

Note à l'attention des formateurs du Gouvernement wallon – Réseau wallon pour l'accès durable à l'énergie (RWADE)

Namur, le 25 juin 2024

Le RWADE est **une association de défense des consommateurs d'énergie**, avec une attention particulière pour les consommateurs vulnérables et précarisés. Le RWADE défend les droits des consommateurs **tant sur le terrain, via le service Energie Info Wallonie** que nous avons créé et que nous coordonnons depuis 2014, **que via la représentation des consommateurs** auprès des autorités et au sein d'instances (comme le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie dans lequel il siège depuis 2017). Le travail de terrain (formations, permanences juridiques, etc.) constitue la base des recommandations formulées.

Le RWADE existe depuis 20 ans et regroupe **des organisations sociales, syndicales, environnementales, de lutte contre la pauvreté, d'éducation permanente et de promotion du logement**.

Renforcer l'effectivité des droits

Tous les jours, le RWADE constate **des dysfonctionnements et des violations de la réglementation en matière d'énergie**. Nous disposons de pléthore d'exemples¹, qui montrent que, trop souvent, les acteurs du marché ne respectent pas les droits des consommateurs d'énergie. Or, nous sommes convaincus que le respect et l'effectivité des droits est un préalable au fonctionnement correct du marché d'énergie et à la confiance que le citoyen peut avoir dans le système. Vous l'avez souligné dans vos programmes, l'adhésion de toutes et tous est nécessaire pour mener à bien la transition énergétique.

La crise de l'énergie a montré à quel point les forces restent déséquilibrées sur le marché de l'énergie. Dans ce cadre, trois mesures nous apparaissent fondamentales :

- 1) **Travailler à la simplification de la réglementation, sans revoir les droits des consommateurs à la baisse.** Il n'est pas évident pour le citoyen d'identifier ses droits et obligations, et donc de les faire valoir, vu le manque de clarté des textes applicables en la matière. Même les acteurs institutionnels ne partagent pas toujours une vision identique du texte à appliquer (fédéral, régional, ou les deux, en matière de protection du consommateur par exemple). **Il faut aussi que les réglementations applicables incitent les acteurs du marché à les respecter, ce qui n'est pas le cas actuellement.** Lorsqu'une violation est constatée, elle doit être effectivement sanctionnée, pour ne pas être répétée, et que le citoyen puisse restaurer sa confiance dans le système.

¹ Factures de décompte envoyées très en retard, non prise en compte du refus de prépaiement du consommateur et menace de coupure illégale, impositions de clauses pénales interdites en Région wallonne, non-respect de la procédure en défaut de paiement, début anticipé des contrats pour éviter un vide sur le point de fourniture, violation de la réglementation en termes de rectification des index estimés pendant une longue période, non-respect de la suspension de la procédure de recouvrement en cas de plainte, etc. Explosion des plaintes chez le Médiateur fédéral de l'Energie (24.615 en 2023, 26.920 en 2022 contre 9088 en 2021).

- 2) **Faire en sorte que les acteurs qui ont pour mission de contrôler le marché et constater les violations de réglementations disposent de moyens suffisants pour le faire.** Nous pensons à la CWaPE et au Service régional de médiation qui a été institué en son sein. Nous pensons également aux CPAS et aux acteurs de terrain, tels que le RWADE. Le RWADE fait remonter les difficultés rencontrées par les consommateurs et les travailleurs sociaux, ainsi que les constats de non-respect de la réglementation. La dernière rencontre organisée avec la CWaPE sur l'application du décret juge de paix a par exemple conduit cette dernière à prendre connaissance du non-respect de certaines étapes de la procédure en défaut de paiement, ce qui a mené à l'organisation par la CWaPE d'un contrôle auprès des acteurs du marché, notamment du contenu des courriers envoyés au citoyen en retard de paiement.
- 3) **Maintenir le rôle du juge de paix, en raison de son caractère indispensable dans la défense de l'effectivité des droits des consommateurs.** Il s'agit d'un enjeu fondamental pour un Etat de droit. Une coupure et l'imposition du prépaiement sont des sanctions ayant tant d'incidence sur la vie d'un ménage qu'il est indispensable qu'elles soient décidées par une autorité indépendante et impartiale.

Le fait qu'il y a peu de dossiers soumis à la justice de paix n'est pas un problème en soi. **L'objectif n'est pas de saisir les juges de paix de toutes les factures d'énergie impayées.** En empêchant le fournisseur de se faire justice à lui-même, le décret encourage le fournisseur à négocier un plan de paiement à l'amiable et à tenter de résoudre les différends existants avec le citoyen, en corrigeant les éventuelles erreurs ou illégalités commises.

Dans les cas où il n'est pas possible de trouver un accord amiable, soit sur des modalités de paiement, soit sur la légalité et l'exactitude de la dette, le passage devant le juge permet de vérifier que les principes généraux du droit, ainsi que les droits et obligations de chacun soient respectés. Ce contrôle apparaît indispensable, au vu des retours des juges de paix que le RWADE a contactés il y a peu et de ce que nous constatons dans les dossiers traités, ou encore dans notre analyse de jurisprudence. En justice, les dossiers dans lesquels les fournisseurs demandent une coupure n'aboutissent pas. Les juges l'expliquent par le fait que ces dossiers sont fondés sur des documents **incomplets, imprécis, parfois erronés**. Pendant longtemps, les fournisseurs ont pu recourir à la coupure sans aucun contrôle. Aujourd'hui, ils peinent à justifier le bienfondé de leur réclamation et de leur créance selon les règles applicables d'un système juridique démocratique.

Il est fréquent que les fournisseurs ne respectent pas le cadre légal. Le montant réclamé par le fournisseur est souvent au moins partiellement infondé en droit. **Or, le consommateur n'est pas en position de déceler les violations du cadre réglementaire applicable.** Le rôle du juge est indispensable dans ce contexte. Et ce, même lorsque la personne fait défaut car le juge a la possibilité de soulever d'office certains arguments. De nombreuses lois protégeant les consommateurs et limitant les sommes que les créanciers peuvent réclamer sont en effet d'ordre public.

Le coût de la procédure en justice est également soulevé comme argument pour dire que la procédure serait anti-sociale, car trop coûteuse pour le consommateur. Elle le serait également pour les fournisseurs.

D'abord, **le coût de la procédure dépend en réalité grandement de l'attitude adoptée par le fournisseur.** Signifier rapidement la décision de justice via un huissier sans avoir au préalable laissé place à une exécution volontaire du débiteur, ou encore pratiquer des saisies mobilières "pressions" sans avoir aucune intention de procéder à une vente forcée des meubles, sont des pratiques qui relèvent de la stratégie de recouvrement du créancier et qui font augmenter considérablement la dette si le débiteur est solvable, et les frais pour le créancier si ce n'est pas le cas. Le coût dépend également **de contraintes procédurales inutiles, comme l'obligation de recourir à la citation** en tant que moyen introductif d'instance dans certains cas². Le fournisseur devrait toujours pouvoir utiliser la requête contradictoire qui ne nécessite pas l'intervention de l'huissier de justice. Recourir systématiquement à un huissier de justice même dans les cas où la requête contradictoire est possible relève d'un choix de stratégie commerciale, et peut être facilement évité.

Ensuite, **si le fournisseur venait en justice avec un dossier complet et fondé en droit,** contenant par exemple le contrat prouvant que le fournisseur a un titre juridique pour réclamer un paiement, la procédure en justice serait plus rapide et moins coûteuse. Enfin, **des frais illégaux sont trop souvent injustement appliqués,** que ce soit par le fournisseur, la société de recouvrement, un bureau d'avocats ou par l'huissier de justice. Le consommateur moyen, surtout s'il est précarisé, ignore les règles relatives aux frais accessoires et suppose qu'ils sont dus. **L'intervention du juge protège** le consommateur contre leur application et donc contre l'augmentation de la dette.

Recueillir les avis et ressentis du secteur ne suffit pas pour se prononcer sur le maintien ou non du décret. **Il est indispensable d'objectiver la situation sur la base de chiffres réels :** en matière de coûts, d'(auto)coupures effectives subies sur le territoire wallon et d'endettement des ménages.

Dans ce travail d'objectivation, il ne faudrait pas oublier de prendre en compte les raisons de l'endettement des ménages, plutôt que de parier sur le fait que tous vont créer des dettes chez divers fournisseurs. Nombreux sont ceux qui n'ont contracté qu'une dette chez un fournisseur, notamment à cause d'une facture de régularisation élevée suite à l'augmentation des prix de l'énergie en 2022 et 2023. Les points de fourniture bloqués par Atrias empêchent par ailleurs les fournisseurs de facturer l'énergie consommée, ce qui résulte aussi en des factures d'énergie énormes par la suite.

L'ancien système pouvait être extrêmement coûteux pour le consommateur. S'il était absent lors du passage du gestionnaire de réseau de distribution pour le placement du compteur à budget ou qu'il avait refusé le prépaiement, **le consommateur ne pouvait plus changer de fournisseur et ce, jusqu'à la coupure.** La seule manière d'éviter la coupure était le paiement de la dette, ce qui s'avérait parfois impossible ou totalement abusif dans le cas d'une dette indue. **Une coupure, si elle opérée à rue, est facturée plusieurs centaines d'euros.** La coupure pouvait donc faire fortement augmenter la dette, sans que celle-ci ne soit contrôlée à aucun moment, alors que le consommateur était en difficulté de paiement. Une fois coupé, le consommateur pouvait alors conclure un nouveau contrat chez un autre fournisseur.

² En effet, les articles 33bis/3, §1er, alinéa 1 du décret relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, et 31ter/1, §1er, alinéa 1 du décret relatif à l'organisation du marché régional du gaz autorisent le fournisseur à introduire son action par requête contradictoire uniquement dans le cas où le consommateur a refusé préalablement le prépaiement.

Le prépaiement représente aussi un coût certain pour le consommateur. Il est privé de la possibilité de lisser le coût de sa consommation sur l'année. En cas de difficulté financière, le ménage est tenu de sacrifier d'autres postes de dépenses (soins de santé, loyer, activités scolaires, sociales, ...) pour assurer une consommation minimale d'énergie. Et si le ménage ne dispose plus de moyens pour recharger son compteur, il est coupé purement et simplement, été comme hiver, à moins d'être un client protégé et d'avoir sa fourniture minimale garantie activée. **Le prépaiement est également coûteux pour les propriétaires-bailleurs,** que vos partis disent vouloir protéger. En effet, il place les fournisseurs d'électricité et de gaz en première position des créanciers à payer, en cas de difficulté de paiement, alors que la législation prévoit que certains créanciers sont prioritaires par rapport à d'autres. Le fournisseur ne figure pourtant pas parmi les créanciers prioritaires définis par la loi.

L'énergie n'est pas une marchandise comme une autre. Y avoir accès est nécessaire pour mener une vie conforme à la dignité humaine. **Un retour en arrière vers l'ancien système résulterait en une diminution des droits des consommateurs et serait susceptible de se heurter à l'obligation de *standstill*** déduite de l'article 23 de la Constitution. Cette obligation empêche le législateur de légiférer à rebours sur des droits déjà acquis et ainsi de diminuer le niveau de protection atteint.

Enfin, le RWADE souhaite rappeler que **le défaut de paiement ne résulte pas d'un manque de responsabilité des ménages dans leur consommation d'énergie** mais d'une insuffisance de ressources, d'un manque d'efficacité énergétique du logement et d'un prix de l'énergie trop élevé.

Rénover le bâti

La rénovation du bâti est une autre grande priorité de notre réseau. La précarité énergétique a encore augmenté de 7 % en une seule année (entre 2021 et 2022). Aujourd'hui, ce sont 29,2% des ménages wallons qui subissent une forme de précarité énergétique, donc près d'un ménage sur trois.

Le mal logement est une des trois causes principales de la précarité énergétique (avec le prix et les revenus disponibles des ménages). Le mal logement représente aussi un large coût pour la société, en termes de soins de santé et de bien-être de la population.

Vous le dites dans vos programmes, personne ne doit être laissé en marge de la transition. Or, de nombreux ménages n'ont tout simplement pas les moyens de se décarboner.

Recourir à un tiers investisseur pour financer les travaux de rénovation est certes une solution pour une partie des ménages. **Nous souhaitons toutefois rappeler de nombreux ménages ne pourront jamais avoir les capacités de remboursement de ce tiers investisseur,** simplement parce que les revenus disponibles sont trop faibles, et que les économies d'énergie que l'on imagine voir le ménage réaliser seront peut-être minimes, voire inexistantes. En effet, **de nombreux ménages se privent et sous-consomment. Dans ce cas, la rénovation du bâti aboutit avant tout à une augmentation du confort de vie et du bien-être, absolument indispensables pour s'intégrer dans la société, mais pas à une réduction de la facture.** Il faut

donc s'assurer que le remboursement du tiers investisseur puisse se faire sur des économies effectives et penser à des solutions applicables à ceux dont les économies seront inexistantes. C'est nécessaire pour ne pas passer à côté des objectifs européens et pour que la transition soit aussi sociale et inclusive.

Il nous semble qu'un financement complet de travaux restera donc nécessaire pour une certaine catégorie de la population. **Eurofund³ a, dans une étude, établi que pour 3 euros investis dans la rénovation et l'isolation des logements, pour les rendre sains et sûrs, 2 euros sont déjà récupérés en une année à peine, en soins de santé et en bien-être. Investir dans la rénovation est rentable, même pour les pouvoirs publics.** L'accès de toutes et tous à un logement abordable de qualité nécessite que les pouvoirs publics développent des politiques transversales et évitent le cloisonnement en silo.

³ Pour rendre les logements raisonnablement sains et sûrs, l'investissement était de 295 milliards d'euros dans l'UE, mais que les bénéfices qu'on en tirerait serait de 194 milliards d'euros en à peine une année. « Inadequate housing in Europe: Costs and consequences », 2016.