



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur un projet d'arrêté royal relatif à l'interdiction de la publicité pour le chauffage électrique

- **demandé par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement durable, Monsieur Olivier Deleuze, dans une lettre du 26 septembre 2000**
- **préparé par le groupe de travail *normes de produits***
- **approuvé par l'assemblée générale du 18 décembre 2001 (voir annexe 1)***

1. Problématique et résumé

- [1] Dans le présent avis, le Conseil Fédéral du Développement Durable (le CFDD, le Conseil) évalue le projet d'AR comportant une interdiction de la publicité pour le chauffage électrique. Le secrétaire d'Etat à l'Énergie et au Développement Durable, Monsieur Olivier Deleuze, a demandé cet avis pour le 1^{er} décembre 2001.
- [2] Vu que cette interdiction ne contribue pas à une plus large connaissance de la problématique proprement dite, le Conseil est d'avis qu'une diffusion d'informations objective et correcte est nécessaire. Le gouvernement doit dès lors organiser une campagne d'information au sujet de la consommation d'énergie primaire et des émissions de CO₂ des différents systèmes de chauffage. Pour aider le consommateur dans son choix de systèmes de chauffage, le gouvernement doit en outre développer un système d'étiquetage et/ou de certification.
- [3] Pour contrer le gaspillage d'énergie, le consommateur doit être sensibilisé. Une harmonisation optimale entre une isolation parfaite et une ventilation adaptée doit être prise en ligne de compte dès la phase de projet d'un immeuble.
- [4] Une partie des membres (voir par. [29] à [32]) trouve que cette interdiction établit de façon injustifiée une distinction entre le chauffage électrique et les autres types de chauffage. En outre, ils trouvent que, dans ce contexte, la politique gouvernementale doit être neutre en ce qui concerne la concurrence et qu'elle ne peut pas faire preuve de discrimination à l'égard de certains opérateurs industriels. Enfin, ils pensent qu'une telle interdiction, qui serait seulement en vigueur dans un Etat membre, serait en contradiction flagrante avec le principe du marché européen ouvert et libéralisé.
- [5] Pour une autre partie des membres (voir par. [33] à [38]), cette mesure constitue une première étape dans la bonne direction et elle doit être mise en application le plus rapidement possible. Ils insistent sur l'importance de la production combinée chaleur-force qui a d'ailleurs constitué, au Danemark, un facteur important dans le cadre de l'adoption de méthodes de chauffage respectueuses de l'environnement. En outre, ces membres préoccupés par le fait que les producteurs d'énergie encouragent le consommateur à investir lui-même dans le stockage d'énergie, ce qui apporte des avantages économiques aux producteurs. Ces membres sont convaincus que, lorsque l'étiquetage des systèmes de chauffage sera opérationnel, l'interdiction de la publicité

* 28 des 30 membres effectifs présents et représentés (voir annexe 1) ont approuvé l'avis; il y a eu 2 abstentions (1 des 2 représentants des producteurs d'énergie et 1 représentant des organisations des travailleurs).



pourra se baser sur ce système d'étiquetage. Ils pensent également à l'utilisation d'instruments économiques afin de soutenir les méthodes de chauffage respectueuses de l'environnement.

2. Présentation du projet d'AR

- [6] Voici une brève présentation concrète du projet d'AR et du rapport introductif au Roi. Le rapport au Roi (2.1), qui expose les arguments qui ont fondé ce projet, précède le projet d'AR proprement dit (2.2). Enfin, le cadre juridique (2.3) fournit de plus amples informations à propos des bases légales du projet d'AR.

2.1 Le rapport au Roi

- [7] Le rapport signale que le projet d'AR "a été élaboré en exécution de l'art. 28,§1 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur". Le projet d'AR exécute également le point 427 du Plan fédéral du développement durable (voir [10]), approuvé par l'AR du 19 septembre 2000. Le projet a pour but "d'améliorer l'environnement et d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre des accords internationaux en matière de réduction de l'effet de serre."
- [8] L'utilisation du chauffage électrique en Belgique est comparée avec l'utilisation du chauffage au gaz naturel. En l'occurrence, les données proviennent d'une étude du Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek, VITO (*Institut Flamand de la Recherche Technologique*). Les chiffres laissent apparaître que "le chauffage à l'électricité d'une habitation entraîne un équilibre écologique nettement négatif en comparaison du chauffage de la même habitation au gaz naturel. Cela s'explique, entre autres, par la perte de rendement lors de la distribution d'énergie et par l'utilisation utile de l'énergie primaire générée."
- [9] Des plans danois successifs en matière d'énergie auraient entraîné l'abandon du chauffage électrique au profit de méthodes de chauffage respectueuses de l'environnement. La méthode danoise consistait en des mesures fiscales et à une campagne d'information officielle à grande échelle.
- [10] Le rapport au Roi signale enfin que les fournisseurs d'électricité auraient conclu un "gentlemen's agreement" avec le gouvernement flamand mais ne l'auraient pas respecté. Dans le cadre de cet accord, ils se seraient engagés à ne pas diffuser de publicité pour le chauffage électrique. Le Jury d'Ethique Publicitaire a estimé qu'une plainte introduite à l'encontre de la publicité d'Electrabel pour les appareils de chauffage électrique était fondée. Le point 427 du Plan Fédéral du Développement Durable (2000-2004) stipule que "l'interdiction de la publicité et de la promotion du chauffage électrique doit être appliquée, soit par le biais d'accords sectoriels, soit par la voie légale, en concertation avec le secteur". Étant donné que l'instrument des accords sectoriels n'exercerait pas l'effet souhaité, le gouvernement fédéral a opté pour une interdiction, d'où ce projet d'AR.

2.2 Le projet d'AR

- [11] L'article 1 du projet d'AR définit les "appareils de chauffage électrique" comme des "appareils de chauffage domestiques, fixes ou mobiles, qui fonctionnent à l'électricité directe ou par accumulation d'électricité, avec ou sans chauffage d'eau".
- [12] L'article 2 interdit toute publicité ayant, directement ou indirectement, pour but de promouvoir la vente des appareils de chauffage électrique.



2.3. Cadre juridique

- [13] Cette interdiction de la publicité constitue une application de l'article 28§1 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur. Cet article dispose que: "Sans préjudice des pouvoirs qui Lui sont conférés en vertu d'une autre disposition légale, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pour les produits ou services ou les catégories de produits ou services qu'Il détermine: 1° interdire ou restreindre la publicité en vue d'assurer une protection accrue de la sécurité du consommateur et de l'environnement."
- [14] La publicité mensongère est interdite par l'art. 23 de la loi sur les pratiques du commerce. L'alinéa 1 de cet article interdit toute publicité "qui comporte des affirmations, indications ou représentations susceptibles d'induire en erreur sur l'identité, la nature, la composition, l'origine, la quantité, la disponibilité, le mode et la date de fabrication ou les caractéristiques d'un produit ou les effets sur l'environnement; par caractéristiques, il y a lieu d'entendre les avantages d'un produit, notamment au point de vue de ses propriétés, de ses possibilités d'utilisation, des résultats qui peuvent être attendus de son utilisation, des conditions auxquelles il peut être obtenu, notamment le prix ou son mode d'établissement et les caractéristiques essentielles des tests ou contrôles effectués sur le produit et des services qui l'accompagnent".
- [15] La loi sur les pratiques du commerce, dont le projet d'AR constitue une application, prévoit des sanctions en cas d'infraction, plus particulièrement le chapitre X de cette loi.

3. Remarques du Conseil

3.1. Remarques approuvées par tous les membres du Conseil, présents et représentés (voir annexe 1)

- [16] Dans le cadre d'une interdiction de la publicité pour les appareils de chauffage électrique, le consommateur ne reçoit pas d'informations à propos des motifs de cette mesure. Le Conseil pense que le consommateur a besoin d'informations objectives à propos des avantages et des inconvénients des différents systèmes de chauffage.
- [17] Le Conseil est d'avis que ces informations peuvent être diffusées de différentes manières. Le gouvernement fédéral doit au moins organiser une campagne d'information dans le cadre de laquelle la consommation d'énergie primaire et les émissions de CO₂ des appareils de chauffage sont abordées d'une façon objective et claire. Le besoin d'informations complémentaires est développé dans les paragraphes [21], [22] et [23].
- [18] Le CFDD pense que le gouvernement fédéral doit, en outre, développer un système d'étiquetage et/ou de certification. Le Conseil est notamment d'avis que ces instruments sont très utiles pour fournir au consommateur des informations objectives, d'une façon accessible, à propos du rendement des différents types de chauffage et de la pollution de l'environnement qu'ils occasionnent. L'étiquetage et la certification permettent de comparer les systèmes de chauffage qui fonctionnent à l'électricité, au mazout, au gaz naturel, etc., d'après de critères de consommation d'énergie primaire et d'émissions de CO₂.
- [19] Afin d'organiser un système d'étiquetage de façon pratique, le Conseil fait référence à l'étiquetage des appareils ménagers en vigueur au sein de la Communauté Européenne. Ce système d'étiquetage comporte 7 catégories comprises entre A et G, de différentes couleurs, du vert au rouge, en passant par le jaune et l'orange. Le législateur peut également se baser sur la directive concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves. En l'occurrence, le Conseil insiste sur la nécessité de corriger régulièrement un tel étiquetage différencié (par



exemple, tous les trois ou cinq ans). De cette manière, le système d'étiquetage assure une hausse progressive de rendement à plus long terme. Cette correction doit cependant être opérée d'une manière souple et ne doit pas entraîner d'excès de travail administratif supplémentaire.

- [20] Le système de certification évalue les habitations quant à leurs caractéristiques en matière de chauffage, au sens large (système de chauffage, isolation, ventilation, ...) et à propos des coûts qui en découlent. Le Conseil trouve qu'il est, en l'occurrence, souhaitable de s'inspirer d'une proposition de directive de la Communauté Européenne sur la performance énergétique des bâtiments, plus précisément des critères d'évaluation qui y sont utilisés pour les différents systèmes de chauffage.
- [21] Dans l'attente de ce système, des informations à propos du chauffage des habitations doivent être spécialement adressées aux promoteurs immobiliers, aux propriétaires et aux bailleurs d'habitations. Ils peuvent être enclins à choisir le chauffage électrique, simplement en raison des coûts initiaux limités et de la plus grande simplicité d'installation. Il s'agit d'éviter que les habitants d'habitations mal équipées soient confrontés avec des factures d'électricité démesurées.
- [22] Le Conseil souhaite insister sur le fait que la première préoccupation doit consister à éviter le gaspillage d'énergie. Les informations destinées aux consommateurs doivent certainement véhiculer ce message. Par exemple, les informations peuvent insister sur une utilisation optimale des chaudières, entre autres.
- [23] Les immeubles devraient être conçus de manière à ce que l'on y consomme le moins d'énergie possible. Une harmonisation optimale d'une isolation parfaite et d'une ventilation adaptée peut grandement y contribuer. Cet aspect doit être abordé dans le cadre de la campagne gouvernementale, comme nous le proposons au paragraphe [14]. Le système de certification peut également y contribuer.
- [24] Le Conseil souhaite que l'on examine s'il peut être intéressant que les régions accordent des subventions afin que les logements sociaux équipés du chauffage électrique adoptent des systèmes de chauffage plus efficaces en matière de respect de l'environnement, de consommation rationnelle d'énergie et d'économies pécuniaires pour l'utilisateur.
- [25] Le Conseil est conscient du fait que la portée de l'interdiction est limitée, étant donné que la publicité provenant de l'étranger, via la télévision par câble ou par satellite, l'Internet, les journaux, peut toujours atteindre les consommateurs belges.
- [26] Il est plus correct que la version en néerlandais du projet d'AR utilise le terme "reclame" au lieu de "publiciteit", afin de se conformer à la loi sur les pratiques du commerce. L'article 22 de cette loi donne la définition de la publicité: "Pour l'application de la présente loi, est considérée comme publicité, toute communication ayant comme but direct ou indirect de promouvoir la vente de produits ou de services, y compris les biens immeubles, les droits et les obligations, quel que soit le lieu ou les moyens de communication mis en œuvre."
- [27] L'article 1er du projet d'AR traite des appareils de chauffage qui fonctionnent par accumulation d'électricité. Afin d'éviter une confusion avec les batteries, il vaudrait mieux utiliser l'expression "accumulation de chaleur".
- [28] Le Conseil déplore vivement la rédaction déséquilibrée du rapport au Roi, qui contient plusieurs fautes et imprécisions. C'est ainsi, par exemple, que la Belgique n'a pas encore ratifié l'accord de Kyoto (2^{ème} alinéa). Il a été conclu entre les parties le 11 décembre



1997. Un autre exemple: les chiffres cités sont basés sur le rendement des centrales thermiques classiques, sans prendre en ligne de compte les centrales TGV¹ ou les centrales nucléaires.

3.2. Observations n'ayant pas été approuvées par tous les membres du Conseil, présents et représentés (voir annexe 1)

- [29] Une partie des membres, notamment les 6 représentants des organisations patronales et 1 des 2 représentants des producteurs d'énergie trouvent que cette interdiction établit, de façon injustifiée, une distinction entre le chauffage électrique et les autres types de chauffage. D'une part, dans le rapport au Roi, les émissions de CO₂ du chauffage électrique sont exclusivement comparées avec celles du chauffage au gaz naturel. L'éventuel "abandon progressif" du chauffage électrique ne bénéficiera cependant pas uniquement au gaz naturel mais aussi à d'autres vecteurs d'énergie, étant donné que tous les immeubles ne peuvent pas être raccordés au réseau de distribution de gaz naturel et qu'en outre, les consommateurs ne peuvent pas être obligés de choisir un combustible spécifique. L'impact réel de cette mesure sur les émissions de CO₂ sera dès lors beaucoup plus faible que prévu. D'autre part, ce choix constitue même, dans certains cas, le meilleur choix au point de vue économique et écologique, par ex. pour des immeubles ou des locaux qui ne sont utilisés qu'occasionnellement (vacances, week-ends,...), des immeubles très bien isolés équipés de systèmes "classiques" produisant un rendement très faible, des applications dans lesquelles la chaleur "gratuite" est valorisée au moyen d'une pompe à chaleur,...
- [30] En outre, ces membres trouvent que, dans ce contexte, la politique gouvernementale doit rester neutre en ce qui concerne la concurrence, sans faire preuve de discrimination à l'égard de certains opérateurs industriels (entreprises de production d'énergie, fabricants et distributeurs de matériel, installateurs,...).
- [31] Par ailleurs, ils pensent qu'une telle interdiction, qui serait seulement en vigueur dans un Etat membre, serait en contradiction flagrante avec le principe du marché européen ouvert et libéralisé, où le consommateur pourra choisir librement son fournisseur d'énergie.
- [32] Enfin, ils souhaitent insister sur le fait que la loi sur les pratiques du commerce et le code de déontologie en matière de publicité environnementale offrent des moyens suffisants pour mettre un terme à la publicité mensongère, tant la publicité mensongère en matière d'environnement que la publicité commerciale mensongère.
- [33] Selon une autre partie du Conseil, notamment 2 des 4 président et vice-présidents, les 5 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement, les 4 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement, les 2 représentants d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs, 4 des 5 représentants d'organisations des travailleurs et 2 des 3 représentants du monde scientifique, cette mesure constitue une première étape dans la bonne direction et elle doit être introduite le plus rapidement possible. Le rapport au Roi contient, d'après eux, des références scientifiques suffisantes qui démontrent que le chauffage électrique entraîne une consommation d'énergie primaire plus élevée. En l'occurrence, il est fait référence au remplacement par le gaz naturel, sans mentionner l'importance de la production combinée chaleur-force dans les zones résidentielles. De ce fait, le rapport s'écarte fortement des changements qui ont été suscités par la décision politique danoise évoquée dans le rapport. Les Danois ont été invités à remplacer les installations de

¹ Dans une centrale TGV, la vapeur produite par la turbine à gaz est utilisée dans un deuxième générateur afin d'en produire de l'électricité supplémentaire.



chauffage électrique par un raccordement au chauffage, lorsque c'était possible. C'est le cas de septante pour-cent des immeubles, à peu près. En dehors des zones desservies par des systèmes de chauffage urbain, les citoyens ont été incités à adopter des solutions renouvelables sans CO₂ ou neutres, comme l'énergie solaire ou la biomasse. Les systèmes de chauffage urbain sont alimentés, à quatre-vingts pour-cent, par la chaleur résiduelle à basse température de la production d'électricité à base de gaz naturel ou de sources renouvelables, et les éventuelles émissions de CO₂ doivent être réparties entre l'électricité et la chaleur fournies. Même la centrale TGV la plus efficace convertit encore environ 40% de l'énergie primaire en chaleur, qui est presque perdue partout en Belgique, à l'exception d'une centrale comme celle de Ham, à Gent.

- [34] Ces membres signalent qu'en 2001, des informations sont encore diffusées en Belgique à propos du chauffage électrique et font référence aux aspects d'utilisation rationnelle de l'énergie (URE) du chauffage à accumulation. Les informations mentionnent aussi la plus forte productivité des centrales qui produisent la charge de base. Il ne s'agit pas de centrales TGV optimales avec un rendement de plus de cinquante pour-cent, mais de plus anciennes centrales fossiles et nucléaires desquelles le rendement n'est pas vraiment supérieur à trente pour-cent. Dans le système belge, elles transforment presque septante pour-cent du combustible primaire en chaleur perdue. De très nettes réserves peuvent être émises quant à la rationalité de l'utilisation de l'énergie primaire en question. Ces membres considèrent dès lors ces informations comme totalement mensongères.
- [35] En outre, ces membres sont préoccupés à propos du fait que les producteurs d'énergie encouragent le consommateur à investir lui-même dans le stockage d'énergie, ce qui offre des avantages économiques aux producteurs. Le consommateur, en revanche, paie les Mégajoules de chaleur fournis par les distributeurs d'énergie entre 1,4 fois plus cher (au tarif de nuit) à 4 fois plus cher (au tarif de jour), et même 12 fois plus cher (pour la consommation au cours des périodes de pointes au tarif écologique) que le gaz naturel. Ceci pèse d'autant plus sur le budget des locataires. En effet, ceux-ci ne bénéficient pas des coûts d'investissement réduits pour l'installation d'appareils de chauffage électrique, alors qu'ils occupent des habitations moyennement à très mal isolées, parce que les propriétaires ne voient pas l'intérêt d'isoler des habitations en location. Le rapport au Roi n'aborde pas cet aspect social, alors qu'il évoque les embauches nettes supplémentaires au Danemark, soit un emploi créé pour dix changements de chauffage.
- [36] En pratique, il est encore assez difficile de remplacer dans des habitations le chauffage électrique existant par des systèmes de chauffage central fonctionnant avec de l'eau ou de l'air ou par des appareils décentralisés au gaz naturel. De plus, chauffer électriquement a un grand impact négatif sur les budgets nationaux à cause des pertes de chaleur lors de la production d'électricité. Pour ces deux raisons, et compte tenu de la longue durée de vie des installations de chauffage, les membres mentionnés ci-dessus pensent que le maintien et, surtout, l'installation complémentaire du chauffage électrique constitueront, outre, une barrière importante, à terme, pour l'abandon de l'énergie nucléaire prévue par le gouvernement, à partir de 2014.
- [37] Ces membres sont convaincus que lorsque l'étiquetage des systèmes de chauffage sera opérationnel, l'interdiction de la publicité pourra se baser sur ce système d'étiquetage. L'interdiction de la publicité peut alors être appliquée à partir du moment où un niveau de rendement déterminé (consommation d'énergie primaire) n'est pas atteint ou lorsqu'un niveau déterminé d'émission de CO₂ est dépassé.
- [38] Ces mêmes membres pensent en outre que le système d'étiquetage, s'il est basé sur la consommation d'énergie primaire, peut aussi servir de base pour la mise en œuvre d'autres instruments politiques. Pour les systèmes pourvus d'une étiquette A, l'on peut, par exemple, mettre en place un système de subvention, surtout intéressant et nécessaire pour les groupes socialement défavorisés (parallèlement à un système de subvention pour une bonne isolation). Des instruments économiques peuvent aussi être utilisés pour des systèmes offrant un plus faible rendement: des instruments fiscaux



peuvent ainsi être appliqués de façon différenciée à partir du moment où un niveau déterminé de rendement n'est pas atteint.

- [39] 2 membres du Conseil ayant voix délibérative s'abstiennent sur les observations précédentes (par. [29] à [38]): 1 des 4 président et vice-présidents et 1 des 3 représentants du monde scientifique.



Annexes

1. Nombre de membres ayant voix délibérative, présents et représentés à l'assemblée générale du 18 décembre 2001

- 3 des 4 président et vice-présidents
- 5 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement
- 4 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement
- les 2 représentants d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs
- 5 des 6 représentants d'organisations des travailleurs
- les 6 représentants d'organisations des employeurs
- les 2 représentants des producteurs d'énergie
- 3 des 6 représentants du monde scientifique

Total: 30 des 38 membres ayant droit de vote

2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail *normes de produits* s'est réuni les 5 et 19 novembre 2001 afin de préparer cet avis.

3. Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

Prof. Luc LAVRYSEN (UG) – *voorzitter*

Mme Delphine MISONNE (FUSL) – *vice-présidente*

Mevr. Esmeralda BORGIO (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

M Thibaud DE MENTEN (Inter-Environnement Wallonie, IEW)

Mme Anne DE VLAMINCK (Inter-Environnement Wallonie, IEW)

Mevr. Birgit FREMAULT (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)

Dhr Claude KLEIN (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem)

Dhr Dirk KNAPEN (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

Mme Anne PANNEELS (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB)

Mme Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)

Mevr. Lut SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)

Mme Karola TASCHNER (Bureau Européen de l'Environnement, BEE)

Dhr Luc VAN NUFFEL (BeroepsFederatie van producenten en verdelers van Elektriciteit in België, BFE)

Secrétariat

Mevr. Stefanie HUGELIER