

La réforme des « décrets juge de paix » à venir doit s'appuyer sur
des faits établis

Réaction au rapport d'évaluation de la CWaPE des « décrets juge de paix »



Décembre 2025

Résumé exécutif	3
Introduction	4
Contrôle indispensable du juge de paix.....	4
Le rapport d'évaluation de la CWaPE	5
1. Un manque de données sur les recours en justice.....	6
2. Le juge sollicite un cadre juridique plus large, qui s'applique également au secteur de l'énergie	8
3. Le juge assure la protection de certains droits, même en l'absence du consommateur en justice	9
4. Durée de la procédure et accroissement de la dette	9
4.1. Un consommateur peut ne pas payer une facture tout en continuant à honorer les suivantes	9
4.2. Comparaison du niveau d'endettement des ménages	10
5. Les activations du prépaiement ont augmenté depuis 2023	13
6. La prétendue déresponsabilisation du consommateur est totalement subjective	13
7. Concernant les délais	14
7.1. La durée théorique de l'ancienne procédure de défaut de paiement est comparée à la durée en pratique de la nouvelle procédure lorsqu'elle mène à la justice de paix	14
7.2. Les « décrets juge de paix » peuvent donner lieu à des procédures de durées variables, mais seule celle aboutissant à la saisine du juge est présentée par la CWaPE.....	14
7.3. Le délais de placement d'un CAB ne devrait pas être automatiquement repris dans le calcul de la durée de la nouvelle procédure ayant conduit à une action en justice	15
7.4. Aucune information n'est fournie sur les raisons expliquant la durée la procédure en justice.....	16
8. Les coûts de la procédure en justice peuvent être mis à charge du fournisseur/GRD et existaient déjà avant la réforme	16
9. Nombre de coupures : un contournement de la procédure par les fournisseurs	17
Quelles solutions ?	19
Diminuer les coûts de la procédure et réduire sa durée	19
Favoriser le règlement à l'amiable	19
Encourager les personnes à se présenter en justice	20
Diminuer les coupures suite à des EOC	20
Former les juges	21
Maintenir une diversité d'acteurs pour une meilleure protection	21
Conclusion	22

Résumé exécutif

Depuis le 1er janvier 2023, les « décrets juge de paix » confient au juge la compétence exclusive d'autoriser les coupures d'énergie et le prépaiement en Wallonie. Cette réforme vise à garantir un contrôle indépendant, indispensable compte tenu de l'impact majeur d'une coupure ou d'un prépaiement sur la vie et la dignité des ménages. Contrairement à l'ancien système, le prépaiement ne peut plus être imposé par le fournisseur sans examen du bien-fondé de la dette, de la proportionnalité de la mesure et du respect du droit du consommateur. Le Gouvernement Wallon entend déjà réformer ces récentes modifications législatives.

La CWaPE a publié un rapport d'évaluation critique en 2024, suggérant que la réforme serait responsable d'un allongement des délais, d'une hausse de la dette et d'une déresponsabilisation des consommateurs. Le RWADE conteste ces conclusions, les jugeant insuffisamment fondées : les données utilisées proviennent quasi exclusivement des fournisseurs et des gestionnaires de réseau, sans analyse des décisions judiciaires. Or, les premiers jugements démontrent que près d'un quart à un tiers des demandes de coupure ou de résiliation ne sont pas suffisamment justifiées.

Plusieurs éléments du rapport de la CWaPE sont problématiques : interprétation erronée de l'évolution des dettes, confusion entre dettes anciennes et factures nouvelles, comparaison imprécise des durées de procédure, absence d'analyse des causes des retards (susceptibles d'être aussi liées au fait que les fournisseurs soumettent des dossiers incomplets), et absence de données objectivant l'augmentation des refus de prépaiement ou la « déresponsabilisation ».

Par ailleurs, les fournisseurs contournent la réforme via une forte augmentation des fins de contrat (EOC), entraînant une hausse des coupures sans contrôle du juge.

Le RWADE formule plusieurs recommandations : réduire la durée et les coûts des procédures, renforcer la résolution amiable des litiges, encourager la présence du consommateur en justice, encadrer strictement les fins de contrat, former les juges aux spécificités du secteur, et maintenir la complémentarité des médiations plutôt que leur substitution au contrôle judiciaire.

En conclusion, il est indispensable que la future réforme s'appuie sur une évaluation objective et complète, incluant l'analyse systématique des jugements. Le maintien du contrôle du juge de paix est essentiel pour garantir la protection effective des droits fondamentaux des consommateurs d'énergie.

Introduction

Les « décrets juge de paix » sont en vigueur depuis le 1er janvier 2023. Ces décrets ont modifié en profondeur la procédure applicable en cas de défaut de paiement des factures d'électricité et de gaz en Région wallonne. **Désormais, le juge de paix joue un rôle central : lui seul peut autoriser une coupure de fourniture d'énergie et imposer le placement d'un compteur à budget (CAB) ou l'activation de la fonction de prépaiement.**

Dans sa Déclaration de politique régionale 2024-2029, le Gouvernement wallon annonce que « *les différents dispositifs existants et notamment celui imposant un recours à la justice de paix seront évalués et réformés pour être simplifiés et beaucoup plus efficaces* ».

Cette annonce ouvre la voie à **une nouvelle réforme législative qui pourrait utilement apporter des réponses à plusieurs difficultés vécues et rencontrées** sur le terrain, certaines difficultés précédant la réforme de 2023, d'autres émanant plus directement des changements qu'elle a provoqués.

Toutefois, pour être pertinente et efficace, **la réforme à venir doit impérativement s'appuyer sur une méthodologie solide, sur une analyse rigoureuse et dégagée de tout biais partisan de la réalité du terrain, et s'inscrire dans le cadre légal global applicable. Elle doit tenir compte des difficultés concrètes rencontrées par les consommateurs d'énergie.** Une telle approche fait aujourd'hui défaut dans le débat public, trop souvent marqué par des prises de position théoriques ou idéologiques, au détriment d'une compréhension fine des enjeux réels.

Contrôle indispensable du juge de paix

Il est essentiel de maintenir le rôle du juge de paix, garant indispensable de l'effectivité des droits des consommateurs. Cet enjeu touche au fondement même de l'Etat de droit, lequel repose sur l'existence d'organes juridictionnels indépendants et impartiaux chargés de veiller au respect de la hiérarchie des normes, du principe de la séparation des pouvoirs ainsi que des droits et libertés fondamentales.

Une coupure et l'imposition du prépaiement sont des sanctions dont l'impact sur la vie d'un ménage est considérable. Il est dès lors impératif que de telles décisions relèvent d'une autorité judiciaire indépendante et impartiale. Être privé d'énergie empêche non seulement de se chauffer, de s'éclairer, de préparer les repas ou de se laver, mais compromet également la possibilité de maintenir des liens sociaux, d'assurer une scolarité normale aux enfants ou encore d'accéder à certains services essentiels. Ces situations entraînent des répercussions graves et durables sur l'ensemble des dimensions de la vie des personnes concernées.

Dans l'ancien système, **le fournisseur pouvait imposer le prépaiement et menacer un ménage de coupure, sans qu'aucun contrôle** du bien-fondé de la dette ni d'examen de la proportionnalité de cette sanction par rapport au montant réclamé ne soit effectué. La menace de coupure et du prépaiement permettait au fournisseur de faire pression sur le ménage pour qu'il règle sa dette, même en cas de contestation et indépendamment de ses capacités réelles de remboursement. Avec l'activation obligatoire du prépaiement, le fournisseur s'assurait d'être payé pour toute consommation future, contrairement aux autres créanciers du ménage. Dans ce système, un ménage disposant de ressources limitées se retrouve contraint de faire des choix dans la concrétisation de ses besoins vitaux (chauffer ou manger, chauffer ou se soigner).

Il est incompréhensible, aux yeux du RWADE, que la CWaPE se prononce en faveur du prépaiement et regrette que les personnes le refusent, tout en reconnaissant simultanément que des protections additionnelles et des aides ciblées seraient nécessaires pour les personnes en précarité énergétique qui se privent. Selon la CWaPE, l'activation du prépaiement permettrait au consommateur d'enrayer ses difficultés de paiement plus rapidement. Or, en 2024, 45,8% des ménages en prépaiement se sont retrouvés auto-coupés, au moins une fois dans l'année, en électricité (34,2% en gaz). En électricité, plus d'un ménage sur cinq (22,7%) (17,5% en gaz) a été autocoupé une à deux fois ; un peu moins qu'un ménage sur cinq (17,1%) a été autocoupé de trois à dix fois (13,6% en gaz), et pour 6% des ménages en prépaiement (3,1% en gaz), il y a plus de dix autocoupures¹. Ces chiffres ne sont pas anecdotiques. Le prépaiement n'a pas pour effet d'effacer la dette, laquelle demeure exigible et doit être recouvrée par toute voie de droit, avec les frais qui en découlent. En revanche, il a pour conséquence de renvoyer les difficultés de paiement dans la sphère strictement privée, loin du regard de la collectivité et des mécanismes de protection sociale. **Le prépaiement n'apporte donc pas de solution structurelle au problème de l'endettement énergétique : il organise une forme d'isolement face à la précarité, laissant les ménages seuls face à leurs difficultés, dans une logique de débrouille individuelle qui invisibilise les situations de vulnérabilité au lieu de les traiter collectivement.**

Il convient de rappeler que **le recouvrement des dettes d'énergie des citoyens était déjà une compétence exclusive du juge de paix**. La réforme permet au juge d'intervenir plus en amont de la procédure et d'avoir un vrai rôle à jouer quant au sort du ménage dans son accès à l'énergie.

Sur le fait qu'un faible nombre de dossiers ait été introduit en justice, il faut souligner que **l'objectif des « décrets juge de paix » n'est pas de saisir les juges de toutes les factures d'énergie impayées**. Le contrôle exercé par le juge au moment où l'accès à l'énergie d'un ménage est mis en question empêche le fournisseur de se faire justice à lui-même et garantit une correcte application des décrets. La perspective de cette possible étape ultérieure de la procédure doit inciter le fournisseur à rechercher en amont des solutions constructives et conformes au cadre légal : négocier un plan de paiement à l'amiable et tenter de résoudre les différends existants avec le consommateur, en rectifiant les éventuelles erreurs ou illégalités commises. Ces démarches permettront d'éviter que le dossier ne soit ensuite porté devant le juge.

Dans les cas où un accord amiable ne peut pas être trouvé, que ce soit sur les modalités de paiement ou sur la légalité et l'exactitude de la dette, **le recours au juge permet de s'assurer que les droits et obligations de chacune des parties sont respectés**. Non seulement au regard des règles spécifiques et techniques en matière d'énergie, mais **aussi au regard des règles protectrices du consommateur, du droit des contrats, de la Constitution et des principes généraux du droit. Tous ces éléments s'appliquent également au secteur de l'énergie.**

Le rapport d'évaluation de la CWaPE

La CWaPE a rendu en juin 2024 un rapport très critique sur les modifications apportées par les « décrets juges de paix »². Le rapport porte sur la 1^{ère} année d'application des décrets.

¹ CWaPE, Rapport annuel spécifique de 2024 sur l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux, pp. 36-38.

² Rapport CD-24f30-CWaPE-0096, Evaluation des « décrets juge de paix », rendu en application de l'article 33 bis/1 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et de l'article 31 ter, §2, du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, 30 juin 2024.

La CWaPE précise dans ce rapport que **les chiffres de 2023 ne peuvent pas encore être interprétés, vu les impacts de la crise énergétique et les problèmes de blocage Atrias des points de fourniture**. En effet :

- **La crise de l'énergie a provoqué une hausse spectaculaire des coûts annuels du gaz et de l'électricité en 2022, sans aucun rapport avec les niveaux pratiqués auparavant.** En Belgique, l'inflation du gaz naturel a atteint un niveau record de 109,2% en 2022. Les prix à la consommation de l'électricité ont augmenté également de manière fulgurante, pour atteindre une inflation record de 57,1 % en 2022. L'augmentation significative de la facture annuelle des ménages est presque entièrement due à l'importante croissance de la composante énergétique.³
- **Le blocage de toute communication entre fournisseurs et GRD concernant un point de fourniture d'énergie, en raison de problèmes de fonctionnement de la plateforme informatique d'échange d'informations « ATRIAS », a entraîné l'envoi simultané à de nombreux consommateurs de plusieurs factures de décomptes annuelles, incluant celles affectées par les prix exorbitants de la crise, sans aucune explication et sans aménagement des délais de paiement.**

La CWaPE estime néanmoins qu'il existe un lien **entre la nouvelle procédure et :**

- **l'augmentation de la dette** du consommateur ;
- **l'augmentation du refus du prépaiement** et
- **la désresponsabilisation du consommateur** face à ses difficultés de paiement.

La CWaPE conclut donc, malgré ses propres précautions, que les « décrets juge de paix » ne rempliraient pas leur objectif en matière de protection du consommateur.

Par cette note, le RWADE entend nuancer et, dans certains cas, contredire les conclusions de la CWaPE, qui s'appuient sur des données et arguments insuffisamment étayés, ignorant à la fois les réalités constatées sur le terrain et certaines données statistiques présentées dans son propre rapport.

1. Un manque de données sur les recours en justice

En ce qui concerne les données relatives aux décisions de justice, l'ensemble du rapport de la CWaPE se base sur des données transmises par les fournisseurs et les GRD, pas sur les décisions en justice elles-mêmes. La CWaPE ne semble donc pas disposer, ou du moins ne fait pas référence dans son rapport, au contenu des demandes et des décisions des juges. L'analyse de ces données aurait permis d'avoir une vue correcte des effets des « décrets juges de paix », indispensable à la formulation de recommandations. Quelles étaient les demandes initiales ? Des frais ont-ils été annulés ? A charge de qui les frais de justice ont-ils été portés en compte ? Etc.

Dans les 282 dossiers introduits dans le cadre d'une procédure en défaut de paiement, la CWaPE fait état de 29 jugements définitifs rendus en 2023. La CWaPE les détaille comme suit :

³ Institut des comptes nationaux, « Rapport annuel 2022 de l'institut des comptes nationaux/ Partie II : Analyse de la flambée récente des prix à la consommation du gaz et de l'électricité en Belgique et dans les pays voisins », SPF Economie.

- « 1 jugement exige le paiement de la créance principale mais conditionne la résolution du contrat au non-respect du remboursement/du respect du plan de paiement ;
- 20 jugements prévoient la résolution du contrat et exigent le remboursement de la créance principale ;
- 8 jugements exigent le paiement de la créance principale mais refusent d’octroyer la résiliation/la coupure. »⁴

Les 253 autres dossiers en cours à la fin de l’année 2023 n’avaient pas encore donné lieu à un jugement et ne font malheureusement pas partie du rapport d’évaluation du régulateur wallon.

Le faible nombre de jugements rendus en 2023 aurait pu justifier un examen approfondi du bien-fondé des demandes formulées par les fournisseurs ainsi que des montants réclamés.

Si le fournisseur disposait d’un dossier complet (contrat de fourniture, dette justifiée et claire, preuve que les étapes de la procédures ont été respectées), qu’est-ce qui aurait pu empêcher d’obtenir un jugement favorable dans le cadre de la procédure en débats succincts (article 735 du Code judiciaire), donc rapidement après l’audience d’introduction ? **L’analyse des dossiers en cours aurait pu permettre de comprendre les causes de la durée de la procédure⁵, ainsi que les difficultés ou l’impossibilité de parvenir à une issue définitive.** L’intégralité des juges de paix auraient pu être interrogés à ce sujet.⁶ **Les juges avec lesquels le RWADE a pris contact font état de documents incomplets, imprécis, parfois erronés** (voir point 7.4).

Les données concernant 2024 ont été précisées par la CWaPE dans son rapport annuel spécifique de 2024 sur l’exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux⁷ :

- 3 fournisseurs ont **introduit un total de 70 dossiers** ;
- **4 GRD ont introduit un total de 415 dossiers** ;
- **206 jugements définitifs** ont été rendus en 2024, dont 85 pour les fournisseurs commerciaux et 121 pour les GRD.

À l’exception de quelques informations sur le délai moyen de la procédure lorsqu’elle est initiée par le fournisseur, ainsi que sur le montant de la dette au moment de l’introduction et à l’issue de la procédure, **le rapport ne comporte aucune analyse des dossiers soumis** au juge par les fournisseurs et les GRD.

Au total, en 2023 et 2024, sur les 352 (282 + 70) dossiers introduits par les fournisseurs, seules 114 décisions ont été rendues (85 + 29). Même en considérant que toutes les décisions de 2024 concernent des demandes introduites en 2023, il resterait 168 demandes introduites en justice en 2023 pour lesquelles aucun jugement n’a été rendu à la fin de l’année 2024. Il serait

⁴ Rapport CD-24f30-CWaPE-0096, Evaluation des « décrets juge de paix », *op.cit.*, p. 22.

⁵ Le délai est-il allongé et si c’est le cas, suite à l’action de qui : la juridiction a-t-elle du retard dans la fixation des audiences ? Une des parties a-t-elle demandé une remise ? Si oui, était-ce l’avocat du fournisseur ou bien le consommateur (ou son avocat) ? Une réouverture des débats a-t-elle été nécessaire ? Si oui, que manquait-il au juge pour pouvoir prendre une décision ? Le juge a-t-il décidé de fixer un calendrier de procédure parce l’affaire était trop complexe pour être plaidée directement à l’audience d’introduction dans le cadre de la procédure en débats succincts (article 735 du Code judiciaire) ?

⁶ Voir point 7.4 « Aucune information n’est donnée sur les raisons de l’allongement de la procédure en justice ».

⁷ CWaPE, Rapport annuel spécifique de 2024 sur l’exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux, p. 40 et svtes.

intéressant de savoir ce qu'il s'est passé et pourquoi le fournisseur n'a pas obtenu une décision sur le bien-fondé de sa demande⁸. Est-ce que le fournisseur s'est désisté de la procédure? Si oui, pourquoi ? Est-ce que le juge a demandé une réouverture des débats pour que le fournisseur et/ou le consommateur argumentent sur certaines questions, ou justifient leur point de vue, ce qu'elles n'ont pas (encore) fait ? Une procédure en justice est efficace si elle permet que le droit soit respecté. **Le fournisseur n'obtiendra pas l'aval de la justice s'il ne collabore pas à la procédure, s'il est incapable de prouver le bien-fondé de sa demande ou s'il omet de demander la fixation d'une nouvelle audience. Dans ces situations-là, la procédure en justice permet de protéger le consommateur, même en l'absence de décision rendue par le juge.**

Dans son rapport OSP de **2024**, la **CWaPE** reprend les décisions des juges, qui présentent une **certaine diversité**. Il en ressort que, **dans 25,4% des cas, le juge ne donne pas droit à la demande de résolution du contrat, de coupure ou d'activation du prépaiement (tout en condamnant au paiement de la créance principale), soit dans 1 cas sur 4**. Sous l'ancienne procédure, ces personnes se seraient vraisemblablement retrouvées en prépaiement forcé ou même coupées, alors qu'un juge indépendant considère ici que ce n'était pas justifié dans leur situation. Il serait par ailleurs nécessaire d'avoir plus de renseignements sur la catégorie nommée « autres décisions », qui regroupe un total de 8,8% des cas. La CWaPE ne fait que reprendre les informations laconiques données par les acteurs à ce sujet : s'y retrouvent notamment des jugements dans lesquels le juge condamne le consommateur à payer uniquement les frais de justice ainsi que des situations dans lesquelles il n'y a pas de jugement car le consommateur se serait régularisé avant l'audience. Dans ces cas, le montant payé par le consommateur qui s'est régularisé est-il bien le même que celui que le fournisseur réclamait au départ en justice ? Ou a-t-il été modifié en cours de route ?

2. Le juge sollicite un cadre juridique plus large, qui s'applique également au secteur de l'énergie

La CWaPE relaie dans son rapport un constat des fournisseurs : **certains juges ne connaissent pas suffisamment les mécanismes de marchés**. En particulier, ils accorderaient des résiliations de contrat sans autoriser la coupure, et exigeraient l'accès à une quantité minimale d'énergie via un limiteur de puissance même pour des consommateurs fournis par un fournisseur commercial. N'est-ce pas oublier qu'**il appartient aux juges d'évaluer les pratiques de marché au regard du cadre juridique applicable et hiérarchiquement supérieur** ? Le juge peut, entre autres, appliquer :

- les règles élémentaires de preuve de l'existence du contrat, de l'existence de la dette, et de l'exactitude des montants réclamés ;
- l'exigence de bonne foi, le droit à un procès équitable et le droit à la dignité humaine consacré par la Constitution belge.

Il s'agit de standards auxquels les fournisseurs et les GRD ne sont pas habitués, puisque ceux-ci pouvaient auparavant imposer le prépaiement et la coupure sans aucun contrôle de leurs pratiques ni des montants réclamés. Ces standards sont des garants indispensables de l'Etat de droit démocratique dans lequel nous vivons. Et c'est dans ce contexte que les fournisseurs ont

⁸ Concernant le retour des juges contactés par le RWADE, voir point 7.4.

décidé de déployer leurs activités commerciales et que les GRD assurent leurs missions de service public.

3. Le juge assure la protection de certains droits, même en l'absence du consommateur en justice

Selon le rapport de la CWaPE, 90 % des personnes convoquées devant le juge font défaut⁹. Le régulateur interprète ce phénomène comme une forme de non-recours au droit, susceptible d'aggraver encore la situation des consommateurs en précarité énergétique.

Il est vrai que les défauts sont nombreux, même si aucune statistique précise n'est disponible. Toutefois, l'expérience montre que, dans de nombreux cas, les éléments que le juge doit ou peut examiner en cas de défaut suffisent à motiver soit un report de l'audience pour exiger du fournisseur des justifications supplémentaires, soit un refus d'accéder à la demande de celui-ci. C'est ce qui ressort des décisions rendues en 2023 et 2024.

Ainsi, contrairement à ce que suggère le rapport de la CWaPE, **le défaut n'empêche pas nécessairement le recours au droit : l'intervention du juge continue de jouer un rôle protecteur, même en l'absence du consommateur.**

En cas de défaut du défendeur, le juge :

- **doit soulever d'office les règles d'ordre public** (par exemple, il ne peut pas faire droit à la demande du fournisseur si elle est manifestement infondée) ;
- **doit soulever des règles prévues par des lois** qui précisent qu'elles peuvent être soulevées d'office par le juge (par exemple, la prescription depuis le 1er octobre 2024) ;
- **doit soulever les règles protectrices du consommateur** lorsqu'elles constituent la transposition de directives européennes¹⁰ ;
- pourrait juger que, même si la rupture du contrat se justifie, elle ne peut pas mener à une coupure d'énergie, **en se basant sur des normes hiérarchiquement supérieures aux mécanismes de marché**, comme le droit à la dignité humaine.

Contrairement à ce qu'avance la CWaPE, le juge dispose d'outils pour garantir le respect des droits des consommateurs et en renforcer l'effectivité, même lorsque ceux-ci ne se présentent pas à l'audience.

4. Durée de la procédure et accroissement de la dette

4.1. Un consommateur peut ne pas payer une facture tout en continuant à honorer les suivantes

Les schémas et les prévisions de la CWaPE en termes d'accroissement de la dette du ménage au cours de l'ensemble de la nouvelle procédure de défaut de paiement¹¹ semblent basés sur **le présupposé qu'un consommateur qui est en défaut de paiement d'une facture ne paiera pas toutes les factures suivantes**, avant d'y être forcé. La dette augmenterait inéluctablement

⁹ Le pourcentage de défaut est de 89,3% en 2024.

¹⁰ C.J.U.E., 21 avril 2016, aff. C-377/14, Radlinger ; C.J.U.E, 4 juin 2015, C497/13, Faber ; C.J.C.E, 27 juin 2000, C.-240/98, Océano Grupo Editorial ; C.J.C.E, 21 novembre 2002, C.-473/00, Cofidis ; C.J.C.E., 26 octobre 2006, C.-168/05, Mostaza Claro ; C.J.C.E., 4 juin 2009, C-543/08, Pannon ; C.J.C.E, 4 octobre 2007, C.-429/05, Rampion.

¹¹ Rapport Evaluation des « décrets juge de paix », *op. cit.*, pt 4.2.3.1 al. 1 et 2 et annexe 3.

pendant la procédure, jusqu'à l'activation du prépaiement ou la résolution du contrat. Le prépaiement, lui, gèlerait le montant de la dette.

Or :

- **Le fait qu'une personne soit en retard pour le paiement d'une facture ne signifie pas qu'elle ne paiera pas les suivantes** en temps et en heure. De ce que le RWADE observe dans la pratique, lorsqu'une personne fait face à une facture de décompte élevée, elle continuera quand c'est possible à payer les acomptes qui suivent, pour montrer sa bonne foi et limiter son endettement ;
- Il importe de clarifier ici **la notion de dette, laquelle correspond au montant figurant sur les factures émises par le fournisseur, que le consommateur n'a pas acquitté dans le délai imparti, celui-ci ne pouvant être inférieur à quinze jours**. La CWaPE semble considérer que la dette comprend aussi toutes les factures futures qui seront émises et arrivées à échéances au cours de la procédure.¹² Dans cette logique, le montant de la dette augmenterait alors, puisqu'un plus grand nombre de factures seraient émises et échues au cours de la nouvelle procédure, par rapport à l'ancienne ;
- **L'activation du prépaiement n'aura pas d'impact sur la dette telle que définie ci-dessus. Le prépaiement n'empêchera pas la dette qui a justifié son activation d'augmenter**. Le prépaiement est, en principe¹³, un moyen de prévenir le risque de création **d'une dette future**, puisque le consommateur devra prépayer son énergie. Si le fournisseur introduit une action en justice pour obtenir le remboursement de la dette ayant justifié l'activation du prépaiement ou pour demander la résiliation de contrat ou l'activation du prépaiement, le montant de cette dette continuera à augmenter pendant la durée de la procédure, mais de manière limitée. En effet, la réglementation encadre strictement l'augmentation de la dette dans le temps, et donc au cours de la procédure. En Wallonie, seuls les frais de rappel et de mise en demeure peuvent être mis à charge du consommateur, ainsi que les intérêts de retard, lesquels ne peuvent excéder le taux légal en vigueur. Il n'en demeure pas moins qu'en pratique, des huissiers de justice et sociétés de recouvrement tentent d'imposer des frais illégaux aux consommateurs. Dès lors, offrir au juge la possibilité de contrôler la dette constitue un enjeu essentiel pour prévenir et sanctionner de telles pratiques.

4.2. Comparaison du niveau d'endettement des ménages

L'idée selon laquelle la nouvelle procédure de défaut de paiement alourdit la dette des ménages se retrouve aussi dans le rapport spécifique de la CWaPE sur les obligations de

¹² Le montant de factures échues peut être augmenté des nouvelles factures non échues lors de l'envoi de la mise en demeure, à condition que les conditions générales du fournisseur le prévoient et aient intégré le champ contractuel, que la lettre de mise en demeure le prévoit expressément et qu'il n'y ait pas de plan de paiement respecté par le consommateur (arrêté du Gouvernement wallon relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité, art. 29 §3 et arrêtés du Gouvernement wallon relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz, art.32 §3).

¹³ En principe car les personnes en prépaiement continuent à recevoir des factures de régularisation. Le tarif auquel elle prépaient l'énergie (via le compteur-à-budget ou l'activation du prépaiement via le compteur communicant) ne correspond souvent pas au tarif prévu par le contrat les liant à leurs fournisseurs d'énergie. Le prépaiement n'est donc pas véritablement un. Sauf erreur de notre part, le rapport OSP de la CWaPE ne précise malheureusement plus le montant des dettes ainsi créées. Il nous semble nécessaire de transmettre cette information.

service public de 2023¹⁴. Pourtant, la CWaPE reconnaît elle-même ne pas savoir dans quelle mesure les différents facteurs — l’allongement de la procédure, la hausse des prix de l’énergie ou Atrias — contribuent à l’augmentation de la dette.

Pour justifier le lien entre l’entrée en vigueur de la nouvelle procédure et l’augmentation de la dette, **le régulateur se base notamment sur l’augmentation du montant de la dette, entre les années 2022 et 2023, à deux moments précis** de la procédure de défaut de paiement :

- La dette a augmenté de 83,9% en électricité et de 96,3% en gaz **au moment de la demande d’activation du prépaiement** ;
- La dette a augmenté de 70,9% en électricité et de 72,8% en gaz et **au moment de son activation**.

Or, le juge de paix n’est pas encore intervenu et, à ce stade, la procédure n’a été allongée que de 30 jours par les « décrets juge de paix ». Comment ces 30 jours supplémentaires justifieraient une aussi forte augmentation de la dette entre 2022 et 2023 ?

En outre, **en 2024, le montant de la dette** a diminué par rapport à 2023, que ce soit **au moment de la demande d’activation** du prépaiement (de 8,5% en électricité et de 20,1% en gaz) **ou au moment de l’activation effective du prépaiement** (diminution de 5,4% en électricité et de 5,6% en gaz).¹⁵

Il est difficile de comprendre comment la comparaison de ces chiffres à deux moments distincts de la procédure, sans prise en compte de l’intervention du juge, pourrait établir un lien éventuel entre la hausse des dettes et la réforme.

Pour vérifier si la dette augmente à cause de la réforme, il serait nécessaire de comparer, d’une part, l’évolution de la dette entre le moment de l’introduction de la demande d’activation du prépaiement et le moment de l’activation effective du prépaiement et, d’autre part, l’évolution de la dette entre l’introduction de la demande d’activation du prépaiement et l’exécution d’une décision de justice lorsque celle-ci est saisie. Il faudrait pondérer ces données en fonction du nombre de dossiers concernés. Or, les rapports de la CWaPE ne fournissent pas les données nécessaires à ces calculs, ce qui rend prématurée toute conclusion.

Par ailleurs, dans son rapport d’évaluation des « décrets juges de paix »¹⁶, la CWaPE souligne que « mathématiquement, la dette du consommateur s’aggrave par le seul fait de l’allongement important de la procédure ». Si cette affirmation est correcte et que, mathématiquement, une dette doit d’office augmenter lorsqu’une procédure s’allonge, le montant de la dette devrait alors augmenter aussi lorsque le délai d’activation du prépaiement s’allonge par exemple. Or, ce n’est pas ce qui ressort des chiffres présentés par la CWaPE. **L’allongement de la procédure et l’augmentation de la dette ne suivent pas toujours la même tendance.**

Durée en jours de la procédure	Durée en jours de la procédure	Augmentation de la dette en	Augmentation de la dette en
-----------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------	--------------------------------

¹⁴ CWaPE, Rapport annuel spécifique de 2023 sur l’exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux, p. 34. Ici aussi, la CWaPE reconnaît ne pas savoir dans quelle mesure les différents facteurs que sont l’allongement de la procédure, l’augmentation des prix de l’énergie et Atrias sont responsables de l’augmentation de la dette.

¹⁵ Montants obtenus en comparant les rapports spécifiques de la CWaPE de 2023 (pp. 35 et 39) et 2024 (pp. 27 et 31) sur l’exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux.

¹⁶ Rapport Evaluation des « décrets juge de paix », *op. cit.*, pt 4.2.3, p. 6.

	d'activation du prépaiement en électricité	du d'activation en gaz	du d'activation en électricité entre la demande de prépaiement et son activation	entre gaz de demande de prépaiement et son activation
2022	104	115,4	+ 29,6%	+ 23,6%
2023	97,4	103,8	+20,5%	+8,8%
2024	81,8	86,7	+24,6%	+28,7%

Ainsi, en 2024, l'augmentation de la dette en électricité et en gaz est plus forte entre l'introduction de la demande de prépaiement et son activation effective qu'en 2023, alors que la durée de la procédure s'est réduite.

Dans son rapport d'évaluation des « décrets juge de paix » portant sur l'année 2023, **concernant l'évolution du montant de la dette pendant la procédure en justice, la CWaPE observe une augmentation de 33%** entre l'introduction du dossier en justice et le jour du jugement (93 jours), dans les 29 dossiers pour lesquels un jugement a été rendu en 2023.

Cette évolution mériterait d'être détaillée. La CWaPE a tiré ce pourcentage des montants de dettes communiqués par les fournisseurs. **Si la CWaPE s'était procurée les jugements définitifs et des requêtes, une comparaison entre les montants réclamés au départ et confirmés par les jugements aurait été possible.**

Rien ne permet d'affirmer ici que les 33% concernent bien la dette, au sens du montant faisant l'objet de la procédure de défaut de paiement et de la demande en justice. Il n'est pas exclu que ce pourcentage ait été calculé en incluant de nouvelles factures émises au cours de la procédure en justice, arrivées à échéance ou non.

Si l'objectif est réellement celui de protéger les consommateurs, des solutions existent pour limiter l'évolution de la dette pendant la procédure en justice, comme **la suspension des intérêts de retard.**

Par ailleurs, il est intéressant de noter que, **pour les dossiers introduits en 2024, le montant de la dette moyenne du client au moment de l'introduction du dossier devant le juge de paix était de 3104 euros pour les fournisseurs commerciaux** et de 1504 euros pour les GRD. **Lors du jugement (hors frais de justice), le montant de la dette moyenne était, pour les fournisseurs commerciaux, de 2479 euros¹⁷.** Bien que l'on sache qu'une partie des jugements rendus en 2024 concernait des dossiers introduits en 2023¹⁸, **il serait important de déterminer si ces montants se rapportent majoritairement aux mêmes dossiers, car cela indiquerait que l'intervention du juge contribue à réduire la dette.** Il aurait été nécessaire de comparer les montants de chaque dossier au moment de l'introduction de la demande en justice et au moment du jugement, **afin d'évaluer l'évolution de la dette pendant la procédure. Dans tous les cas, il semble indispensable de s'interroger sur les raisons ayant fait évoluer le montant de la dette moyenne** entre l'introduction de la demande et le jugement rendu, **et de vérifier si ce montant**

¹⁷ La CWaPE n'est pas en mesure de communiquer les données pour les GRD.

¹⁸ Les juges ont rendus, en 2024, 85 jugements sur des dossiers introduits par des fournisseurs alors que 70 dossiers ont été introduits par des fournisseurs cette même année.

a diminué pour 2024. Le juge a-t-il fait diminuer la créance présentée initialement par le fournisseur en raison, par exemple, de la suppression de frais illégaux ?

Enfin, il ne faut pas oublier que **l'introduction d'un dossier en justice peut contribuer à réduire le montant de la dette réclamée par le fournisseur.** Certains juges se montrent particulièrement critiques à l'encontre des créanciers qui réclament des frais illégaux, ce qui incite les avocats des créanciers à les supprimer de l'acte introductif, alors même que ces frais avaient été initialement réclamés. Le recours au juge s'avère donc également utile à cet égard.

5. Les activations du prépaiement ont augmenté depuis 2023

Le rapport de la CWaPE relaie le constat des fournisseurs et GRD selon lequel les refus d'activation du prépaiement augmenteraient fortement suite à la mise en place de la nouvelle procédure en défaut de paiement. Or, **aucun chiffre n'objective ce constat dans les rapports de la CWaPE.** Le régulateur wallon estime pourtant que les refus sont « *sans doute une conséquence des craintes de la nouvelle technologie des compteurs, mais peut être également de la disparition du risque de coupure* ».

Dans les chiffres communiqués par la CWaPE pour 2023, depuis l'entrée en vigueur de la réforme et la possibilité de refuser le prépaiement, **les activations du prépaiement semblent au contraire avoir augmenté par rapport aux demandes d'activation par le fournisseur.** On compte 31,3% d'activations par rapport au nombre de demandes faites en 2023 en électricité et 18% en gaz, contre 17,4% en électricité et 13% en gaz en 2022. En 2024, le nombre d'activations du prépaiement augmentent encore de 2,8% en électricité et de 15,3% en gaz par rapport à 2023.¹⁹

L'introduction du droit de refuser le prépaiement ne semble donc pas avoir eu pour effet de diminuer le taux d'activation du prépaiement. Il est curieux que cela n'ait pas été de nature à rassurer les fournisseurs et les GRD dont la CWaPE relaie ici les préoccupations. Par ailleurs, pour le **RWADE, l'introduction du droit pour le consommateur de refuser un prépaiement** justifié par une dette non vérifiée par une autorité indépendante et impartiale **constitue un apport important de la réforme.**

6. La prétendue désresponsabilisation du consommateur est totalement subjective

Le rapport de la CWaPE prétend que **l'allongement de la procédure et la disparition de la menace de coupure entraîneraient** chez certains consommateurs **une attitude moins responsable** face à leurs difficultés de paiement. **Aucune réalité chiffrée n'étaye cette affirmation.** Ce procès d'intention est susceptible de porter préjudice aux consommateurs en difficulté.

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 élevé.

¹⁹ CWaPE, Rapport annuel spécifique de 2024 sur l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux, pp. 26 et 29.

7. Concernant les délais

7.1. La durée théorique de l'ancienne procédure de défaut de paiement est comparée à la durée en pratique de la nouvelle procédure lorsqu'elle mène à la justice de paix

Dans son rapport d'évaluation, **en reprenant une durée purement théorique pour l'ancienne procédure de défaut de paiement, la CWaPE la rend artificiellement courte en comparaison à la nouvelle procédure**, pour laquelle elle s'appuie, en revanche, sur des données empiriques, malgré le nombre limité de jugements définitifs disponibles (29 cas).

En effet, **pour l'ancienne procédure, la CWaPE compte une durée de 74 jours**, qui reprend le délai de 40 jours entre la demande de prépaiement et son activation. Or ce délai de 40 jours est **théorique** et n'était pas toujours respecté dans le cadre de l'ancienne procédure. A ce sujet, la CWaPE dispose de toutes les données empiriques nécessaires reçues des GRD et connaît pour chaque année la durée moyenne entre la demande de prépaiement et son activation. En 2022, cette durée moyenne était de 104 jours pour l'électricité et 115,4 jours pour le gaz.²⁰

En parallèle, **pour calculer la durée de la nouvelle procédure** en 2023 (lorsqu'elle mène à une action en justice), **la CWaPE utilise une durée moyenne, basée sur des données empiriques très limitées** (durée moyenne de 227 jours dans 29 cas).

Si l'on prend en compte les délais moyens de 2022 pour l'activation du prépaiement dans l'ancienne procédure, la durée totale s'élève à 138 jours pour l'électricité et à 149 jours pour le gaz. En revanche, si l'on retire le délai de 40 jours correspondant au placement théorique du CAB dans la nouvelle procédure, dans l'hypothèse où le fournisseur saisit le juge de paix plus tôt dans la procédure, le délai total atteint 187 jours.

L'idée n'est pas de prétendre que la nouvelle procédure, lorsqu'elle mène à une action en justice, ne prend pas de temps. Il est évident que c'est le cas. Toutefois, **le temps ajouté par la procédure en justice correspond, à nos yeux, au temps nécessaire pour protéger les droits des consommateurs**. Il est donc utile et justifié. L'ancienne procédure nécessitait aussi du temps, sans offrir les mêmes garanties.

7.2. Les « décrets juge de paix » peuvent donner lieu à des procédures de durées variables, mais seule celle aboutissant à la saisine du juge est présentée par la CWaPE

Dans son rapport, la CWaPE compare la durée de l'ancienne procédure (74 jours selon la CWaPE) avec la durée de la nouvelle procédure lorsqu'elle aboutit à une action en justice (227 jours selon la CWaPE). Or, **l'application des « décrets juge de paix » n'implique pas d'office la saisine de la justice de paix dans tous les cas d'impayés. La CWaPE aurait dû distinguer les différentes hypothèses prévues par la réforme** et, le cas échéant, évaluer leur fréquence dans la réalité. Ensuite, le régulateur aurait dû comparer la durée de l'ancienne procédure aux durées des différentes hypothèses rendues possibles par la réforme : lorsque le recours au juge de paix est choisi comme alternative à l'activation du prépaiement, lorsque le consommateur refuse le

²⁰ CWaPE, Rapport annuel spécifique de 2022 sur l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux, pp.42-48.

prépaiement (et que le fournisseur décide d'aller en justice) et lorsque le consommateur ne s'y oppose pas (et qu'il n'y a alors pas de procédure en justice).

En pratique, en 2023, les fournisseurs choisissent rarement de s'adresser au juge de paix, sauf l'un d'entre eux quand le consommateur a refusé le prépaiement. Ils étaient quatre en 2024. Le consommateur peut s'opposer au prépaiement à tout moment de la procédure, y compris avant que le fournisseur n'en ait demandé l'activation au GRD.

7.3. Le délais de placement d'un CAB ne devrait pas être automatiquement repris dans le calcul de la durée de la nouvelle procédure ayant conduit à une action en justice

Pour **calculer la durée de la nouvelle procédure ayant mené à une action en justice**, la CWaPE se base sur les données suivantes, qu'elle additionne :

- **la durée entre l'échéance de la facture et le placement du CAB**, que la CWaPE estime à **74 jours**.²¹ Il s'agit d'une durée purement théorique de l'ancienne procédure, qui ne tient pas compte d'une réalité pourtant connue : le retard d'activation du prépaiement. En principe, le GRD dispose de 40 jours pour placer le CAB ou activer le prépaiement une fois la demande du fournisseur reçue à ce sujet. En pratique, le délai est rarement respecté²² ;
- **le délai de 30 jours, ajouté par la nouvelle procédure**, après le courrier de défaut de paiement (prolongé de 30 jours supplémentaire si le CPAS le demande). Passé ce délai, le fournisseur peut saisir le juge ;
- **le délai de 93 jours** qui correspond à la durée moyenne des 29 dossiers ayant abouti en 2023, entre l'introduction du dossier en justice et le jugement²³ ;
- **le délai de 30 jours** après le jugement à respecter avant de procéder à une coupure de l'alimentation en énergie. La CWaPE semble considérer cette coupure comme étant l'aboutissement de la nouvelle procédure, permettant de faire cesser l'endettement du consommateur.

La CWaPE estime donc à **227 jours** (74+30+93+30) **la durée moyenne de la nouvelle procédure**, après l'échéance de la facture en cas de refus de l'activation du prépaiement.

Or, **rien ne justifie de reprendre la durée totale de l'ancienne procédure de 74 jours**, qui inclut le délai de 40 jours accordé au GRD pour activer le prépaiement après la demande du fournisseur. **Il n'y a pas lieu d'intégrer ce délai de 40 jours dans le calcul de la durée de la procédure lorsque le recours au juge de paix est choisi comme alternative à l'activation du prépaiement et lorsque le consommateur refuse le prépaiement**. Ce dernier peut en effet signifier son refus au fournisseur à tout moment de la procédure, y compris avant que le fournisseur ne demande au GRD d'activer le prépaiement. Ainsi, l'assertion de la CWaPE selon laquelle « *un client qui a*

²¹ « Le délai entre la première facture arrivée à échéance et le moment où le consommateur commençait à prépayer ses consommations, qui correspondait au moment où son endettement cessait de croître, avait été évalué en 2020 dans l'avis de la CWaPE (avis CD-20l04-CWaPE-1873) à 74 jours », Rapport Evaluation des « décrets juge de paix », *op. cit.*, p.7, pt 4.2.3.1, §2.

²² En 2022, le délai moyen de placement d'un compteur à prépaiement était de 104 jours en électricité (28,6% ont été placés dans le délai des 40 jours) et de 115,4 jours en gaz (10,5% ont été placés dans le délai des 40 jours), CWaPE, Rapport annuel spécifique de 2022 sur l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux, pp. 42-48.

²³ En 2024, ce délai est de 169,2 jours dans les procédures introduites par les fournisseurs commerciaux (CWaPE, Rapport annuel spécifique de 2024 sur l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux, p. 42).

refusé l'activation du prépaiement ne verra son endettement cesser de croître qu'au mieux près de 227 jours après l'échéance de sa première facture impayée » n'est pas correcte.

7.4. Aucune information n'est fournie sur les raisons expliquant la durée la procédure en justice

La durée moyenne de 93 jours entre la date d'introduction et celle du jugement définitif en 2023 repose sur seulement 29 procédures, un échantillon très limité pour évaluer de manière fiable la durée de la nouvelle procédure judiciaire.²⁴

La CWaPE se prononce sur cette durée sans analyser les facteurs qui la déterminent.

Or, les juges contactés par le RWaDE expliquent que **le non-aboutissement des dossiers est souvent dû au fait que ceux-ci reposent sur des documents fournis par les fournisseurs qui sont incomplets, imprécis, voire erronés**. Par ailleurs, les juges interrogés par la CWaPE relèvent que « les fournisseurs ne reviennent pas devant le juge lors d'une deuxième audience avec les informations ou propositions demandées ».²⁵

Le caractère incomplet des dossiers souligne la nécessité d'un contrôle avant l'activation du prépaiement et la coupure en cas de défaut de paiement. Pendant longtemps, les fournisseurs ont pu procéder à ces coupures sans aucun contrôle. Aujourd'hui, lorsqu'ils se présentent en justice, **les fournisseurs peinent à produire une argumentation qui réponde aux exigences d'un État de droit et d'un contrôle juridictionnel indépendant et impartial.**

Dans notre pratique, nous constatons que **la moitié des consultations reçues par notre service concernent des violations de la réglementation que le consommateur n'a pas été en mesure de détecter ou de faire corriger**. Sur les 29 cas jugés en 2023, le juge ne donne pas droit à la demande de résiliation du fournisseur dans 8 dossiers, soit près d'un tiers des situations. En 2024, le juge refuse d'accorder la coupure, la résiliation du contrat ou l'activation du prépaiement dans 25,4 % des cas, tout en condamnant au remboursement de la créance.

8. Les coûts de la procédure en justice peuvent être mis à charge du fournisseur/GRD et existaient déjà avant la réforme

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. La CWaPE évoque notamment les frais de justice de 330,6 euros en moyenne qui s'ajoutent à la dette en cas de procédure en justice (montant moyen de 467 euros en 2024 pour les clients des fournisseurs commerciaux et de 557 euros pour les clients des fournisseurs sociaux)²⁶. **La CWaPE considère qu'ils seront d'office à charge du consommateur. Cela revient à préjuger la décision du juge et à considérer que le fournisseur gagnera toujours, ce qui n'est pas le cas.** Le juge peut décider de mettre les coûts à charge du fournisseur qui succombe en justice, ou les répartir entre les deux parties si elles ont chacune obtenu en partie gain de cause.

²⁴ La procédure était longue de 169,2 jours en moyenne en 2024 chez les fournisseurs commerciaux (la CWaPE n'est pas en mesure de préciser la durée moyenne des procédures introduites par les GRD) pour 85 jugements rendus (CWAPE, Rapport annuel spécifique de 2024 sur l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux, pp. 41-42).

²⁵ Rapport Evaluation des « décrets juge de paix », *op. cit.*, p. 32.

²⁶ CWaPE, Rapport annuel spécifique de 2024 sur l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux, p. 42.

La CWaPE ne précise pas que, **dans l'ancienne procédure, le fournisseur qui souhaitait récupérer la dette ayant justifié l'activation du prépaiement devait déjà recourir à la justice en cas de non-paiement du consommateur.** Ces frais de justice sont donc également dus lorsque le fournisseur va en justice pour obtenir le remboursement de la dette, parallèlement à l'activation éventuelle du prépaiement. Le RWaDE n'a jamais réussi à obtenir des informations sur le pourcentage de dossiers dans lesquels les fournisseurs vont en justice pour récupérer leurs créances constituées avant le placement du compteur à budget ou l'activation du prépaiement. Il aurait été utile que la CWaPE demande ces informations aux fournisseurs, afin de pouvoir comparer les coûts du recouvrement de la dette déjà supportés par les consommateurs et/ou les fournisseurs sous l'ancienne procédure.

Le coût de la procédure dépend aussi de l'attitude adoptée par le fournisseur. Si le fournisseur se présente en justice avec un dossier complet et fondé en droit, contenant par exemple le contrat prouvant son titre juridique pour réclamer un paiement, la procédure en justice serait plus rapide, ce qui diminuerait aussi les intérêts de retard avant jugement.

L'augmentation de la dette est également liée à l'attitude que le fournisseur adopte après avoir obtenu un jugement favorable. Par exemple, signifier rapidement la décision de justice via un huissier sans avoir au préalable laissé place à une exécution volontaire du débiteur relève de la stratégie de recouvrement du créancier et augmente considérablement la dette si le débiteur est solvable, ainsi que les frais pour le créancier si ce n'est pas le cas.

Le coût dépend encore **de contraintes procédurales inutiles, comme l'obligation de recourir à la citation** en tant que moyen introductif d'instance dans certains cas²⁷. Le fournisseur devrait toujours pouvoir utiliser la requête contradictoire qui ne nécessite pas l'intervention de l'huissier de justice.

9. Nombre de coupures : un contournement de la procédure par les fournisseurs

Au total, en électricité, il n'y a pas de différence significative entre le nombre de coupures **en 2022 et 2023** (-2%). La diminution est de 12,3% en gaz.

Ce sont les causes de la coupure qui ont changé, puisque s'il n'y a plus de coupure suite au refus (présumé) du consommateur de l'activation du prépaiement. La CWaPE relève des **augmentations de coupures suite à une procédure ILC, donc dans le cadre de déménagements problématiques** (+43,3% en électricité et +34% en gaz par rapport à 2022), **ainsi que de très fortes augmentations de coupure résultant d'une procédure de fin de contrat (« end of contract » (EOC))** : 1157 coupures en électricité (contre 202 en 2022) et 451 en

²⁷ 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 prévoient que le fournisseur introduit son action par requête contradictoire dans le cas où le consommateur a refusé préalablement le prépaiement et qu'il demande la résiliation du contrat.

gaz (contre 69 en 2022). Cela correspond à des augmentations de + de 550% coupures en électricité et + de 650 % coupures gaz²⁸.

Les fournisseurs reconnaissent recourir plus fréquemment aux fins de contrat depuis l'entrée en vigueur des « décrets juge de paix », afin d'en contourner l'application et de mettre un terme aux contrats des personnes qui présentent une dette, en particulier lorsqu'elles ont refusé le prépaiement. Par le biais d'une procédure EOC, le fournisseur met fin au contrat sans passer devant le juge de paix. Il doit alors informer le client de son intention de mettre fin au contrat à durée indéterminée au moins deux mois à l'avance, ou, s'il s'agit d'un contrat à durée déterminée, deux mois avant son renouvellement. Si, au terme de la procédure EOC, le client n'a pas signé de contrat avec un nouveau fournisseur, il s'expose à une coupure (sauf pendant la période hivernale, durant laquelle le GRD assure la fourniture au tarif maximal). En pratique, de nombreuses personnes se retrouvent coupées faute d'avoir été suffisamment informées de ce risque.

En 2024, le nombre total de coupures a fortement augmenté par rapport à 2023, + 53,8% en électricité (6938 coupures) et +34,3% en gaz (3165 coupures) :

- **8 coupures en électricité et 6 coupures en gaz** ont été opérées **suite à une décision d'un juge de paix** (contre 0 en 2023) ;
- **1/3 des coupures** (31,3% des coupures totales en électricité et 27,9% des coupures totales en gaz) ont eu lieu **suite à un EOC** (2171 coupures en électricité et 883 coupures en gaz). Ces coupures marquent de nouvelles augmentations par rapport à 2023 : + 87,6% en électricité et + 95,8% en gaz ;
- **La grande majorité des coupures** ont eu lieu **suite à un déménagement problématique (procédure ILC)**. Elles représentent ainsi **68,2% du nombre total des coupures en électricité et 71,9% du nombre total des coupures en gaz**, ce qui est énorme. Ces coupures ont donc augmenté de 47,1 % en électricité (4729 coupures) et de 21,3 % en gaz (2275 coupures) par rapport à 2023. Ces augmentations sont d'autant plus interpellantes que le nombre d'*ILC* introduits par les fournisseurs a diminué ces deux dernières années (de 9,4% en électricité et de 12,2% en gaz).²⁹ Les GRD les justifient par le déploiement des compteurs communicants, ainsi que par les problèmes liés à la gestion des *ILC* dans le cadre de la nouvelle plateforme informatique. Ces difficultés auraient poussé les GRD à ne pas réaliser des coupures pendant certaines périodes.³⁰ **Il semble indispensable d'en vérifier les causes afin de pouvoir y remédier ;**
- Les coupures restantes ont été justifiées par **la sécurité** (30 coupures en électricité et 1 en gaz) ou par **la fraude**.

Si on compare les coupures liées à l'existence d'une dette — ou d'une dette simplement présumée — donc **les coupures décidées par le juge de paix, les coupures résultant d'une procédure EOC** (souvent utilisée par les fournisseurs pour mettre fin aux contrats en cas de dette ou même de simple contestation de facture), et les **coupures pour refus, y compris présumé,**

²⁸ Les chiffres diffèrent légèrement entre le rapport de la CWaPE sur l'évaluation des « décrets juge de paix » et le rapport annuel spécifique de 2023 sur l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux. Dans ce dernier, la CWaPE considère qu'il s'agit d'une augmentation de coupures de 473% en électricité et de 554% en gaz.

²⁹ CWaPE, Rapport annuel spécifique de 2024 sur l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et aux gestionnaires de réseaux, p. 49.

³⁰ *Ibid.*

de prépaiement, , on observe une légère baisse entre 2022 et 2024, avec une forte baisse en 2023 (3325 coupures en 2022 ; 1608 en 2023 ; 3068 coupures en 2024).

	EOC		Refus CAB		Juge de paix		Total	
	Elec	Gaz	Elec	Gaz	Elec	Gaz	Elec	Gaz
2022	202	69	1952	1102	/	/	2154	1171
2023	1157	451	/	/	/	/	1157	451
2024	2171	883	/	/	8	6	2179	889

Quelles solutions ?

La procédure de défaut de paiement dans son ensemble, telle que prévue par les « décrets juge de paix », a été complexifiée au fur et à mesure des négociations ayant précédé son adoption. **Elle devrait être améliorée et simplifiée sur divers aspects.**

Diminuer les coûts de la procédure et réduire sa durée

Le RWADE propose de :

- **rendre obligatoire l'introduction de l'instance par requête dans tous les cas**, tout en **finançant la justice** pour que les greffes aient les moyens de traiter ces requêtes³¹ ;
- **modifier le formulaire d'information** du consommateur joint au courrier de mise en demeure qui manque de clarté et passe à côté de son objectif. Le formulaire devrait également être accessible en ligne³² ;
- **retirer le contrôle préalable du juge de paix en cas de coupure à la suite d'une perte de statut de client protégé** (vu l'existence du contrôle préalable de la Commission Locale pour l'Energie (CLE), et la possibilité d'introduire un recours contre sa décision devant le juge de paix) ;
- **suspendre les intérêts de retard** pendant la procédure en justice ;
- **éventuellement réduire le délai de 30 jours** octroyé au consommateur pour réagir à la déclaration en défaut de paiement.

Favoriser le règlement à l'amiable

Le RWADE suggère que :

- **la mise en demeure précise explicitement que la procédure** de recouvrement et de défaut de paiement **soient suspendues jusqu'à ce que le fournisseur ait répondu de manière argumentée et de bonne foi lorsque le consommateur** :
 - o **conteste la dette** ;
 - o **demande une explication** ou
 - o **demande un plan de paiement** (directement ou via le CPAS). Dans ce cas, le plan de paiement est réputé approuvé en cas d'absence de réponse du fournisseur

³¹ Une généralisation des citations souhaitée par certains acteurs favoriserait la voie la plus chère. Du point de vue du consommateur en défaut de paiement, la citation est plus chère et il pourrait donc être amené à contracter des dettes auprès d'autres créanciers dans une logique de priorisation des factures.

³² Soulignons qu'un fournisseur a pris la liberté de modifier le formulaire (dont le modèle est prévu par les AGW OSP, M.B., p. 8859 [24_1.pdf \(fgov.be\)](#)), en restreignant la négociation possible d'un plan de paiement à 3, 6 et 9 mensualités, sans réaction de la part du régulateur.

avec une contre-proposition dans un certain délai. C'est ce qui est déjà prévu lorsque le consommateur coche la case « plan de paiement » du formulaire.

Si la contestation ou la question nécessite une concertation avec un tiers, tel que le GRD, le fournisseur est tenu de la lui transmettre, et **les procédures** de recouvrement et de défaut de paiement **sont suspendues jusqu'à ce que ce tiers apporte une réponse** ;

- tous **les fournisseurs disposent d'une adresse email dédiée** aux demandes de plan de paiement et aux contestations de factures. Cette adresse figure sur toutes les factures dans une police de taille 12 minimum.

Encourager les personnes à se présenter en justice

Le RWADE propose de :

- mettre en place **un important travail de sensibilisation** pour que les personnes osent se présenter à l'audience ;
- **convoquer le consommateur par plusieurs canaux**. Des consommateurs ne reçoivent pas la convocation et découvrent l'existence de la procédure et du jugement au moment des démarches de recouvrement judiciaire entreprises par un huissier ;
- comme le suggère un juge de paix dont l'avis est relayé par la CWaPE, **imposer**, lors de la citation, **qu'un encart bordé d'un trait gras indique « la demande de coupure de fourniture d'électricité est demandée**. Il est utile de comparaitre à l'audience ». Et d'ajouter « pour pouvoir expliquer votre situation et votre point de vue » ;
- **mieux définir la place et le rôle des CPAS et d'autres organismes de soutien aux consommateurs** afin d'encourager la présence du défendeur et d'améliorer les échanges d'informations entre acteurs.

Diminuer les coupures suite à des EOC

Il convient **de mettre un terme à la stratégie avouée des fournisseurs de contourner le contrôle juridictionnel via les fins de contrats (EOC)** en cas de non-paiement de la facture ou de simple contestation de celle-ci, en encadrant les fins de contrat.

Le RWADE estime qu'il est nécessaire d'encadrer les EOC en prévoyant :

- **l'obligation du fournisseur de contracter pour une certaine durée** ;
- **l'interdiction de contrats à durée indéterminée** qui donnent une illusion de sécurité aux consommateurs ;
- une **meilleure articulation entre la procédure de défaut de paiement et la procédure d'EOC**, de manière à ce qu'un EOC ne puisse pas être lancé n'importe quand, notamment lorsque une procédure de défaut de paiement, qui est susceptible de mener à des solutions, est en cours (par exemple une interdiction de lancer un EOC avant la déclaration en défaut de paiement ou si le prépaiement a été activé) ;
- **l'interdiction de lancer un EOC en cas de contestation de la facture**, avant une réponse argumentée et de bonne foi du fournisseur ;
- **l'obligation pour le fournisseur d'annoncer l'EOC via un courrier ordinaire, qui préciserait clairement le risque de coupure** en cas d'absence de réaction de la personne. **Un rappel devrait obligatoirement être envoyé 2 mois avant la fin du contrat** par recommandé, ainsi que via un SMS et un email (si le fournisseur dispose de ces données), afin que les personnes détiennent l'information en temps utile ;

- **l'obligation pour le GRD d'envoyer un courrier à la personne concernée un mois avant la fin du contrat** pour lui rappeler la nécessité de conclure un contrat et le risque de coupure si aucun contrat n'est conclu. Ce courrier préciserait la date de la coupure, son coût, celui du rétablissement de l'énergie, ainsi que la marche à suivre pour le rétablissement ;
- en cas de risque de coupure suite à un EOC, **la possibilité pour le consommateur de conclure un contrat en urgence** chez un fournisseur et de le faire débiter immédiatement ;
- étant donné l'obligation pour le fournisseur de proposer une offre de fourniture non discriminatoire à toute personne qui en fait la demande, **l'obligation pour le fournisseur ayant initié la procédure EOC de proposer un nouveau contrat à la date de fin du contrat initial**, sauf si celle-ci a encore une dette à son égard, lorsque la personne n'a pas conclu de contrat avec un autre fournisseur ;
- **l'instauration d'un fournisseur de dernier recours** pour éviter la coupure.

Dans tous les cas, les autorités ont l'obligation de transposer les directives européennes, qui fixent des balises comme **l'interdiction pour les fournisseurs de résilier le contrat de fourniture au motif que les clients ont présenté une plainte au fournisseur, ou faisant l'objet d'une médiation.**³³

Former les juges

Pour familiariser les juges de paix avec les règles spécifiques au milieu de l'énergie, **des formations peuvent être organisées.** Les acteurs associatifs, dont le RWADE, sont disposés à collaborer à la mise en place et la dispense de celles-ci.

Maintenir une diversité d'acteurs pour une meilleure protection

Dans ses recommandations, la CWaPE fait référence à l'existence d'autres acteurs mis en place, comme les services de médiation régional et fédéral, qui apportent une aide aux consommateurs en litige avec leur fournisseur ou GRD. Pour le RWADE, **les médiateurs doivent rester complémentaires à l'instance judiciaire**, l'un ne pouvant pas remplacer l'autre. Les décisions des médiateurs ne sont pas contraignantes. Dans sa pratique, le RWADE constate que les médiateurs peinent à faire respecter la réglementation et que les fournisseurs comme les GRD ne collaborent pas toujours. Les médiateurs ne jouent pas le rôle essentiel que les juges de paix remplissent dans la protection des droits des consommateurs.

³³ Dir. (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, art. 28bis.2 ; Dir. (UE) 2024/1788 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 concernant des règles communes pour les marchés intérieurs du gaz renouvelable, du gaz naturel et de l'hydrogène, modifiant la directive (UE) 2023/1791 et abrogeant la directive 2009/73/CE, art. 28.2.

Conclusion

Recueillir les avis et ressentis du secteur ne suffit pas pour se prononcer sur la pertinence du maintien du rôle du juge de paix en matière d'énergie. **Avant d'entreprendre une réforme d'ampleur, dont l'impact sur les citoyens wallons sera considérable, il est indispensable de réaliser une évaluation objective et détaillée, exempte de tout préjugé à l'égard des consommateurs et des procédures en justice.** Cette évaluation doit s'appuyer sur l'analyse d'un large éventail de cas et sur l'examen de l'ensemble des décisions de justice, et non se limiter aux informations fournies par les fournisseurs d'énergie et les gestionnaires de réseau de distribution concernant les décisions rendues et le montant des dettes. Un travail approfondi visant à objectiver la situation des ménages, leur niveau d'endettement, le coût des procédures ainsi que les coupures ou autocoupures subies est indispensable. Il est également essentiel de prendre en compte les causes de cet endettement et d'analyser, sans a priori, la contribution de chacune d'entre elles à son aggravation.

Le rapport d'évaluation des « décrets juge de paix » de la CWaPE contient finalement peu d'informations sur l'intervention effective des juges de paix dans les situations dont ils ont été saisis, alors même que la réforme porte leur nom. Les rares éléments disponibles dans le rapport - notamment le fait que, dans de nombreux cas, les juges n'ont pas rendu rapidement un jugement favorable au fournisseur et que la résiliation du contrat n'a pas été prononcée dans près d'un tiers des cas jugés en 2023 - suffisent à s'interroger sur le bien-fondé des demandes des fournisseurs et sur l'exactitude des montants dont ils prétendent être les créanciers.

Il est regrettable que l'évaluation ne se soit appuyée que sur les informations transmises par les fournisseurs (et les GRD pour 2024) pour ce qui concerne les décisions rendues, la durée des procédures et les montants de dettes. Pour comprendre pleinement l'impact du recours au juge de paix, **il est essentiel de recueillir directement les informations auprès des juges, tant sur le déroulement de la procédure que sur le contenu des décisions rendues.**

Il sera toujours plus rapide et moins coûteux pour les fournisseurs de procéder à l'activation du prépaiement ou à la coupure sans aucun contrôle des droits des consommateurs. Cela ne saurait toutefois justifier que ces droits soient sacrifiés au profit de la rentabilité des acteurs du secteur. Considérer le prépaiement comme l'objectif prioritaire à atteindre le plus rapidement possible dans le cadre de la procédure liée aux factures impayées traduit un parti pris, selon lequel le risque d'augmentation de la dette envers le fournisseur serait plus grave qu'une privation d'énergie.

Une telle hiérarchisation des intérêts est inacceptable dans un Etat de droit, où l'accès à l'énergie doit être protégé. Le respect des droits des consommateurs peut légitimement justifier un certain allongement de la procédure, lequel devrait être évalué de manière rigoureuse et sans a priori.