²*Ibid.*, p.54

⁴²³D.BATSELÉ et M.SCARCEZ, « Chapitre III - La décentralisation territoriale » in *Abrégé de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2015, p..449

⁴²⁴ D.BATSELÉ et M.SCARCEZ, « Chapitre II- La décentralisation par services » in *Abrégé de droit administratif*, *op.cit.*, p.124

⁴²⁵*Ibidem*, p.124

⁴²⁶Décret du 28 novembre 2013 portant création de l'Agence pour l'Entreprise et l'Innovation, en abrégé : A.E.I, MB, 31 décembre 2013, p.102901

⁴²⁷ D. RENDERS, « Droit administratif général (2^e éd) », *op.cit.*, p.40

tutelle ». ⁴²⁸L'exigence d'indépendance, promue par le législateur européen, a pour objectif de promouvoir l'efficacité et la crédibilité de l'autorité de régulation. ⁴²⁹

L'objectif d'une autorité de régulation a été défini comme «*établir (...) un certain équilibre entre la concurrence et d'autres objectifs d'intérêt général déterminés par le législateur* ». ⁴³⁰

S'agissant de créer de nouvelles personnes de Droit public, le processus de fondation nous semble le plus approprié pour créer de nouvelles institutions décentralisées. Concernant la décentralisation des services de la CREG, David De Roy et Dimitri Yernault définissent la notion de « service public » comme une « (...) *activité (...) dont l'autorité publique doit (...) veiller à l'existence de l'offre (...) en imposant une obligation positive de prestation (...) aux services dépendant directement d'elle (...) par **décentralisation** (...)* » ⁴³¹ Par conséquent, la décentralisation peut, selon cette définition, s'appliquer à une entreprise liée à la fourniture d'un service public, comme la CREG.

III) Quelques idées

Un service en lien avec ses valeurs demande la possibilité pour chacun de pouvoir expliquer son idéologie personnelle à une autorité indépendante. Même si la CREG semble avoir un rôle privilégié pour cela, force est de constater que son processus décisionnel reste beaucoup trop centralisé et opaque pour remplir ce rôle.

La décentralisation de ses décisions nous paraît un premier pas utile pour le respect de ces principes. Les instruments légaux pour ce faire existent et ne sont pas complexes à mettre en œuvre. Néanmoins, ceci n'aurait pas de sens si les utilisateurs d'énergie n'étaient pas davantage invités à intervenir dans ces décisions. Il semblerait dès lors pertinent de les convier aux réunions où les décisions sont prises, soit en invitant des représentants d'associations de défense des consommateurs, soit en permettant la participation directe des consommateurs eux-mêmes. Pour ce faire, de nombreux instruments peuvent être utilisés : questionnaires en ligne, tirage au sort, invitation postale, ... Au 21^{ème} siècle, les possibilités ne manquent pas !

⁴²⁸P. GOFFAUX, « Dictionnaire du Droit administratif (2^e éd) », Bruxelles, Bruylant, 2016, pp.100-107

⁴²⁹E. SLAUTSKY., « Chapitre II - L'indépendance des autorités nationales de régulation des communications électroniques et de l'électricité : réception au niveau national » in *L'organisation administrative nationale face au droit européen du marché intérieur*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2018, p. 285

⁴³⁰E. SLAUTSKY., « Chapitre II - L'indépendance des autorités nationales de régulation des communications électroniques et de l'électricité : réception au niveau national » in *L'organisation administrative nationale face au droit européen du marché intérieur*, op.cit., p.248

⁴³¹D. DE ROY. et D. YERNAULT, « Les obligations de service public de droit européen et les services publics de droit interne belge : une superposition délicate, une conjugaison indispensable [2^e partie] », op.cit.p.33

§2 : Deuxième obstacle : La définition par l'Etat des SEIG

« L'intérêt général » est une notion polysémique susceptible d'évoluer suivant les époques, contextes ou pouvoirs politiques en vigueur. La qualification revêt pourtant une importance fondamentale. En effet, si une entreprise respecte les critères énoncés par la décision du 28 novembre 2005, et est qualifiée de fournisseuse de SEIG, aucune signalisation n'est nécessaire à la Commission en cas d'aide financière de l'Etat.⁴³² Dans ce paragraphe, nous verrons comment chacun de ces critères est vérifié en Belgique, et nous concluons par vérifier si cette application prend en compte les valeurs personnelles des consommateurs.

I) Premier critère : Un mandat officiel

La décision de la Commission impose que « *la responsabilité de la gestion du SEIG doit être confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un ou plusieurs actes officiels, dont la forme peut être déterminée par chaque Etat-membre.* »⁴³³

L'observation démontre que les Etats utilisent autant des actes unilatéraux à portée abstraite que des « contrats de service public », voire même des combinaisons de ces deux outils.⁴³⁴ Rien n'oblige cependant à utiliser une procédure de marché public pour attribuer ce mandat.⁴³⁵ La décision impose cependant que ces actes, quelles qu'en soient les formes, comprennent *a minima* les mentions suivantes⁴³⁶ :

- a) La nature et la durée des obligations de service public ;
- b) Les entreprises et le territoire concernés ;
- c) La nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés à l'entreprise ;
- d) Les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;
- e) Les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations.

Dans la pratique, ces mentions sont souvent insuffisantes, voire absentes des actes de l'Etat.⁴³⁷ Cette opacité ne permet donc pas aux utilisateurs d'énergie de savoir ce qui justifie la décision d'octroi d'une compensation, et encore moins de donner leur avis sur la question.

⁴³²M.DONY, « Les règles régissant le financement public des services d'intérêt économique général après la réforme de 2011 », *C.D.E.*, 2014, p. 115

⁴³³Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, *JOUE*, 2005, p.L312/67, art 4

⁴³⁴J.DE BEYS, « Aide d'Etat et financement des services publics – Un bilan après l'adoption du paquet post- *Altmark* », *op.cit.*, p.3

⁴³⁵Trib. UE (2^e ch.), *Olsen c. Com.*, 15 juin 2005, <http://curia.europa.eu>, consulté le 15 février 2019

⁴³⁶Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, *JOUE*, 2005, p.L312/67, art 4

⁴³⁷J.DE BEYS, « Aide d'Etat et financement des services publics – Un bilan après l'adoption du paquet post- *Altmark* », *op.cit.*, p.4

II) Deuxième critère : Une compensation proportionnelle

La décision de la Commission impose que « *le montant de la compensation n'excède pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des OSP (...) ainsi que d'un bénéfice raisonnable sur les capitaux propres nécessaires pour leur exécution* ». ⁴³⁸

Depuis le paquet Almunia, la détermination des services concernés par une aide d'Etat peut revenir aux tant aux autorités nationales que locales. ⁴³⁹ Celles-ci disposent de deux possibilités pour évaluer le coût du service. La première consiste à établir le montant de la compensation sur base des coûts et recettes effectivement supportés ou perçus. Le coût net des SEIG est calculé en additionnant les coûts directs occasionnés par la fourniture du service et une contribution proportionnelle pour les coûts communs au service et à d'autres activités. ⁴⁴⁰ La Commission contrôle dans tous les cas l'absence de surcompensation. ⁴⁴¹

Les Etats disposent également de la possibilité d'établir le coût du service sur base d'anticipations. ⁴⁴² Si pour la première méthode, les prix utilisés seront évidemment basés sur ceux qui ont cours dans le marché, cette deuxième possibilité pose davantage problème. On prendra dans ce cas-là le critère d'un bénéfice « raisonnable ». ⁴⁴³

III) Troisième critère : Une compensation limitée aux OSP

La Commission rappelle, dans sa communication SEIG, la définition des OSP donnée par la CJUE. Elle les définit comme « *des services qui présentent des caractères spécifiques par rapport à ceux des autres activités de la vie économique.* » ⁴⁴⁴ Ils s'imposent aux responsables de l'accès aux services fournis dans l'intérêt général, c'est-à-dire ceux désignés par le mandat officiel. ⁴⁴⁵ Les fournisseurs assumeront la responsabilité civile qui est liée aux OSP. ⁴⁴⁶

Cette description se heurte à une imprécision, renforcée par le fait que la définition « d'obligation de service public » varie entre l'ordre administratif belge et l'ordre juridique européen. ⁴⁴⁷ La notion est déterminée, soit de façon unilatérale par l'autorité administrative,

⁴³⁸ Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, *JOUE*, 2005, p.L312/67, art 5

⁴³⁹ G. KALFLÈCHE et J-G. SORBARA, « Les compensations de service public du Paquet Almunia, une obscure clarté », *op.cit.*, p.29

⁴⁴⁰ Ministère de l'Economie français, « Service public et aides d'Etat : l'articulation des articles 107 et 106 TFUE », <https://www.economie.gouv.fr>, éditions 2016, consulté le 15 février 2019

⁴⁴¹ G. KALFLÈCHE et J-G. SORBARA, « Les compensations de service public du Paquet Almunia, une obscure clarté », *op.cit.*, p.30

⁴⁴² Communication de la Commission (2011), « Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public, *JOUE*, p.C 8/15, art 2.

⁴⁴³ G. KALFLÈCHE et J-G. SORBARA, « Les compensations de service public du Paquet Almunia, une obscure clarté », *op.cit.*, p.31

⁴⁴⁴ Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, *JOUE*, p.C 8/4, art 3.2

⁴⁴⁵ E. KOVACS, « Plan de délestage et responsabilité des acteurs du marché de l'électricité », *op.cit.*, p.178

⁴⁴⁶ *Ibidem*, p.178

⁴⁴⁷ D. YERNAULT, « L'impact pour les communes de l'évolution de la notion de service public dans les secteurs de l'eau et de l'énergie », *Rev.dr.communal*, 2002, p.109

soit au sein du contrat de gestion.⁴⁴⁸ Nous prendrons ici quelques exemples connus pour faciliter la compréhension :

- A) Belgocontrol a pour mission de « *garantir la sécurité de la navigation aérienne (...) dans l'espace aérien dont la Belgique est responsable.* »⁴⁴⁹
- B) La SNCB a pour mission le « *transport intérieur des voyageurs, les transports transfrontaliers des voyageurs et les prestations pour les besoins de la Nation* »⁴⁵⁰
- C) Bpost a notamment pour missions la distribution des journaux, le maintien d'un réseau de poste étendu.⁴⁵¹

IV) Quelques idées

Peut-on espérer un service en lien avec ses valeurs dans le système actuel ? Vu la marge de manœuvre extrêmement conséquente accordée aux administrations étatiques, cela nous paraît compliqué, à moins de considérer que les valeurs puissent s'exprimer de façon pleine et entière au travers de l'élection indirecte des membres du gouvernement, ce dont nous nous permettons de douter. Le mandat de service public constitue un outil certainement utilisable, mais son contenu reste opaque pour les utilisateurs d'énergie. De même, les modes de désignation des missions de service public se limitent au mieux à un dialogue entre l'entreprise subventionnée et l'administration étatique, quand ils ne se résument pas en une volonté unilatérale de celle-ci.

En revanche, la détermination des sommes à allouer nous semble plutôt bien encadrée, mais il a fallu attendre 2014 et la Paquet Almunia pour cela. Par ailleurs, l'Etat reste libre de déterminer ce qu'il considère comme une compensation « raisonnable » quand il se base sur une anticipation. Par conséquent, nous préconiserons ici aussi une plus grande transparence, ainsi qu'une participation des utilisateurs d'énergie, que ce soit pour désigner les missions de service public et leurs exécutants, ou pour situer les compensations « raisonnables » lors des anticipations de coûts.

⁴⁴⁸ L.CAPONETTI, V. DEMERTZIS et B.SAK, « Services publics et missions de service public en Belgique-Etat des lieux », CIRIEC, 2016, p.26

⁴⁴⁹ *Ibidem*, p.48

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p.45

⁴⁵¹ *Ibid*, p.47

Conclusion

Imaginez...Des services gratuits, pour tous, sans conditions.

Passer du rêve au projet nécessite tant un travail d'imagination que d'analyse. A ce titre, les théories d'Amartya Sen constituent un cadre théorique pertinent, mais pas unique. Le compléter avec d'autres penseurs ne pourrait qu'enrichir utilement le sujet, et un appel à de nouvelles recherches en ce sens nous semblerait fructueux. La question est vaste et peut tout autant diviser profondément que passionner. Cependant, elle ne peut que mener à des débats utiles et, espérons-le, à des changements sociaux en profondeur.

Les solutions que nous avons envisagées peuvent être regroupées en quatre thématiques : **démocratie, transparence, participation et financement.**

En termes de démocratie, nous avons relevé certains points importants. Premièrement, il faut évaluer le rôle de l'exécutif. Plusieurs éléments sont à soulever à ce sujet. D'abord, les autorités de régulation dépendent entièrement de l'exécutif, et non des consommateurs. Le gouvernement dispose également du pouvoir de décider *ex ante* quelles entreprises sont autorisées à recevoir des compensations financières et à quelles conditions. Par ailleurs, la procédure de contrôle *ex post* se résume elle aussi à un dialogue entre élus indirects. L'ensemble de ces problèmes appelle à une solution unique : la participation des utilisateurs d'énergie dans les prises de décision les concernant. En plus de ça, la décentralisation des décisions de la CREG constitue également un pas important.

En termes de transparence, nous citerons trois problèmes. Tout d'abord, le consentement des personnes concernées par une transmission d'informations personnelles n'est pas requis pour leur traitement. Deuxièmement, la notion de « service universel » est absente du plan de secteur. Enfin, le côté confidentiel du plan de délestage nous semble également problématique.

Concernant le volet « participation », plusieurs changements sont à envisager. Tout d'abord, il faudrait une vraie intégration des consommateurs d'énergie dans la prise de décision de la CREG. Ensuite, nous encourageons la suppression du plan d'apurement, et si pas, une participation active des consommateurs pour leur rédaction. Par ailleurs, une détermination plus consensuelle des critères du plan de délestage semblerait bienvenue.

Enfin, la délicate question financière peut être réglée plus facilement qu'on ne le pense, soit en diminuant la tranche non imposable des impôts sur le revenu, soit en augmentant la TVA ou encore, en taxant davantage les grandes fortunes.

Alors, peut-on rêver d'un système universel d'énergie ? Dans un monde de plus en plus individualisé, le défi peut sembler perdu d'avance. Mais nous espérons avoir démontré qu'il s'agit d'un projet réalisable ne dépendant que de la bonne impulsion politique. Reste à espérer que nos dirigeants et populations prennent les bonnes décisions. Pour cela, il suffit de s'en donner les moyens et surtout...les capacités.

Annexes

Annexe I : Raccordement réseau Elia (www.elia.be)

Le raccordement au réseau Elia: un processus en plusieurs étapes

Certains acteurs du marché belge de l'électricité (producteur et gros consommateur industriel) peuvent demander un raccordement au réseau Elia ou la modification d'un raccordement déjà existant. Cette notion de raccordement recouvre l'ensemble des installations qui relient physiquement les équipements de ce demandeur au réseau à haute tension. Ces installations de raccordement constituent l'infrastructure pour prélever ou injecter de l'électricité sur le réseau Elia. Le processus de raccordement, décrit dans les règlements techniques, débouche sur la conclusion d'un contrat de raccordement entre Elia et le demandeur du raccordement. Lorsque le demandeur du raccordement a conclu ce contrat, il devient un utilisateur du réseau Elia.

I. Le raccordement au réseau Elia: les principes

Les "installations de raccordement", ou plus simplement le "raccordement", forment le lien physique entre le réseau Elia et les installations électriques d'un utilisateur du réseau à haute tension. Sans ce raccordement, il n'est pas possible de prélever ou d'injecter de l'électricité dans le réseau Elia. Les installations de raccordement ont un usage dédié à un (ou plusieurs) utilisateur(s) du réseau. Le site d'un client raccordé au réseau Elia, qui acquiert le statut de réseau fermé de distribution, doit également disposer d'un contrat de raccordement avec Elia¹.

I.1. Les installations de raccordement: quelques notions clés

- **La travée de raccordement**

Les installations de raccordement sont pourvues de composants permettant de les connecter au réseau Elia ou de les déconnecter de ce réseau. Ces composants permettent également la connexion des installations industrielles de l'utilisateur de réseau au réseau Elia ainsi que leur déconnexion du réseau. Ils sont regroupés en une ou plusieurs travées. La travée la plus proche du réseau Elia est appelée "première travée de raccordement".

- **Les autres équipements de raccordement**

Le raccordement est constitué, au-delà de la première travée de raccordement, d'autres composants. Il s'agit le plus souvent au minimum de la ligne aérienne ou du câble souterrain de raccordement entre le poste du réseau Elia et le site de l'utilisateur du réseau.

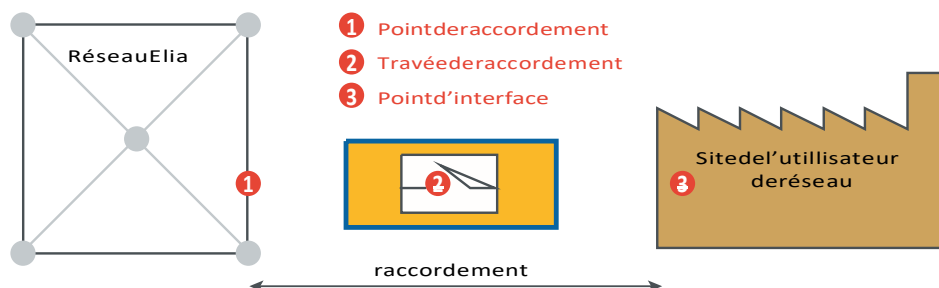
- **Le point de raccordement**

L'endroit où sont interconnectés les installations du raccordement et le réseau Elia est appelé "point de raccordement".

- **Le point d'interface**

Le point d'interface est la frontière entre les installations du raccordement et les installations électriques de l'utilisateur de réseau.

- **La puissance de raccordement**



Une puissance maximale (exprimée en kVA) est fixée pour chaque raccordement via lequel de l'électricité est prélevée ou injectée sur le réseau Elia. Cette valeur maximale est stipulée dans le contrat de raccordement.

I.2. Localisation des points de raccordement et d'interface

La localisation des points de raccordement et d'interface est déterminée dans le contrat de raccordement conformément à la législation en vigueur. Cette désignation s'effectue après concertation avec le demandeur, de manière transparente et non discriminatoire et en respectant les principes suivants:

- le point de raccordement est choisi de manière à ce que les installations qui seront exclusivement employées par l'utilisateur de réseau ne font pas partie du réseau Elia, ce qui signifie que les

manœuvres au point de raccordement permettent de connecter ou de déconnecter les installations de l'utilisateur du réseau séparément du réseau;

- le point d'interface est localisé sur le site de l'utilisateur de réseau, en aval des installations de raccordement;
- en général, Elia gère les installations de raccordement jusqu'au point d'interface, sauf si l'utilisateur du réseau décide d'assurer en partie cette gestion.

I.3. La tension du point de raccordement permet de désigner l'autorité compétente

Pour savoir quelle autorité est compétente pour fixer les règles techniques applicables au raccordement, c'est le critère de la tension du point de raccordement qui prévaut:

- si le raccordement est réalisé à une tension supérieure à 70 kV, l'autorité fédérale est compétente et la législation fédérale s'applique;
- si le raccordement est effectué à une tension comprise entre 30 et 70 kV (inclus), les autorités régionales sont compétentes (Région bruxelloise, Région wallonne ou Région flamande) et la législation régionale s'applique

Annexe II : PIB/habitant année 2017 (sources : PopulationData.net)

32 Belgique	Europe	43 324
33 Nouvelle-Zélande	Océanie	42 941
34 Emirats arabes unis	Asie	40 699
35 France	Europe	40 580
36 Israël	Asie	40 270
37 Royaume-Uni	Europe	39 720

Bibliographie

❖ Législation

- Protocole au Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 sur le système de radiodiffusion dans les Etats-membres, *CIG 41/03*, 1997, p.258, article unique
- Règlement du Conseil du 26 juin 1969 relatif à l'action des Etats-membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route, et par voie navigable, *JOUE*, 1969, p.L 156/1
- Règlement (CE) du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, *JO L83* du 27 mars 1999, p.1
- Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) no 1191/69 et (CEE) no 1107/70 du Conseil, *JOUE*, 2007, p. L315/1
- Règlement (UE) du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, *JOUE*, 2011
- Règlement (UE) No 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général, *JOUE*, 26 avril 2012

- Règlement (UE) du Parlement européen et du conseil du 26 février 2014 concernant la communication à la Commission des projets d'investissement relatifs à des infrastructures énergétiques dans l'Union européenne, remplaçant le règlement (UE, Euratom) no 617/2010 du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 736/96 du Conseil, *JOUE*, 2014, p. L 84/61
- Directive 97/67/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant des règles communes pour le développement du marché intérieur des services postaux de la Communauté et l'amélioration de la qualité du service, *JOUE*, 1998, p. L15/14
- Directive 2002/21 du parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive «cadre»), *JOUE*, 2002, p.L 108
- Directive 2002/22 du Parlement et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel»), *JOUE*, 2002, p.L 108/51, considérant 14
- Directive CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, *JOUE*, 2009, p. L211/55
- Considérant 36 de la directive 2009/72/CE et considérant 32 de la directive 2009/73/CE
- Résolution du Parlement européen du 11 juin 2013 sur le logement social dans l'Union européenne, « Le logement social dans l'Union européenne », *JOUE*, 2016, p C65/40
- Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, *JOUE*, 2005, p.L312/67
- Décision n°1364/2006 du Parlement et du Conseil du 6 septembre 2006, *JOUE*, p. L262/1
- Décision (UE) 2015/635 de la Commission du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'État SA.20580 (C 31/07) (ex NN 17/07) mise à exécution par l'Irlande en faveur des compagnies d'autobus de Córas Iompair Éireann (Dublin Bus et Irish Bus), *JOUE*, 2015, pp.L 104/17-L 104/48
- Décision (UE) 2015/635 de la Commission du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'État SA.20580 (C 31/07) (ex NN 17/07) mise à exécution par l'Irlande en faveur des compagnies d'autobus de CórasIompairÉireann (Dublin Bus et Irish Bus), *JOUE*, 2015, p.L.104/17
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions - Livre blanc sur les services d'intérêt général, <http://eur-lex.europa.eu>, mis en ligne le 14 octobre 2004 consulté le 10 octobre 2018
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 novembre 2007 accompagnant la communication intitulée «Un marché unique pour l'Europe du 21e siècle» - Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général: un nouvel engagement européen [COM(2007) 725 final - Non publié au Journal officiel
- Communication de la Commission, « Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public », *JOUE*, 2011, p.C 8/15

- Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, *JOUE*, 2012, p.C 8/4
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen, au Comité des régions et à la banque européenne d'investissement, « Troisième rapport sur l'état de l'union de l'énergie », <https://ec.europa.eu>, mis en ligne le 23 novembre 2017 et consulté le 19 novembre 2018, 19 p.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions du 20 décembre 2011, « Un cadre de qualité pour les services d'intérêt général en Europe », 2011, p.900
- Commission européenne (document de travail de la Commission), « Guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de «marchés publics» et de «marché intérieur», <http://ec.europa.eu>, Bruxelles, 29 avril 2013, 115 p.
- Commission des Communautés européennes, « Livre Vert sur les services d'intérêt général », <https://eur-lex.europa.eu>, Bruxelles, 21 mai 2003
- Loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la Sécurité sociale, *MB*, 22 février 1990, p.3288
- Loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980, *MB*, 1^{er} octobre 1980, p.9434
- Décret du 21 décembre 1989 relatif au transport de personnes en Région wallonne, *MB*, 8 mars 1990, p.4400,
- Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *MB*, 27 mars 1991, p.6155
- Loi du 5 août 1991 sur la protection de la concurrence économique *MB*, 11 octobre 1991, p.32755
- Loi du 11 avril 1995 visant à instituer « la charte » de l'assuré social, *MB*, 6 septembre 1995, p.25433
- Décret de la Communauté française du 14 juillet 1997 portant statut de la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), *MB*, 28 août 1997, p.22018, art 3, al 2
- Code wallon du logement et de l'habitat durable, *MB*, 4 décembre 1998, p.38964.
- Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité, *MB*, 11 mai 1999, p.16278
- Loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges, *MB*, 24 janvier 2003, p.2591
- Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *MB*, 18 juillet 2003
- Ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *MB*, 26 avril 2004, p.34281
- Loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, *MB*, 20 juin 2005, p.28070
- Décret coordonné de la communauté française du 26 mars 2009 sur les services de médias audiovisuels, *MB*, 24 juillet 2009, p.50609

- Code de Droit économique du 28 février 2013, *MB*, 29 mars 2013, p.19975
- Loi du 15 juillet 2013 relative au transport de voyageurs par route et portant exécution du règlement (CE) n°1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil, et portant exécution du règlement (CE) n°1073/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus, et modifiant le règlement (CE) n°561/2006, *MB*, 18 février 2014, p.13087
- Loi du 30 août 2013 portant le Code ferroviaire, *MB*, 20 décembre 2013, p.100882
- Décret du 28 novembre 2013 portant création de l'Agence pour l'Entreprise et l'Innovation, en abrégé : A.E.I, *MB*, 31 décembre 2013, p.102901
- Loi du 13 mai 2016 modifiant la loi-programme (I) du 29 mars 2012 concernant le contrôle de l'abus d'adresses fictives par les bénéficiaires de prestations sociales, en vue d'introduire la transmission systématique de certaines données de consommation de sociétés de distribution et de gestionnaire de réseaux de distribution vers la BCSS améliorant le datamining et le datamatching dans la lutte contre la fraude sociale, *MB*, 27 mai 2016, p.33415
- Ordonnance du 14 juin 2018 relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abris, *MB*, 10 juillet 2018, p.55278
- Code du Développement territorial, version du 8 octobre 2018, <http://codt.wallonie.be>
- Arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz, *MB*, 27 avril 2006, p.22143
- Arrêté du gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *MB*, 7 novembre 2007
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 13 février 2014 instituant une allocation-loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social, *MB*, 28 février 2014
- Annexe à l'arrêté ministériel du 3 établissant le plan de délestage du réseau de transport d'électricité, *MB*, 18 août 2005, p.3627, art N.3.2.4
- Projet de loi instituant le droit à un minimum de moyen d'existence, rapport du 16 juillet 1974 fait au nom des commissions réunies de la Prévoyance sociale et de la Santé Publique de la Famille par D. Coens, *Doc. Parl.*, Chambre, sess. Extraord. 1974, n°192/2, p.53
- Circulaire de la Communauté française n°5369 du 13 août 2015, « Arrêt de la subvention des connexions internet i-Line au 1er septembre 2015 », www.enseignement.be, mis en ligne le 13 août 2015 et consulté le 18 octobre 2018
- Contrat de gestion entre l'Etat belge et la SNCB pour les années 2008-2012, <https://mobilit.belgium.be/sites/default/files/downloads/beheerscontractnmbs.pdf>, consulté le 19 janvier 2019
- 4^{ème} contrat de gestion de la RTBF signée entre la Communauté française et la RTBF du 26 décembre 2012, <http://www.csa.be>, mis en ligne le 26 décembre 2012 et consulté le 22 octobre 2018
- Contrat de service public 2013-2017 entre la Wallonie et le groupe TEC concernant la définition des droits et obligations de la Région wallonne et du Groupe TEC conformément notamment aux dispositions du décret wallon du 21/12/1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne et ses modifications ultérieures, et du règlement européen (CE) 1370/2007, <https://www.infotec.be>, mis en ligne le 18 novembre 2013 et consulté le 29 octobre 2018

- Accord du 28 juin 2017 entre les fournisseurs d'énergie et le gouvernement fédéral « Le consommateur dans le marché libre de l'énergie et du gaz », <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Energy/accord-electricity-fr.pdf>, mis en ligne le 28 juin 2017, consulté le 12 octobre 2018
- Question n°161 de Caroline Cassart-Mailleux du 13 octobre 2015 à la ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement Durable, *La Chambre*, doc. parl., 1^{ère} session de la 54^{ème} législature, QRVA 54 049, p.345
- Statuts de la Société régionale wallonne du Transport du 15 novembre 1990, *MB*, 8 mars 1991, p.4499
- Règlement d'ordre intérieur d'Elia System Operator, Comité de direction, <https://www.elia.be>, mis en ligne le 26 février 2015 et consulté le 22 janvier 2019

❖ **Jurisprudence**

- Trib. UE (2^e ch.), *Olsen c. Com.*, 15 juin 2005, <http://curia.europa.eu>, consulté le 15 février 2019
- CJUE, 2 septembre 2010, *Rec CJCE*, 2010, p.7831, concl. M. JAASKINEN
- Trib. UE (5^e ch.) 7 novembre 2012 (Coordination bruxelloise d'institutions sociales et de santé (CBI) / Commission), *JOC*, 22 novembre 2012, p.18
- CC, 8 juillet 2010, *MB*, 17 août 2010, p.53436
- CC, 18 novembre 2010 (question préjudicielle), *APT*, 2011, p.49
- CE (15^ech), 7 avril 2011, *APT*, 2011, p.350
- CC, 9 juillet 2013, *APT*, 2013, p.474
- CC, 25 mai 2016, *MB*, 15 juillet 2016, p.44550
- CC, 28 avril 2016, *MB*, 20 juin 2016, p.37199
- CC, 15 mars 2018, *NjW*, 2018, p.923, note E. TIMBERMONT
- Liège (12^ech), 10 juin 2005, *RGAR*, 2007, p.202
- Bruxelles, 15 octobre 2009, *RDC*, 2010, p.290, reflet K. BAEKELANDT
- Anvers (5^ech), 19 avril 2012, *MER*, 2014, p.132, note T. SCHOORS et L. RASKING
- Civ. Anvers (div. Turnhout), 9 février 2015, *RW*, 2017, p.392
- JP. Couvin, 10 mars 1988, p.93, note BOSSARD P.
- JP Gand, 20 juin 2016, *RW*, 2016, p.1074

❖ **Doctrine**

- APPELMANS, D., JANSSENS, J. et PETILLON, F., « De postsectordoorgelicht », *TRNI*, 2014, pp.56-66
- BATSELÉ D. et SCARCEZ M., « Chapitre III - La décentralisation territoriale » in *Abrégé de droit administratif*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2015, pp. 447-497
- BATURA O., « Chapter 2 Liberalisation of Telecommunications Services: Social Embedding of the Liberalised Market as a Regulatory Challenge », in *Universal Service in WTO and EU Law, Legal Issues of Services of General Interest*, AsserPress, 2016, 270 p.
- BERNARD N. et THOLOME L., « Logement social », *Echos Log.*, 2010, pp.21-22

- BON-GARCIN I., « Vers une convergence des régimes des transports de voyageurs : oui,...mais,... », *REDC*, 2012, pp.779-790
- BLOCK G. et HAVERBEKE D., « La libéralisation du marché du gaz en Belgique : incidences réglementaires et contractuelles », *J.T.*, 2003, pp. 497-506
- BLUMANN C., « Rapport introductif général » in *Vers une politique européenne de l'énergie*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp1-22
- BONVIN J.-M., « La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen », *L'économie politique*, 2005, pp.24-37
- BONVIN J.-M., « L'approche par les capacités :un concept pour les addictions ? », *Dépendances*, 2017, pp.17-18
- BONVIN J.-M. et ORTONM, "Activation policies and organisational innovation: the added value of the capability approach;", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2009
- BONVINJ.-M. et FARVAQUE N., « l'accès à l'emploi au prisme des capacités », enjeux théorique et méthodologiques, *Revue française des sciences sociales*, 2007, pp.9-20
- BORN R. et RENDERS D., « 5. - L'impact du troisième paquet énergie en droit interne : les réseaux, les conduites et les lignes au sein des lois électricité et gaz » in *Actualités du droit de l'énergie*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 173-225
- BOUALLAGA A., « Gestion énergétique d'une infrastructure de charge intelligente de véhicules électriques dans un réseau de distribution intégrant des énergies renouvelables. », *Sciences de l'ingénieur [physics]. Université Lille 1 Sciences et Technologies*, 2015, 294 p.
- BOUCQUEY P., « Le statut de l'autorité de régulation nationale quelques réflexions entre deux arrêts de la cour constitutionnelle » in *Actualités du droit de l'énergie*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 371-430
- BOUCQUEY P. et TATON X., « Conclusions générales : les fonctions de la tarification dans les industries de réseau », *RDIR*, 2004, pp.223-232
- BUXANT C., « Trois ans d'expérimentation de Housing First en Belgique : bilan et perspectives », *Echos Log*, 2016, pp.14-17
- BUXANT C., « Housing First Belgium », *Echos Log*, 2015, pp.21-23
- CAPONETTI L, DEMERTZIS V et SAK B., « Services publics et missions de service public en Belgique-Etat des lieux », *CIRIEC*, 2016, 78 p.
- CAPONETTI L. et SAK B., « Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions et principes ? », *CIRIEC*, 2016, 40 p

- CHEFFERT J.-M., « Le service universel : une notion à cerner pour un champ politique à identifier », www.crid.be, consulté le 27 novembre 2018, 20 p.
- CHEFFERT J.-M., COUNE E. et LECOQ L., « Principes régissant la politique de service universel : une relecture des solutions belge et européenne », <http://www.crid.be>, consulté le 22 novembre 2018, 25 p.
- DE BROUWER L., « L'obligation de transparence dans la rédaction des conditions générales et leur interprétation en droit de la consommation » in *Les conditions générales de vente*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 7-47
- DE COSTER S., « De quelques enjeux remarquables du nouveau contrat de gestion de la RTBF », *AM*, 2007, pp.14-19
- DIEPART J. et GELDHOF W., « Les conditions générales de fourniture d'énergie aux consommateurs », *RDIR*, 2016, pp.311-325
- DE BEYS J., « Aide d'Etat et financement des services publics – Un bilan après l'adoption du paquet post- *Altmark* », *J.D.E.*, 2006, pp.1-10
- DEBILIOR., QUECK, R., STEVENS, D., « La répartition des compétences en matière de communications électroniques après la sixième réforme de l'Etat: statu quo ou départ vers de nouveaux rivages », *RDIR*, 2014, pp.389-402
- DECLERQ C. et VINCENT A., « L'ouverture du marché de l'électricité. I. Le cadre institutionnel », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000, pp.. 1-53.
- DEHOUSSE F. et ZGAJEWSKY, T., « Le nouveau régime des communications électroniques en Belgique à la suite de la loi du 13 juin 2005 », *JT*, 2006, pp.537-544
- DE LADOUCETTE P., « Régulation de l'énergie en Europe : Méthodes, enjeux, défis », *Géoéconomie*, Choiseul, 2013, pp.65-81
- DELNOY M. et SMAL R., « [Art. D.II.1-D.II.13 CoDT] Schéma de développement du territoire – Schéma de développement pluricommunal – Schémas communaux » in *X, Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Wolters Kluwer, Liège, 2018, pp.103-157
- DELVOIE, J. et HEINE, M., La réforme des chemins de fer belges du 1er janvier 2014: aperçu de l'architecture juridique, *RDIR*, 2014, pp.293-306
- DE MUNCK J., « Qu'est-ce qu'une capacité », in *La liberté au prisme des capacités-Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Paris, EHESS, 2008, pp.21-51
- DEPRE, S., SCHRIJVERS, D. et VAN BELLINGHEN, M., « Le cadre réglementaire relatif à la société de l'information », *RDIR*, 2014, pp.5-22

- DERIEUX E., « Le Droit de l’audiovisuel européen : entre libéralisme et interventionnisme », *REDC*, 2011, pp.315-331
- DERENNE J., « La notion d’aide d’Etat-Volume 1 (La condition de l’octroi d’un avantage économique), in *X, Guide juridique de l’entreprise-Traité théorique et pratique (2^{ème} éd)*, Waterloo, Wolter Kluwer, 2008, pp.27-90
- DE ROY D., YERNAULT, D., « Les obligations de service public de droit européen et les services publics de droit interne belge : une superposition délicate, une conjugaison indispensable [2e partie] », *RDIR*, 2016, pp.32-71
- DE SOMMER S., « The political independence of national regulatory authorities : EU impulse versus national restraint », *RDIR*, 2015, pp.192-207
- DEVREUX S., « Sen’s Entitlement Approach : Critiques and counter-critiques », *Oxford Development Studies*, 2001, pp. 245-262
- DONY M., « Les règles régissant le financement public des services d’intérêt économique général après la réforme de 2011 », *C.D.E.*, 2014, pp. 97-159.
- DONY, M., « Chapitre 5 - Le contentieux lié au financement des missions de service public » in *Contentieux du droit de la concurrence de l’Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 465-498
- DUCUING C., « Transport ferroviaire et protection des consommateurs », *RDIR*, 2016, pp.275-288
- DURIVAUX G., « Le droit à l’énergie et la libéralisation : un regard syndical européen », in *La libéralisation fête ses 10 ans : qui trinque?*, compte-rendu du colloque tenu le 30 novembre 2017 à Bruxelles, <http://www.rwade.be>, mis en ligne le 30 novembre 2017, 34 p.
- ELIASSEN K. et FROMAM J., « Deregulation, privatisation and public service delivery: Universal service in telecommunications in Europe », *Policy and Society*, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2008.10.001>, mis en ligne le 3 mars 2017 et consulté le 21 novembre 2018, pp.239-247
- FARVAQUE N., « Faire surgir des faits utilisables : comment opérationnaliser l’approche par les capacités ? », in *La liberté au prisme des capacités-Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Paris, EHESS, 2008, pp.52-72
- FERNAULT C., « Les projets du gouvernement bruxellois pour associer davantage les communes à la production de logements à caractère social », *Jurim. Pratique*, 2015, pp.109-115
- FOURREZ A., « Energie et consommateurs : une œuvre de bonne facture », *RDIR*, 2016, pp.255-266
- FLION C. et DELVOIE N., « La performance énergétique des bâtiments: contraintes et réalités », *DAOR*, 2009, pp.246-275

- FONTAINE S., « [Interview] Rencontre avec les acteurs de Housing First au niveau local », *Echos Log.*, 2016, pp.19-22
- FROMONT A., « Décision de l'IBPT de refuser la proposition de bpost d'augmenter le prix à l'unité de produits », note sous Bruxelles (affaire des marchés), 11 octobre 2017, compléter, pp.342-347
- GAUTHIER F., « Le service public ferroviaire à l'heure de la libéralisation du transport ferroviaire de passagers : état des lieux et enjeux du 4^e parquet » in *L'espace ferroviaire unique européen*, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp.49-74
- GERKENS I., « Droit de l'énergie-Gaz et électricité », in X, *Guide de droit immobilier*, Wolters Kluwer Belgium, Liège, 2010, pp.VII.4.5.1.1-1-VII.4.5.1.7-7
- GERKENS I., « La promotion des énergies renouvelables en Belgique et en Europe : opportunités et contraintes – La flexibilité dans tous ses états. La flexibilité de l'accès au réseau électrique pour la production décentralisée, une approche innovante », *RDIR*, 2015, pp.43-55
- GERKENS, I., « Le développement des réseaux d'électricité... ou comment concilier besoins énergétiques et contraintes administratives », *Amén.*, 2013, pp.211-221
- GILLET E., « La réduction du rôle et des ressources des communes: une fatalité? Conclusions de la journée d'étude de la Revue de droit communal », *Rev. Dr. Communal*, 2002, pp.170-199
- GOERNE A., « The Capability Approach in social policyanalysis. Yet another concept? », *Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre*, Edinburgh, 2010, 18p.
- GOFFAUX P., « Dictionnaire du Droit administratif (2^e éd) », Bruxelles, Bruylant, 2016, 718 p.
- HENNEN T et PETIT N., « Les autorités de régulation de la concurrence », *RDC*, 2007, pp.527-546
- HENNEN, T., « Arrêt « VEBIC » : la participation des autorités de la concurrence aux recours formés contre leurs décisions », *J.D.E.*, 2011, pp. 133-135
- JOST, J., « Le numéro d'urgence unique européen : état des lieux et exigences nouvelles », *R.E.D.C.*, 2007-2008 pp. 619-632.
- JACQUEMIN M., « Archives de la Direction générale de l'Énergie du SPF Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie Dossier d'étude et de préparation du tableau de tri 2015 », *Archives générales du Royaume et Archives de l'Etat dans les provinces*, www.actualitesdroitbelge.be, 2015, 56 p.
- JONGEN F.et STROWEL A., « Les fournisseurs de contenus », in *Droit des médias et de la communication*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp.237-280
- KALFLÈCHEG.et SORBARA J-G., « Les compensations de service public du Paquet Almunia, une obscure clarté », *Revue mensuelle LexisNexis*, 2012,pp.26-32

- KESTELOOT J.-P., « La nouvelle législation belge en matière de transport de personnes par route », *DCCR*, 2015, pp.33-53
- KOHL B., « Section 2- Le logement social », in *Actualités en Droit du bail*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 300-349
- KOVACS E., « Plan de délestage et responsabilité des acteurs du marché de l'électricité », *RDIR*, 2015, pp.166-193
- LAMBOTTE F., « Les communes, la lutte contre l'insalubrité et le Code bruxellois du Logement », *Rev.dr.communal*, 2006, pp.18-35
- LAVRIJSSEN S., « The Right to Participate for the Consumers in the Energy Transition », *EEELR*, 2016, pp.152-171
- LEFEBVRE A., « La transposition de la directive « Services de médias audiovisuels » en Communauté française de Belgique », *RDTI*, 2009, pp.63-82
- LEPIECE A., « Le financement public des infrastructures de transport et leur tarification au regard de la réglementation européenne en matière d'aides d'État », *RDIR*, 2017, pp.129-155
- LUJA R., « The Attribution of State Aid to Member States in the Exercising of Options in Directives », *EStAL*, 2013, pp. 119-125.
- MACHET A., « Regard sur les autorités de régulation de l'audiovisuel en Europe », in *Le droit de la régularisation audiovisuelle et le numérique*, Bruxelles, Larcier, 2016, pp.225-241
- MARCOU G., « La notion juridique de régulation », *A.J.D.A.*, 2006, pp.347-353
- MAES T., « De bevoegdheden van de energieregulators op het vlak van de tarievenvoortgangtotnetwerken », *RDC-T.B.H.*, 2010, pp.402-407
- MECHELYNCK A., « Mettre l'Etat social actif au service des capacités: propositions à partir de l'analyse de l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et de l'inburgering », *R.D.S.-T.S.R.*, 2014, pp.420-436
- MEROLA M et MEDINA C., « De l'arrêt Ferring à l'arrêt Altmark : continuité ou revirement dans l'approche du financement des services publics », *C.D.E.*, 2003, pp.639-694
- MONET E., « La théorie des capacités d'Amartya Sen face au problème du relativisme », *Traces. Revue des Sciences humaines*, 2007, <http://journals.openedition.org/traces/211>, mis en ligne le 18 avril 2007, consulté le 6 novembre 2018, pp.103-120
- OGIER A., « Arithmétique de la liberté : la mesure des « capacités » et ses paradoxes in *La liberté au prisme des capacités-Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Paris, EHESS, 2008., pp80-120
- PERCEBOIS J., « Énergie et théorie économique : un survol. », *Revue d'économie politique*, 2001, pp 815-860
- PERCY A., « A larger life for the ordinary person », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services*, Instiute for global prosperity (UCL) (social prosperity network report), pp.9-17

- PIERIK R. et ROBEYNS I., « Ressources versus capabilities : Social Endowments in Egalitarian Theory », *Political Studies*, 2007, pp.133-152
- PEIFER Q., « La régionalisation des tarifs de distribution d'énergie », *RDIR*, 2014, pp.403-417
- PHILIPPE D., « La responsabilité civile en matière d'énergie – Volume 1 : La responsabilité en matière d'énergie électrique et de distribution de gaz et les conflits entre entrepreneur et distributeur », in *X. Responsabilité. Traité théorique et pratique*, Wolter Kluwer, Liège, pp.1-46
- PIRSON A. et CHARLIER S., « [Art. D.II.18-D.II.35 CoDT] [Plans de secteur] Dispositions générales – Contenu », in *X, Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine* compléter
- PORTES J., « Discussion paper », in *Socialprosperity for the future : A proposal for universal basic services, Instiute for global prosperity (UCL) (social prosperity network report)*, pp.17-28
- QUERTAINMONT P., « La régulation économique sectorielle en Belgique et le rôle du juge administratif », *APT*, 2014, pp.537-575
- REED H., « Information and transport » in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services,Instiute for global prosperity (UCL) (social prosperity network report)*, pp.28-29
- REED H. et PERCY A., « Shetler and Food : Basic incomesupplement Local Governance UK Budget effect », in *Social prosperity for the future : A proposal for universal basic services, Instiute for global prosperity (UCL) (social prosperity network report)*, pp. 41-56
- RENDERS D., « Droit administratif général (2^e éd) », Bruxelles, Bruylant, 2017, 718 p.
- RIGHINI E. et MALAMATARIS C., « Postal Services, MarketLiberalisation, and State Intervention in the EU. A State aid Perspective », *RDIR*, 2017, pp.156-164
- ROBERT, R., « Voice over IP: Une réglementation sur la bonne voie? », *R.D.T.I.*, 2008, pp. 431-459.
- ROMAINVILLE C., « Le droit à l'épanouissement culturel » in *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp.1473-1510
- ROMAINVILLE C., « Droit de participer à la vie culturelle et politiques culturelles », *RBDC*, 2014, pp.7-29
- SEN A. « The Standard of Living, Lecture II: Lives and Capabilities », *The Standard of Living*, Cambridge University Press, 1987, p. 39, cité par MECHELYNCK A., « Mettre l'Etat social actif au service des capacités: propositions à partir de l'analyse de l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et de l'inburgering. », *R.D.S.-T.S.R.*, 2014, pp.420-436

- SLAUTSKY, E., « Chapitre II - L'indépendance des autorités nationales de régulation des communications électroniques et de l'électricité : réception au niveau national » in *L'organisation administrative nationale face au droit européen du marché intérieur*, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 285-327
- TIMBERMONT E., « Bestrijding van sociale fraude », note sous CC, 15 mars 2018, *NJW*, 2018, p.926
- TOURBE M., « Service public versus service universel : une controverse infondée ? », *Critique internationale*, 2004, pp.21-28
- VANDEN BORRE T. et HUBERT J.-M., « Le marché de fourniture : activité non régulée dans le secteur énergétique belge ? » in *Actualités du droit de l'énergie*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 73-121
- VAN DER PLANCKE V., « Protection des droits... et lutte contre la pauvreté au sein du CE » in *Les droits sociaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La Charte, 2011, pp. 210-215
- VAN SCHERPENZEELTHIM P., « La protection des consommateurs dans leurs rapports avec les fournisseurs de gaz et d'électricité à Bruxelles et en Région wallonne », *DCCR*, 2011, pp.1-31
- VANSINTJAN D., « Table ronde : quels autres possibles ? Les citoyens et les pouvoirs publics se mobilisent ! » in *La libéralisation fête ses 10 ans : qui trinque?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 17-30
- VERHOEVEN D., « Les prix de détail de l'énergie et du gaz : incursions étatiques- trop poussées ?- dans un territoire soumis au marché », *RDIR*, 2014, pp.189-208
- VERWILGHEN M. et BIBAUW D., « La lutte contre la fraude sociale au domicile : le point sur le système « push » », *Rev. dr. pén. entr.*, 2018, pp.175-192.
- WOLTER J.-M., « Autonomie locale et droit européen » in *Externalisation des missions des pouvoirs locaux*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 81-110
- YERNAULT D., « L'impact pour les communes de l'évolution de la notion de service public dans les secteurs de l'eau et de l'énergie », *Rev.dr.communal*, 2002, pp.80-124
- YERNAULT D., *Survol de l'organisation et de la régulation ferroviaires en Belgique anno 2014*, *RDIR*, 2014, pp.67-82

❖ Sources annexes

- APERE, « Evolution des prix », <https://www.apere.org>, mis à jour le 13 décembre 2018 et consulté le 21 janvier 2019
- Banque européenne d'investissement, « Urbis : un coup d'accélérateur pour les projets d'aménagement urbains », <http://www.eib.org>, mis en ligne le 23 février 2018, consulté le 19 novembre 2018
- Projet BASES, « Amartya Sen et les capacités », *Université de Lausanne*, <http://wp.unil.ch/bases/2013/07/amartya-sen-et-les-capabilites/>, mis en ligne le 4 juillet 2013, consulté le 7 novembre 2018
- Banque européenne d'investissement, « Urbis : un coup d'accélérateur pour les projets d'aménagement urbains », <http://www.eib.org>, mis en ligne le 23 février 2018, consulté le 19 novembre 2018
- Conclusion 2003 du Comité européen des Droits sociaux, Charte sociale révisée
- CREG, « Prix de l'électricité et du gaz naturel en Belgique, dans les 3 Régions et dans les pays voisins », <https://www.creg.be>, mis en ligne le 11 janvier 2019, consulté le 21 janvier 2019
- CREG, Etude (F)021205-CDC-106 relative à « la délimitation du réseau de transport à l'égard des installations de raccordement et des lignes directes » réalisée en application de l'article 23, § 2, deuxième alinéa, 2 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, 5 décembre 2002
- CREG, « Etude (F)140908-CDC-1352 relative au Marché de gros belge en cas de rareté et de pénurie d'électricité », <http://www.creg.info>, 8 septembre 2014, consulté le 3 décembre 2018
- Rapport annuel 2017 de la CREG, <https://www.creg.be>, mis en ligne en mars 2018, consulté le 14 novembre 2018, p.14
- Commission Européenne, 'Guidance for Member States on Financial Instruments – Glossary', <https://www.fi-compass.eu/publication/ec-regulatory-guidance-guidance-member-states-financial-instruments-glossary>
- DYKMANS I et DE ROUCK P, « Votre revenu sera moins imposé en 2018 », *L'Echo*, 14 décembre 2017, <https://www.lecho.be>, consulté le 5 février 2019
- Elia, « Le raccordement au réseau Elia : un processus en plusieurs étapes », document mis en ligne par Elia sur son site <http://www.elia.be>, consulté le 20 novembre 2018
- Equipe du *Vif L'Express*, « Voici les 10 Belges les plus riches du Royaume », *L'Express*, 25 juin 2018, <https://fr.express.live>, mis en ligne le 25 juin 2018 et consulté le 5 février 2019
- Groupe d'experts Fi-compass, « Présentation des instruments financiers pour le Fonds Social Européen », <https://www.fi-compass.eu>, 2017, consulté le 19 novembre 2018, 60 p.
- SPF Economie, « Aide d'Etat », document informatif disponible sur son site <https://economie.fgov.be>, mis à jour le 14 février 2018 et consulté le 14 décembre 2018

- Ministère de l'Economie français, « Service public et aides d'État : l'articulation des articles 107 et 106 TFUE », <https://www.economie.gouv.fr>, éditions 2016, consulté le 15 février 2019
- Rapport annuel 2017 de la SRLB-BGHM, « Pour un logement de qualité en Région de Bruxelles-Capitale », <http://www.slr.birisnet.be/> , consulté le 2 novembre 2018
- Rapport d'activité 2016 de la Société wallonne du logement, <https://www.swl.be/images/ra2016web.pdf>, consulté le 2 novembre 2018
- X, « Etude sur les perspectives d'approvisionnement en électricité 2008-2017 », élaboré par le SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie et le Bureau fédéral du Plan, Etude disponible sur le site internet du SPF Economie : <http://economie.fgov.be>, consulté le 24 janvier 2019