

Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie (RWADÉ)
Rue du Lombard 8, boîte 2
5000 Namur

Namur, le 7 décembre 2020

Objet : Avis du RWADÉ – proposition de décret modifiant les articles 2, 33bis/1, 34 et 35 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et insérant les articles 33bis/3 à 33bis/6, déposée par Messieurs Frédéric, Wahl, Bierin, Fontaine, Douette et Hazée (Doc. 287 (2020-2021) N° 1 et 1bis).

Votre contact : Aurélie Ciuti, aurelie.ciuti@rwade.be, 0497.57.38.49

Mesdames, Messieurs les député.e.s,

Au nom du RWADÉ, nous nous permettons de vous remercier vivement de l'intérêt que vous portez aux enjeux de l'accès à l'énergie et de la proposition de décret que vous avez formulée et pour laquelle une demande d'avis nous a été transmise.

Nous tenons à le souligner d'emblée : nous sommes persuadés que cette proposition renforce durablement les droits des consommateurs d'énergie. Elle apporte un rééquilibrage essentiel dans la relation contractuelle qui lie le consommateur à son fournisseur. Elle veille au respect des droits des parties. Dans la suite de ce courrier, nous formulons quelques remarques et propositions en réaction à quelques réflexions exprimées par d'autres acteurs, avec pour objectif de soutenir ou renforcer le texte ici soumis.

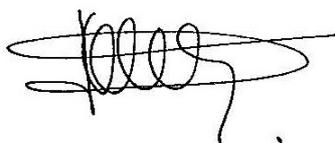
Nous restons évidemment à votre entière disposition et vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs les député.e.s, nos sincères salutations.



Aurélie Ciuti
Coordinatrice du RWADÉ



Christine Steinbach
Présidente du RWADÉ (MOC – FTU)



Lydie Gaudier
Vice-présidente du RWADÉ (FGTB)

Remarques générales

1. Le risque d'allongement des délais

Aux yeux RWADÉ, il convient de relativiser le risque d'allongement des délais qu'engendrerait la procédure telle que modifiée par la proposition de décret soumise à avis et les conséquences négatives que cet allongement impliquerait. Rappelons que la décision du juge concernerait non seulement la coupure/le maintien de la fourniture, mais aussi la récupération de la dette. On sait que la procédure en défaut de paiement et de placement de compteur à budget (CAB) devrait en principe durer environ 80 jours telle qu'elle est réglementée (même elle est plus longue en pratique)¹. Le recouvrement de la dette antérieure au placement du CAB est extérieure à cette procédure. Ce recouvrement est déjà réglé en partie aujourd'hui en justice de paix. En région wallonne, nous n'avons actuellement aucune vue sur le pourcentage des situations de placement de CAB se retrouvant devant la justice de paix pour le volet recouvrement. Il n'y a pas d'information sur la manière dont les dettes sont recouvrées et dans quel délai. Ces informations sont pourtant nécessaires à l'évaluation de l'existence ou non de ce risque d'allongement des délais pour que le fournisseur. Les juges de paix que nous avons eu l'occasion de rencontrer expliquent traiter de nombreux dossiers de recouvrement de dettes de gaz et d'électricité. En ce sens, le fait d'automatiser le recours à la justice en cas de désaccord entre le fournisseur et le client pourrait être de nature à accélérer la gestion du contentieux et à limiter les frais illégaux. En effet, les juges évoquent, et c'est aussi notre constat en tant qu'acteur de terrain, que les procédures de recouvrement extra judiciaires menées par les fournisseurs (ou les sociétés de recouvrement et huissiers agissant en leur nom) comportent très régulièrement des frais illégaux. Nous sommes persuadés que le CAB déresponsabilise les fournisseurs par rapport à cette gestion du contentieux et illusionne quant au contrôle que les acteurs du marché ont sur la problématique des dettes Énergie et de l'endettement des ménages (voir point 2).

Lors des auditions menées par la Commission Énergie du Parlement wallon, le juge de paix du canton de Namur, Monsieur Éric Robert, a expliqué que 95% des demandes qu'il reçoit sont traitées en audience endéans le mois. C'est aussi le retour que nous ont formulé d'autres juges de paix. Il est difficile de comparer les réalités de la justice de paix wallonne et la réalité de la justice de paix bruxelloise dont une partie du personnel n'a pas été remplacé. Il conviendrait de mieux documenter et d'analyser le recours à la justice et les décisions rendues en matière d'accès à l'énergie.

Enfin, les délais n'équivalent pas forcément à du temps perdu. Du point de vue des ménages, c'est aussi le temps nécessaire pour trouver des solutions : vérifier sa facture, ses index, formuler une réclamation auprès du fournisseur, rembourser la dette (avec le paiement le mois suivant d'un salaire ou d'une prestation sociale, avec le prêt d'un tiers, etc.), négocier un plan de paiement, demander une aide aux CPAS, analyser son contrat et choisir une meilleure offre tarifaire,, etc. La procédure wallonne

¹ Le consommateur dispose de 15 minimum pour payer sa facture. En cas de non-paiement, le fournisseur enverra un rappel octroyant un nouveau de délai de paiement de 10 jours. Ensuite, en cas de non-paiement, le fournisseur met en demeure le consommateur qui a alors un délai de 15 jours pour réagir. En absence de réaction de sa part, il sera déclaré en défaut de paiement et le fournisseur demandera au GRD de placer le compteur à budget dans un délai de 40 jours. La procédure dure souvent plus que 80 jours car le rappel et la mise en demeure ne sont pas toujours envoyées dès l'écoulement des délais prévus. Le délai de 40 jours laissé au GRD pour le placement d'un CAB est fréquemment dépassé puisque le délai moyen était de 69 jours pour un CAB électricité et 78,4 jours pour un CAB gaz en 2019.

est à ce stade assez rapide et tout à fait unilatérale, elle laisse peu de marge aux ménages pour trouver une solution qui garantisse leur accès à l'énergie.

Les fournisseurs activent en effet très vite la procédure wallonne (130.375 demandes de placement de CAB en 2019, pour seulement 25.108 compteurs à budget placés). Et on les comprend puisqu'elle ne leur coûte rien. Par contre, cela représente plus de 40 millions qui sont dépensés chaque année par la collectivité. La procédure de résiliation de contrat en justice est bien moins mobilisée (3200 demandes envoyées), alors que les difficultés de paiement des ménages bruxellois sont importantes : 16% des ménages ont reçu au moins une mise en demeure en 2019, 14% en Wallonie). Nous réitérons l'hypothèse d'une plus grande responsabilisation des acteurs face à la gestion du contentieux. Remettre le rôle du juge au centre ne signifie pas que les fournisseurs doivent faire appel à lui à tout va.

2. Le risque d'augmentation de l'endettement

Contrairement à ce que soutiennent certains acteurs, un ménage qui ne paye pas une facture ne devient pas un « mauvais payeur » structurel. Beaucoup de défauts de paiement sont liés à des factures de régularisation problématiques très élevées, ou à des accidents de parcours. Ou ils sont la conséquence d'un trop peu de moyens structurel dans lequel les ménages effectuent sans cesse des choix (ce mois-ci on paye l'électricité, le mois suivant, on payera autre chose). On ne peut pas partir du principe que dès qu'une dette est contractée, plus aucun paiement n'est réalisé par le ménage. Dès lors, il convient de considérer avec prudence les corrélations linéaires qui sont parfois présumées entre délai et niveau d'endettement.

La procédure wallonne ne permet pas de contrôler l'intégralité du contentieux. Rappelons que :

- Sur 100% de demandes de placement de CAB, 20% aboutissent. Pour ces 20%, la dette antérieure au placement du CAB doit être récupérée par des procédures extérieures à la procédure de défaut de paiement et de placement de CAB actuelle.
- 80% de demandes de placement n'aboutissent pas. Dans 60% des cas, le ménage a trouvé une solution pour rembourser sa dette. Dans les 20% restants, le CAB n'a pas été placé car le ménage a changé de fournisseur ou de titulaire du compteur ou le ménage a été coupé. La dette n'est alors pas recouvrée. Les ménages continuent à être fournis (y compris les ménages coupés puisqu'ils signent un nouveau contrat de fourniture).
- 61% des CAB électricité placés et 54,5% des CAB gaz sont désactivés. 90% de ces désactivations font suite à un changement de fournisseur ou de client sur un point d'alimentation et non à un remboursement de la dette.
- Même quand un CAB est placé, le ménage reçoit une facture de régularisation, qu'il ne comprend pas et honore très rarement (plus de 60% d'impayés²).

De très nombreux ménages ont donc une dette d'énergie sans avoir de compteur à budget. Ces réalités plurielles contrastent avec l'image de limitation du risque de l'endettement en énergie que certains acteurs ont en Wallonie. La réalité est beaucoup plus complexe que cela.

De même, à Bruxelles, Brugel estime qu'un certain nombre de dossiers n'aboutissent pas en justice parce que le consommateur change de fournisseur entretemps. Brugel présente cette réalité comme

² Étude de la CWaPE sur les compteurs à budget, page 5, 2016.

une manière d'échapper à la justice. En réalité, les consommateurs anticipent simplement la demande de résiliation de contrat sollicitée par le fournisseur. Nous attirons votre attention sur la lecture malheureusement parfois partielle des régulateurs concernant ces problématiques et enjeux sociaux. Nous vous renvoyons vers l'excellent avis de l'Administration bruxelloise (BE) au sujet de l'étude menée par Brugel sur la justice de paix³.

En matière d'endettement enfin, rappelons que s'il ne dispose pas de suffisamment de moyens, avec le CAB, le ménage va s'endetter sur d'autres postes de dépenses. Le CAB favorise dans ce cas le fournisseur par rapport à d'autres créanciers.

3. Frais : pas de risque d'emballement

Des voix se sont élevées contre l'élargissement des compétences du juge de paix sur la base de l'accroissement de la dette qui en résulterait pour les ménages.

Il ne faut pas oublier que dans tous les cas où le juge wallon est saisi de la question du recouvrement de la dette, les frais de justice sont déjà exposés. Que le juge se prononce sur la coupure en plus ne changera rien, vu qu'il y a aura déjà une requête ou une citation avec des frais de justice.

En outre, des solutions existent pour déduire ces coûts :

- L'obligation de saisir les juges de paix par requête en cas de procédure visant à obtenir une coupure et en recouvrement (les frais de citation disparaissent alors). La proposition de décret le prévoit ;
- Convoquer les parties à la même audience en conciliation et au fond. En cas d'accord en conciliation, un titre exécutoire est délivré et aucun frais ne serait mis à charge du débiteur éventuel ; en cas de désaccord à l'audience de conciliation, les parties présentes pourraient introduire une requête conjointe pour comparaître ultérieurement en phase contentieuse (ce qui coûtera, au final à la parte perdante, 20 euros de contribution au fond d'aide juridique, desquels les justifiables peuvent être dispensés s'ils bénéficient de l'aide juridique et les 50 euros de droit de rôle).

Par ailleurs, les frais n'augmenteront pas si la procédure est allongée, puisque les intérêts de retard continuent actuellement de courir après le placement du CAB, jusqu'au paiement de la dette ou à une décision de justice.

4. Le non recours aux droits sociaux et la présentation en justice

La problématique du non recours est un enjeu prégnant et transversal aux différents enjeux sociaux . Il nous semble fallacieux d'utiliser le non recours à la justice, c'est à dire la non présentation des justiciables (qui impliquent des jugements par défaut) pour s'opposer au passage en justice de paix. On le sait, les ménages se présentent très peu en CLE, réclament peu leurs droits dès lors que ceux-ci ne sont pas automatiques, etc.

Ce qui est certain, c'est que même si les consommateurs bruxellois assignés en justice ne se présentent pas, ils sont dans les faits beaucoup mieux protégés : il y a 3 fois moins de coupures pour défaut de paiement à Bruxelles qu'en Wallonie, alors même que la Région wallonne a prétendu jusqu'ici disposer

³ <https://www.brugel.brussels/publication/document/notype/2017/fr/Etude-Justice-paix-Avis-6-IBGE.pdf>

d'un dispositif permettant d'éviter la coupure (le CAB)⁴. Et ce alors que la population bruxelloise est bien plus pauvre que la population wallonne. En effet, pour rappel, le risque de pauvreté monétaire est de 18,3% en Wallonie. Il est de 31,4% à Bruxelles. Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est de 24,6 % en Wallonie. Il est de 37,8% à Bruxelles.⁵

Il convient aussi de rappeler que les ménages wallons sous CAB subissent des autocoupures, ce qui, du point de vue du ménage, s'apparente à une coupure ordinaire. La CWaPE, dans son rapport sur les obligations de service public de 2019, indique que 33% des ménages subissent des auto coupures en électricité (18% entre 3 et 10 autocoupures par an, 8% plus de 10). En gaz, 35% des ménages en subissent (22 % trois à dix, 6% plus de 10). On ne connaît pas la durée de ces autocoupures.

5. Les compteurs communicants et le prépaiement sur base volontaire

L'intérêt des compteurs communicants pour les consommateurs est loin d'être étayé. Le RWADÉ maintient sa réserve et sa prudence quant à l'intérêt du déploiement de cet outil au regard d'autres priorités, visant l'efficacité et l'efficience des logements notamment.

La fin de la production des compteurs à budget ouvre l'opportunité de remettre en question ce système qui organise le rationnement de l'énergie pour les consommateurs en difficulté de paiement. Le RWADÉ considère qu'il est problématique de proposer ou d'activer le prépaiement sur base volontaire. Les ménages ne réalisent pas forcément à l'avance les difficultés auxquelles ils vont s'exposer. Il est impossible de vérifier que ce dispositif n'engendrera pas de privations inacceptables. En tant qu'organisation promouvant le droit à l'énergie et au vu des références légales y faisant mention, nous ne pouvons soutenir la mise à disposition par les pouvoirs publics d'un outil qui conditionne l'accès à une telle ressource vitale aux moyens financiers dont les ménages disposent en temps et en heure. Nous sommes dès lors opposés à ce que le prépaiement soit proposé aux ménages sans passage devant la justice car nous savons que dans la grande majorité des cas, le prépaiement serait alors activé sans contentement réel.

Si le Parlement wallon décidait de permettre à des ménages de demander explicitement le prépaiement, cette option doit impérativement :

- Être limitée à l'électricité. En effet, le gaz est principalement utilisé pour se chauffer et l'étalement du paiement de la consommation sur une année complète est essentiel ;
- Être accompagnée d'une protection activée automatiquement contre l'auto coupure, comme le limiteur de puissance ou un crédit de secours illimité ;
- Ne pas être imposée par les CPAS comme une condition de l'aide sociale. Nous avons malheureusement dû constater que certains CPAS acceptent d'aider les ménages dans le remboursement d'une dette à condition que celui-ci accepte un compteur à budget, pour éviter l'avènement d'une autre dette d'énergie et sans prise en considération du respect dû à la dignité humaine des personnes.

⁴ En Wallonie (2019) : 6525 coupures pour 2.302.515 compteurs (gaz et électricité confondus), soit quasiment 3 coupure pour 1000 compteurs. A Bruxelles (2019) : 904 coupures pour 894.441compteurs, soit 1 coupure pour 1000 compteurs.

⁵ <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-dexclusion-sociale>.

6. Impact du recours en justice de paix sur l'équilibre du marché – Réflexions autour de la libéralisation et autour du fournisseur public

Des détracteurs du passage devant le juge de paix évoquent régulièrement l'enjeu de l'équilibre du marché. Or, l'impact possible sur les tarifs et les offres disponibles pour les consommateurs doit être relativisé : les Bruxellois paient moins cher leur gaz et leur électricité que les Wallons, quoi qu'en disent les régulateurs. La Wallonie possède de nombreuses offres tarifaires qui ne sont captées par aucun consommateur, ou quasi. Elle ne représente véritablement pas de plus-value pour les consommateurs et encore moins pour la collectivité.

Depuis la libéralisation du marché de l'énergie, la négociation collective des prix et la gestion du contentieux assurées par les intercommunales, ont fait place à la logique des choix individuels. Autrefois usagers du réseau, les ménages sont devenus des clients, placés dans des situations contractuelles déséquilibrées et complexes. Cette complexité a des conséquences : les consommateurs résidentiels et les petits professionnels ne bénéficient pas des meilleurs prix. En Wallonie, 50% des consommateurs résidentiels ont les contrats avec les plus tarifs les plus chers en électricité et ce, malgré la disponibilité de plusieurs comparateurs fiables mis en place par l'autorité publique (CREG et CWAPE notamment). La situation sera amenée à se complexifier davantage avec la multiplication des offres conjointes et le déploiement des compteurs communicants (qui permettra la mise en place d'une tarification dynamique de l'électricité, multipliant les tranches horaires et les tarifs associés). La comparaison deviendra encore plus difficile, voire impossible pour les usagers.

Le pouvoir d'influence des consommateurs résidentiels sur les fournisseurs, lorsqu'ils ou elles agissent individuellement, est limité. Par contre, l'association de consommateurs, par le biais d'achats groupés notamment, permet d'atteindre une masse critique capable de faire jouer la concurrence. L'acheteur public assure dès lors une meilleure protection de l'ensemble des consommateurs. La législation européenne autorise une telle situation par le biais du rôle de « fournisseur de dernier recours ». Il est temps que les citoyens et les pouvoirs publics s'engagent dans une réappropriation des services publics. Avec notamment en ligne de mire une remunicipalisation de la fourniture et de la production d'énergie. Ces constats font l'objet de nombreux travaux au niveau européen et international⁶.

En attendant, la mise sur pied d'un acheteur unique permettrait déjà de limiter les effets pervers de la libéralisation à court terme. Le RWADÉ demande à la Région wallonne d'initier sans plus tarder un processus permettant la mise en place d'un acheteur unique d'électricité et de gaz pour les ménages à l'échelle régionale avec un réel contrôle démocratique. Les ménages auraient dès lors la possibilité de rejoindre ce « grand achat groupé public », plutôt que de devoir, à leur échelle, comparer les tarifs, les conditions générales, etc. Les bâtiments publics pourraient par exemple être également fournis par ce fournisseur public.

Les gestionnaires de réseau de distribution ont manifesté leur intérêt et leur volonté lors des auditions de soutenir cette réflexion et son éventuelle mise en place. Ils sont des acteurs pertinents et bien outillés pour ce faire. Nous demandons à la Commission Énergie du Parlement wallon de poursuivre le travail entamé à ce sujet. Il permettra d'apporter des réponses aux difficultés levées dans le cadre des auditions et de manière plus générale aux enjeux de l'accès de tous à l'énergie.

⁶ Notamment le rapport « Going public » de la European Federation of Public Service Union : https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Going%20Public_EPSU-PSIRU%20Report%202019%20-%20EN.pdf, de la Transnational Institute (TNI) : <https://www.tni.org/en/futureispublic>, ou de TUED.

Propositions par article

Article 4 – ajouter médiateur de dette

Dans l'article 33bis/1 du même décret, l'alinéa 3 est remplacé par ce qui suit :

« Le C.P.A.S. ou le médiateur de dettes peut faire réaliser une enquête sociale auprès du client concerné et proposer des mesures de guidance au client, ~~éventuellement avec l'aide d'un service de médiation de dettes~~. Le C.P.A.S. ou le médiateur de dettes dispose d'un délai de minimum 20 jours calendriers pour ce faire. A la demande du C.P.A.S. ou du médiateur de dettes, ce délai est allongé le temps de l'analyse socio- budgétaire, d'une éventuelle prise de décision concernant une aide financière ou/et de la négociation d'un plan de paiement raisonnable avec le fournisseur. ».

Article 5 – élargir la place du plan de paiement

Nous proposons d'ajouter la phrase suivante : « La conclusion d'un plan de paiement suspend la procédure à tout moment de celle-ci. »