



# LA LETTRE

du médiateur national de l'énergie

N°52 "Des avancées législatives attendues pour renforcer la protection des consommateurs d'énergie" - juillet 2025



Olivier CHALLAN-BELVAL  
médiateur national de l'énergie

## É D I T O

La publication du rapport annuel 2024 du médiateur national de l'énergie est l'occasion de dresser un bilan et d'en tirer des enseignements pour l'avenir.

Après deux années marquées par la hausse des prix de l'énergie, les effets de la crise commencent à s'atténuer. En 2024, le nombre de demandes formelles de médiation s'est élevé à **11 678**, en **baisse de 17 % par rapport à 2023**. Cette diminution a permis de réduire significativement le stock de dossiers en cours d'instruction. L'objectif pour 2025 est de retrouver après l'été **des délais de traitement conformes à la norme réglementaire qui est de 90 jours**. Mon ambition est de transmettre à mon successeur un dispositif de médiation solide et efficace, afin de **renforcer la confiance des consommateurs dans le marché de l'énergie**, et qu'ils puissent aussi contribuer aux enjeux de la transition énergétique.

Au-delà des chiffres, mon rapport d'activité met en lumière un certain nombre de mauvaises pratiques de certains fournisseurs, qui pénalisent les consommateurs ; cette situation appelle à des évolutions législatives durables. En réponse, le médiateur national de l'énergie a poursuivi ses efforts pour renforcer l'information et la protection des consommateurs d'énergie. Son **guide des bonnes pratiques** regroupe l'ensemble des recommandations génériques émises

depuis plus de 15 ans, et s'adresse à la fois aux fournisseurs, aux gestionnaires de réseaux, et aux consommateurs soucieux de mieux faire valoir leurs droits.

Parmi les signaux positifs, je salue l'interdiction, votée par le Parlement dans la proposition de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques, du **démarchage téléphonique** sans consentement préalable. Même si cette mesure n'entrera en vigueur qu'en août 2026, il s'agit d'une avancée significative dans le combat que je mène dans le secteur de l'énergie depuis le début de mon mandat pour renforcer la loyauté des fournisseurs et la confiance des consommateurs.

Toutefois, je regrette que, l'Assemblée nationale ait supprimé l'article 24 de la **proposition de loi portée par le sénateur Daniel GREMILLET**, relative à la programmation nationale et à la simplification normative dans le secteur économique de l'énergie ; il **comporte, en effet, des avancées importantes** en matière de protection des consommateurs d'énergie, alors que je constate que les engagements individuels ne sont pas suffisants et que seules des dispositions législatives et réglementaires sont de nature à véritablement empêcher les mauvaises pratiques, dans la mesure où elles s'imposent à l'ensemble des fournisseurs et permettent de sanctionner les comportements déviants. **Rétabli dans la navette parlementaire à la suite du rejet final du texte par l'Assemblée nationale, je forme le vœu de le voir débattu et adopté dans les semaines à venir.**

D'autres avancées législatives sont également nécessaires, notamment **l'alignement des protections offertes aux très petites entreprises (TPE) et aux copropriétés sur celles dont bénéficient les consommateurs domestiques**. À mes yeux, il est impératif

de garantir à ces acteurs, qui sont aussi fragiles et mal informés que les consommateurs domestiques, un socle de protections équivalent, afin d'assurer une meilleure sécurisation de leur accès à l'énergie.

Un autre sujet me préoccupe : **la possibilité d'intégrer dans les contrats de fourniture d'énergie pour les particuliers des périodes d'engagement minimum avec des frais de résiliation anticipée en cas de changement de fournisseur avant la fin de la période**. Cette possibilité est régulièrement évoquée par certains acteurs ; elle l'a été récemment par le Gouvernement.

Pourtant, la mise en œuvre de ces offres à prix fixe est trop souvent l'occasion de difficultés pour les consommateurs professionnels, qui se retrouvent obligés de payer des sommes importantes sans avoir été correctement informés lors de la souscription ; je relève que les frais de résiliation anticipée des contrats d'énergie représentent **plus de la moitié des dossiers traités en médiation pour les professionnels**. Je suis donc très réservé sur une initiative qui constituerait, pour les consommateurs domestiques, un risque nouveau et un recul de leurs droits actuels.

### CHIFFRES CLÉS 2024

- **3,6 millions**  
de consommateurs informés par internet et par téléphone
- **29 460 litiges**  
reçus, dont 11 678 demandes de médiation
- **7 942**  
recommandations de solutions
- **15 millions d'euros**  
versés à la suite des recommandations
- **94 %**  
de recommandations suivies

## L'ARTICLE 24 DE LA PROPOSITION DE LOI « GREMILLET » SUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS D'ÉNERGIE

Proposée en première lecture au Sénat le 16 octobre 2024, la proposition de loi portée par le sénateur Daniel GREMILLET comporte un article 24 sur la protection des consommateurs d'énergie<sup>1</sup>, directement inspiré des recommandations du médiateur national de l'énergie.

Si la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a, dans un premier temps, décidé de supprimer cet article, le rejet du texte lors du vote solennel l'a ensuite rétabli. Dans sa version votée par le Sénat en première lecture, la proposition de loi sera de nouveau examinée par la chambre haute en cours du mois de juillet en deuxième lecture.

Le médiateur rappelle que ces avancées visent avant tout à tirer les enseignements de la crise des prix de l'énergie et à renforcer la protection des consommateurs, condition essentielle pour restaurer la confiance dans le fonctionnement du marché de l'énergie.

L'article 24 de cette proposition de loi introduit plusieurs mesures, réparties en trois thématiques :

### 1 Un socle de mesures pour une meilleure transparence et une information renforcée

- Interdiction pour les fournisseurs d'énergie de proposer des offres dont le prix n'est pas connu au moment de la consommation ;
- Classification des offres de fourniture d'énergie selon une typologie claire, facilitant leur compréhension par les consommateurs ;
- Création d'une fiche harmonisée de présentation des offres, fixée par voie réglementaire, garantissant une information « transparente et compréhensible ».

### 2 Modification de l'article L.224-10 du code de la consommation sur les contrats à durée indéterminée

- Passer d'un à trois mois le délai d'information en cas de modification contractuelle ;
- L'information fournie doit être complète, loyale et circonstanciée, avec une estimation comparative de la facture annuelle ;
- Les modifications contractuelles ne peuvent plus concerner les conditions d'indexation des prix ;
- En cas de hausse des prix ou de la consommation du client, les fournisseurs ont l'obligation de proposer une révision de l'échéancier de paiement.

### 3 Des garanties supplémentaires pour le bon fonctionnement des marchés de l'énergie

- Officialisation de la publication mensuelle par la Commission de régulation de l'énergie d'un prix repère du gaz naturel, reflétant les coûts réels supportés par les fournisseurs pour leurs clients résidentiels ;
- Renforcement des obligations prudentielles pour les fournisseurs d'électricité, notamment l'obligation de couverture des offres commercialisées, sous peine de sanctions en cas de manquement.

### DÉMARCHAGE TÉLÉPHONIQUE : VERS UNE INTERDICTION SANS CONSENTEMENT PRÉALABLE DÈS AOÛT 2026

Le 21 mai 2025, le Parlement a adopté la proposition de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques<sup>2</sup>, qui interdit le démarchage téléphonique sans consentement préalable. Le texte prévoit qu'à partir du 11 août 2026, **tout démarchage téléphonique sera interdit, sauf si le consommateur a donné son accord préalable et explicite.**



Cette mesure s'inscrit dans une volonté de renforcer la protection des consommateurs contre les sollicitations non désirées. Elle concerne tous les secteurs, pas uniquement celui de l'énergie. Le médiateur national de l'énergie, qui plaide depuis longtemps pour une interdiction ou à défaut un encadrement strict du démarchage, salue cette avancée significative, contre une pratique qui, non seulement exaspérait les consommateurs, mais surtout était l'occasion quasi-systématiquement de pratiques commerciales trompeuses.

<sup>1</sup>Article 24 de la proposition de loi portant sur la programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie

<sup>2</sup>Proposition de loi contre toutes les fraudes aux aides publiques

# DES PISTES D'ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES POUR MIEUX PROTÉGER LES CONSOMMATEURS PROFESSIONNELS D'ÉNERGIE

Le médiateur national de l'énergie plaide également pour la mise en œuvre d'évolutions législatives qui permettraient de renforcer la protection des très petites entreprises (TPE) et des copropriétés.

## 1 Frais de résiliation anticipée pour les contrats non-domestiques : un cadre juridique complexe et inégal

La facturation de frais de résiliation anticipée de contrats de fourniture d'énergie est une source très fréquente de litiges, pour les TPE et les copropriétés.

Le code de la consommation interdit la facturation de ces frais pour les consommateurs particuliers. S'agissant des petites entreprises et des non professionnels, le cadre législatif actuel reste incomplet et confus. Par exemple, en électricité, certaines catégories de professionnels sont protégées grâce à la transposition de la directive européenne de 2019, mais en gaz, aucune règle équivalente n'est appliquée, alors que les mêmes problèmes sont constatés.

Dans ce contexte, le médiateur national de l'énergie s'inquiète de la possibilité de l'apparition de frais de résiliation anticipée dans les contrats de fourniture d'électricité (et de gaz) pour les consommateurs domestiques. Cette possibilité a d'ailleurs été évoquée par les pouvoirs publics mi-mai, à l'occasion de la présentation du « plan » pour améliorer l'usage des bornes de recharge pour voitures électriques<sup>3</sup>.

## 2 Mieux protéger les professionnels avec des solutions concrètes à appliquer

Le médiateur national de l'énergie propose plusieurs mesures pour encadrer les indemnités de résiliation

anticipée (IRA) pour les contrats non-domestiques :

- Interdire les indemnités de résiliation anticipée en cas de circonstances exceptionnelles (décès, cessation d'activité, déménagement, etc.) ;
- Élargir les gammes d'offres des fournisseurs avec des offres à prix fixe, plus chères mais sans indemnités de résiliation anticipée ;
- Limiter les indemnités de résiliation anticipée à la première année de contrat ;
- Permettre aux petits professionnels de revenir aux tarifs réglementés de vente d'électricité sans se voir facturer des indemnités de résiliation anticipée.

De manière plus générale, les TPE et assimilés sont moins bien protégés que les particuliers, alors qu'ils présentent un profil comparable, notamment en ce qui concerne leur connaissance du fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz et les modalités de souscription d'offres de fourniture d'énergie.

On relèvera notamment que :

- Dans la plupart des cas, les TPE ne bénéficient pas de droit de rétractation ;

- Sauf dans le cas d'un contrat de fourniture d'électricité souscrit pour une puissance inférieure ou égale à 36 kVA, les TPE ne bénéficient pas du délai de prévenance de trois mois en cas de modification contractuelle (réduit à un mois) ;
- Les TPE qui consomment le plus de gaz (>30 000 kWh par an) ou le plus d'électricité (> 36 kVA) ne bénéficient pas de l'interdiction prévue par la loi de facturer plus de 14 mois de consommation lors de régularisations tardives.

Le médiateur national de l'énergie propose d'aligner purement et simplement sur celui des consommateurs domestiques le cadre juridique applicable à toutes les TPE (moins de 10 salariés pour un chiffre d'affaires annuel ou un bilan n'excédant pas 2 millions d'euros), sans prendre en considération leur niveau de consommation ou de puissance souscrite.

Il recommande également d'harmoniser les règles actuellement divergentes entre les TPE consommatrices de gaz et celles d'électricité.

### RETROUVEZ L'ENSEMBLE DES PROPOSITIONS DU MÉDIATEUR NATIONAL DE L'ÉNERGIE DANS SON RAPPORT ANNUEL

Les propositions du médiateur visent à renforcer durablement la protection des consommateurs d'énergie. En voici 4 d'entre-elles :

- Renforcement des conditions d'octroi des autorisations de fourniture d'énergie
- Renforcement de l'encadrement des comparateurs privés d'offres de fourniture d'énergie

- Lutte contre la précarité énergétique en remettant en place l'automatisation du chèque énergie
- Instauration d'un droit à une alimentation minimale en électricité en cas d'impayé

Retrouvez l'ensemble de ces propositions dans le rapport annuel 2024 disponible sur : [www.energie-mediateur.fr](http://www.energie-mediateur.fr)

<sup>3</sup> Le « plan » pour améliorer l'usage des bornes de recharge pour voitures électriques

## INTERVIEW DE DANIEL GREMILLET, SÉNATEUR DES VOSGES ET AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI PORTANT PROGRAMMATION NATIONALE ET SIMPLIFICATION NORMATIVE DANS LE SECTEUR ÉCONOMIQUE DE L'ÉNERGIE



Daniel GREMILLET  
Sénateur des Vosges

**Pouvez-vous revenir sur les raisons pour lesquelles vous aviez déposé cette proposition de loi sur la Programmation nationale et la simplification normative dans le secteur économique de l'énergie et sur ses enjeux essentiels ?**

La loi « Energie-Climat » du 8 novembre 2019 a fixé le principe d'une loi quinquennale de l'énergie. L'objectif de cette loi était, et demeure, de permettre aux parlementaires de débattre sur la programmation énergétique du pays et de consacrer la préséance du Parlement sur le Gouvernement sur ce sujet si stratégique pour le pays. En vertu de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, le gouvernement aurait dû présenter un projet de loi avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023. Or, ce débat n'a pas eu lieu. Aujourd'hui, l'énergie est un enjeu majeur à l'échelle mondiale comme nationale. Il apparaît d'autant plus urgent de définir nos priorités d'action alors que l'énergie suppose du temps long. C'est cette conviction qui m'a poussé à déposer cette proposition de loi, débattue et votée au Sénat en octobre 2024, avec 220 voix pour et 108 contre.

Le texte adopté en première lecture par le Sénat le 16 octobre 2024 porte une ambition forte pour la transition et la souveraineté énergétiques, avec :

- Un cap clair en faveur d'une colonne vertébrale pilotable, qui acte la relance du nucléaire, avec, notamment, des objectifs de nouvelles capacités installées et l'intégration des SMR (petits réacteurs modulaires) ;
- Une reconnaissance du rôle joué par l'hydroélectricité au sein de notre mix, énergie décarbonée et pilotable, alors que le pays dispose de capacités de production encore sous-exploitées ;



**Je ne veux pas abandonner tout le travail réalisé avec l'ensemble de mes cosignataires sur ce projet de loi que je considère comme essentiel.**

- Un signal fort en direction des énergies renouvelables et des filières industrielles, qu'il s'agisse de l'éolien, du photovoltaïque, du biogaz ou encore de l'hydrogène ;
- Une ambition affirmée en matière de rénovation énergétique : alors que la PPE prévoit 600 000 logements rénovés par an, je propose d'en atteindre 900 000...

Et puis, il y a l'article 24, qui porte sur la protection des consommateurs d'énergie, un volet fondamental et attendu par nos concitoyens, notamment les plus précaires, qui ont particulièrement souffert lors de la crise des prix de l'énergie. Cet article leur permet d'en tirer des leçons et de renforcer leurs droits.

Après de multiples amendements, le texte a été rejeté en première lecture par l'Assemblée nationale le 24 juin et va être réexaminé au Sénat. Je ne veux pas abandonner tout le travail réalisé avec l'ensemble de mes cosignataires sur ce projet de loi que je considère comme essentiel.

**Concernant le thème de la précarité énergétique, le chèque énergie 2025 ne sera envoyé qu'en novembre et qu'il ne sera plus attribué de manière totalement systématique. Quelle est votre position ?**

Sur le chèque énergie, en tant que rapporteur sur le projet de loi de finances 2025, j'ai défendu un amendement visant à réinstaurer l'automatisation de son attribution, car depuis la suppression de la taxe d'habitation, le nouveau système ne fonctionne pas. Il y a trop de bénéficiaires qui passent entre les mailles du filet, alors que les besoins sont toujours là. On ne peut pas accepter une telle perte de bénéficiaires. Je reste mobilisé sur ce sujet, car il faut que les personnes éligibles reçoivent le chèque sans avoir à en faire la demande.

**Par ailleurs, dans votre PPL, vous avez évoqué l'importance de rénover davantage de logements. Or "Ma Prime Rénov'" connaît actuellement une suspension temporaire. Que pensez-vous de cette décision ?**

J'ai toujours défendu la nécessité d'avoir de la stabilité dans ces dispositifs. Comme me le disait mon père : « Le premier argent que tu gagnes, c'est celui que tu ne dépenses pas ». Ma Prime Rénov' doit permettre de réduire la facture énergétique des ménages, tout en baissant les émissions de CO<sub>2</sub>. Il faut simplifier les démarches, c'est évident. Mais il faut aussi contrôler davantage car, oui, il y a eu des abus, des fraudes et certains comportements sont inacceptables. Mais ce serait dommage, une fois de plus, que les Français soient victimes de ceux qui trichent.

Il y a un autre point inclus dans le projet de loi, c'est le soutien aux biocarburants. Dans nos territoires, la voiture reste indispensable : pour aller travailler, pour se soigner, pour vivre. Le développement des biocarburants est un moyen de faire en sorte que celles et ceux qui n'ont pas la capacité financière de se payer une voiture électrique ne soient pas pénalisés d'ici 2035 et participent à la transition énergétique.

En définitive, si l'on veut être en capacité d'atteindre l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, il est fondamental d'avoir un cap énergétique clair et de donner de la visibilité aux acteurs économiques et aux filières industrielles. Il appartient aussi à l'Etat stratège de veiller à la protection des consommateurs et de garantir une fourniture d'énergie à l'ensemble des Français, particuliers, entreprises, collectivités, en quantité suffisante et à un prix accessible et compétitif.