

Réflexions sur l'étude de Brugel relative à l'analyse quantitative et qualitative des décisions de la Justice de Paix en matière de résiliation de contrat, ainsi que sur l'étude préparatoire de SIA Partners.

Préalable

« L'étude quantitative et qualitative sur les décisions de justice de paix en matière de résiliation de contrat », de SIA Partners, ainsi que l'Etude de Brugel « Relative à l'analyse quantitative et qualitative des décisions de justice de paix en matière de résiliation de contrat » [BRUGEL-ETUDE-20170310-18], ont le mérite de poser, pour la première fois depuis la libéralisation, une réflexion sur le modèle bruxellois de la protection du consommateur en matière d'énergie. Cela devra certainement permettre d'enrichir le débat sur l'accès aux biens fondamentaux que sont le gaz et l'électricité.

Si nous pouvons partager les constats d'un trop grand nombre de coupures, du peu d'attrait du modèle de client protégé tel qu'il existe maintenant, nous nous posons quand-même des questions sur l'approche unilatérale de la durée de la procédure de résiliation et le rôle de la Justice de Paix dans l'analyse de la protection sociale qui est faite.

Pour nous, cette étude appelle à une appréciation critique des données présentées pour analyse et à une lecture attentive des conclusions prises sur base de ces données et analyses.

I. Remarques sur la méthodologie dans l'analyse de SIA Partners :

1. Manque d'un cadre de référence :

Comme indiqué dans le titre, l'étude porte « sur les décisions de Justice de Paix en matière de résiliation de contrat ».

Néanmoins, l'étude et les analyses qui en font parties sont dédiées presque exclusivement à la procédure judiciaire de résiliation de contrat, à la durée de cette procédure et non pas aux décisions (arrêts) de la Justice de Paix en matière de résiliation de contrat.

En plus, l'étude fait une brève référence à la notion de protection sociale, mais elle manque de situer le sujet de l'étude dans la globalité de la protection sociale.

Au niveau des mesures de protection du consommateur, il faut ajouter l'obligation de faire offre, le contrat de 3 ans, l'interdiction de coupure sans passage devant le Juge de Paix.

De plus, aucun cadre de référence de la protection sociale n'est mis en évidence, aucune définition de la protection sociale n'est avancée dans l'étude. L'étude affirme à plusieurs reprises que la « procédure manque à la protection sociale », une protection sociale qu'elle n'a pas pris le soin de définir au préalable.

Lorsqu'elle fait référence aux jugements propres, elle ne fait aucun appel aux sources de ces jugements, aux arguments et délibérations des juges, mais elle se fixe seulement sur l'aspect « coupure ou pas coupure. »

2. Manque dans la consultation des acteurs de terrain.

L'étude affirme avoir consulté les acteurs du terrain. Elle invoque des rencontres avec « les acteurs impliqués », notamment :

- les fournisseurs
- le gestionnaire du réseau de distribution
- les juges de Paix
- les CPAS

Les usagers, par le biais des associations représentatives des usagers de l'énergie, ont été totalement ignorés dans ces consultations. Cela porte le risque que les points de vue et les expériences des usagers, qui sont pourtant les premiers concernés de la protection sociale et qui subissent toutes ces procédures qui font l'objet de l'étude, ne sont pas consultés et par conséquent ils ne sont pas pris en compte dans l'éventail des propositions.

D'ailleurs, l'étude invoque elle-même une incompatibilité des intérêts et des objectifs des fournisseurs et des clients dans son Constat n° 3. (Etude p. 57) qui conclut : « cette incompatibilité entraîne une grande difficulté dans la recherche de solutions équitables ».

Cette « grande difficulté de trouver des solutions équitables » devrait en soi obliger d'impliquer aussi bien les usagers que les fournisseurs dans l'élaboration de l'étude.

Voir Etude p. 57 : « 3. Les intérêts du consommateur et du fournisseur ne sont pas toujours compatibles.

D'une part, le consommateur doit apurer sa dette pour éviter des frais supplémentaires et des procédures de recouvrement externes. D'autre part, le fournisseur vise à engager le moins de frais possibles dans le recouvrement des créances et arrêter l'accumulation des dettes. Cette incompatibilité des objectifs des deux parties entraîne une grande difficulté dans la recherche de solutions équitables. »

C'est un manque important de la procédure de ne pas avoir enquêté sur les consommateurs en défaut de paiement pour connaître leur réalité. Cela aurait permis

de sortir de certains sous-entendus comme par exemple que « certains consommateurs ne paient pas alors qu'ils en ont les moyens », que « certains consommateurs fuient », etc...

Ce manque d'inclure une partie essentielle des acteurs du terrain et ainsi porter préjudice au débat en cause est en soi suffisamment fondamentale pour mettre en doute les qualités méthodologiques et scientifiques de l'étude.

3. Manque dans la méthode scientifique :

3.1. Beaucoup d'affirmations et de données sont reprises dans l'étude sans source ou sans source vérifiable.

Pour une partie, ce manque de sources est défendu sur base de la discrétion commerciale invoquée par les fournisseurs commerciaux qui sont à la base de ces données.

Il nous semble toutefois que les données agrégées du secteur, ne peuvent se valoir du secret commercial qui pourrait être invoqué au niveau d'une entreprise individuelle.

Pour les données ou analyses marquées « analyse SIA », il nous semble qu'une explication de la base des données ainsi que de la méthodologie utilisée par SIA pour arriver au résultat mentionné, sont indispensables pour la crédibilité de l'étude.

3.2. Plusieurs conclusions semblent déconnectées des données ou des constats qui en sont à la base.

Il est important de vérifier le logique ou le manque de logique entre un constat et les conclusions qui en sont tirées. Pour les exemples, voir ci-dessous dans les constats.

II. Constats spécifiques concernant l'Etude de SIA Partners

1. Affirmations sans source ou sans source vérifiable :

- « Au début de la procédure, sa dette est égale à la dette moyenne des clients résidentiels en Région de Bruxelles-Capitale au moment du rappel (environ 170€). » (p. 34)

Aucune source n'est citée pour cette affirmation.

- « . . . la dette atteint environ 1.600€ en moyenne en fin de procédure » (p. 37)

Aucune source n'est citée pour cette affirmation.

- « les réductions de valeur définitives liées à des créances résidentielles s'élèvent approximativement à 20 millions d'euros chaque année sur la Région de Bruxelles-Capitale. » (p. 38)

Aucune source n'est citée pour cette affirmation.

- « Il est supposé que l'intervention de coupure d'énergie représente le même coût que celle de placement du limiteur (coût du dispositif de limitation déduit). » (P. 38)

Aucune source n'est citée pour cette affirmation.

2. Affirmations biaisées suite à la négligence des réalités des consommateurs :

- SIA Partners déclare que l'accumulation de la dette est au désavantage des fournisseurs qui n'en récupèrent que 10 %. Nous pensons que si les fournisseurs n'en récupèrent que 10 % c'est avant tout parce que les consommateurs n'ont pas les moyens de payer. De plus, nous ne voyons pas pourquoi cela ne serait pas également un désavantage pour le consommateur qui se retrouve avec une dette importante. Il faudrait voir aussi si le faible taux de recouvrement des créances n'est pas dû au système par lequel les fournisseurs revendant leurs créances à des organismes de recouvrement.
- SIA Partners déclare que le changement de fournisseur est le moyen le plus utilisé par le consommateur pour mettre fin à la procédure de coupure, voir que le consommateur parvient à s'extraire du processus de résiliation. Nous ne sommes pas certains que cela prouve qu'il s'agit d'une procédure de protection du consommateur alternative. Ne s'agit-il pas d'une possibilité qu'offre le marché libéralisé pour garantir la continuité de la fourniture en gaz et en électricité malgré des problèmes de paiements ? En même temps, Brugel s'est toujours félicité du taux de switch en raison de Bruxelles Capitale.
- Figure 15 (p.46) « Le coût sociétal de la procédure » : les chiffres du tableau ne sont pas suffisamment explicités. Le tableau confond systématiquement pertes et dépenses qui sont inhérent au modèle de marché d'une part et les pertes et dépenses qui ont un lien direct avec la procédure spécifique.

Par exemple, les « montants irrécouvrables » sont en partie liés à un risque de marché qui existe dans tout marché et sont en partie liés à cette procédure spécifique. Les coûts de la gestion des clients protégés existent aussi dans les autres régions où cette procédure n'est pas en vigueur.

D'où viennent les montants en irrécouvrable des fournisseurs ? Ne faudrait-il pas les mettre en parallèle des bénéfices des acteurs ? De plus, il faudrait également voir le coût pour la société (en termes de détérioration de la santé, de perte d'emploi et d'abandon de la scolarité) d'un ménage endetté qui se voit privé de gaz et d'électricité.

- Il est dit que la procédure n'incite pas le client à apurer sa dette. Est-ce la procédure qui n'incite pas le client ou le manque de revenus du client ?
- Sur l'analyse des scénarios, il est certes intéressant de réduire des coûts en supprimant le limiteur de puissance et d'arrêter l'emballement de la dette en réduisant la durée de la procédure. Cependant, il est tout aussi important de garder un certain rythme dans le recouvrement des créances des fournisseurs

avec des moments clefs (rappel, mise en demeure, citation, jugement, signification, coupure) et des délais suffisant entre ces moments pour laisser la possibilité aux consommateurs de trouver une solution. Bref, il ne faut pas réduire l'analyse des scénarios à une solution économique.

- Les délais de citation et de requête fournis par les fournisseurs et les Justices de Paix ne sont pas le résultat de la législation existante mais bien du manque de moyens alloués à la Justice dont ne doit pas pâtir le consommateur. L'étude mentionne que les délais de citation moyens sont de deux mois alors que la loi prévoit qu'il ne faut respecter qu'un délai de 8 jours entre la citation et l'audience¹.
- Les mêmes délais de 8 jours sont prévus pour les requêtes. Il faut donc se demander pourquoi les greffes des Justices de Paix ont besoin de 7 mois pour notifier une requête (page 20 de l'étude) qui se résume à l'envoi d'une lettre recommandée.
- Soulignons aussi une erreur : la possibilité d'appel contre les décisions des Juges de Paix est fixée à 2500 euros depuis 2013 (article 617 du Code judiciaire).

3. Décalage entre les constats et les conclusions :

- Constat n°1 : La procédure manque son objectif de protection du consommateur.

Il faut souligner que sur les 244.000 rappels envoyés il n'y a que 1.432 coupures. Les coupures ne toucheraient que 4,8% d'usagers en précarité énergétique. Il faut bien sûr tendre vers aucune coupure. Mais ce chiffre est quand même peu élevé.

Contrairement à l'étude de SIA Partners, nous ne croyons pas que l'externalisation du recouvrement met une pression supplémentaire sur le client. En effet, ne sachant pas chez qui se trouve la dette, le client sera moins enclin à la payer.

¹ Article 707 : « Le délai ordinaire des citations pour ceux qui ont leur domicile ou leur résidence en Belgique est de huitaine. Il en est de même :

:1° lorsque la citation est signifiée en Belgique à domicile élu ;

2° lorsque la personne à qui la citation est notifiée n'a ni domicile ni résidence connus soit en Belgique, soit à l'étranger ;

3° lorsqu'une citation à une partie domiciliée à l'étranger est signifiée à sa personne en Belgique. »

SIA Partners laisse de côté les pratiques de recouvreurs de créances tels que Hoist qui détournent la procédure européenne d'injonction de payer. En se penchant sur cette « mauvaise pratique », SIA Partners aurait pu voir les ravages que provoquent de telles procédures et aurait ainsi pu réfléchir plus, avant de proposer la récupération des créances par le ministère des huissiers.

L'étude de SIA Partners ne se penche pas non plus sur les coupures réalisées dans le cadre des Moza -dont on ignore le nombre- mais qui, au vu de notre pratique, se révèlent nombreuses. Il s'agit encore une fois d'une « mauvaise pratique » des fournisseurs qui utilisent cette procédure lorsque que leur huissier remarque que leur client n'est pas inscrit dans un registre de la population et font purement et simplement couper via Sibelga sans passer par le Juge de Paix alors qu'il existe des possibilités de citation.

L'étude de SIA Partners prétend que la fin de contrat n'a été activée que dans 53 cas en 2015. Doit-on comprendre que seulement 53 contrats ont pris fin parce qu'ils arrivaient à échéance ? Il nous semble que l'application du non renouvellement d'un contrat est beaucoup plus fréquent.

L'étude de SIA Partners déclare que les ménages n'iraient pas vers les CPAS pour des raisons de hiérarchisations des factures. Que faut-il comprendre ? Que les factures d'énergies ont une place plus importante que le loyer, les frais médicaux, les frais de scolarités, la téléphonie ? D'où sort cette conclusion ? Est-ce qu'il y a eu une enquête auprès des consommateurs qui ne s'adressent pas au C.P.A.S ?

Il est important de souligner, comme le fait l'étude de SIA Partners, que les ménages non aidés par les CPAS ont de plus en plus de difficultés à s'extraire de la spirale de l'endettement. Et c'est là un manque important de l'étude, c'est que SIA ne s'intéresse pas à ces ménages.

L'étude ne prend pas en compte les ménages en difficulté de paiement qui ne s'adressent pas au C.P.A.S. Or, il ressort de l'étude que les ménages qui s'adressent au C.P.A.S. trouvent une solution à leur endettement énergétique. Donc l'étude de SIA Partners ne s'est absolument pas intéressée à cette partie de la population (celle qui ne s'adresse pas au C.P.A.S.) et qui « poserait problème ».

Le statut de client hivernal est primordial. On ne peut pas priver un ménage d'énergie en hiver.

Les limiteurs de puissance ne diminuent pas la consommation des ménages. C'est une mesure purement punitive. Ils peuvent donc être supprimés.

- Constat n°2 La protection sociale provient de moyens alternatifs.

Le constat est que certains usagers utilisent les moyens du modèle de marché (switch entre fournisseurs) et les prescriptions de l'ordonnance pour régler leur situation. Le constat de ces pratiques est utilisé comme argument pour nier la protection sociale de la procédure dans tous les autres cas.

La procédure actuelle n'a pas comme objectif que toute demande de coupure aboutisse à une coupure et que l'alimentation ne soit rétablie que quand la dette est payée.

- Constat n°3 La procédure n'incite pas le client à apurer sa dette

Voilà encore l'intérêt d'interroger les consommateurs pour savoir pourquoi les plans d'apurement n'atteignent pas leur objectif. Peut-être aurait-on vu qu'il s'agissait d'un manque de ressource ?

Ça n'est pas que le fait que les délais qui sont longs qui incite le consommateur à ne pas payer ses factures, mais bien le manque de ressources.

- Constat n°4 La procédure détériore la dynamique concurrentielle du marché bruxellois

Ici encore, il y a décalage entre le constat et la conclusion affichés en titre.

La première partie du constat est une hypothèse que l'étude cherche à prouver : que le niveau d'endettement est plus élevé à cause de la procédure.

En supposant que cette hypothèse est prouvée, la situation affecte chaque fournisseur et ne fait pas diminuer la situation concurrentielle entre fournisseurs.

La deuxième partie du constat concerne la fourniture hivernale, qui est prise en charge par le GRD et qui serait selon les affirmations de l'étude très peu payée.

Tout d'abord, cette affirmation est gratuite car elle n'est nullement corroborée par des chiffres. Ensuite, ces non-paiements supposés de la fourniture hivernale affectent les résultats du GRD et non pas des fournisseurs. Ils n'influencent donc en aucun cas la situation concurrentielle entre fournisseurs.

En général, même s'il y a des offres moins chères dans les autres régions, une étude de la CREG montre que peu de clients en profitent, puisque seulement 3% des consommateurs ont le contrat le moins cher. D'autre part, le prix du kWh tout compris des offres à Bruxelles est moins cher que celui dans les autres régions.

De plus, il ne faut pas perdre de vue que le marché bruxellois est plus petit que celui des autres régions. Donc il est assez logique d'avoir moins de fournisseurs.

- Constat n°5 La situation risque de s'aggraver dans les prochaines années

Ceci est une spéculation sur le futur. Elle semble être fondée sur une estimation négative de la situation socio-économique de la Région. Il n'y a aucun élément fourni dans l'étude qui permet de spéculer dans un tel sens.

4. Les pistes de solution

A Optimisation des délais de la procédure

Piste 1 - Supprimer le limiteur de puissance

Nous sommes bien d'accord que le limiteur de puissance est purement punitif qu'il ne « sert » pas à grand-chose et qu'il coûte cher.

Piste 2 - Réduire la durée

Réduire la durée a certainement l'avantage de réduire la dette du ménage. Cependant, il y a un équilibre à trouver entre le montant de la dette cumulée et la durée. La durée ne doit pas être trop courte, la dette ne doit pas être ridiculement petite. La durée ne doit pas être trop longue et la dette trop lourde à supporter.

De plus, un délai strict de 30 jours est trop court en cas de plainte (contestation de la facture) ou de demande d'aide au CPAS.

Aussi à cette mesure il faudrait ajouter l'obligation avant toute demande de coupure devant le Juge de paix de faire un relevé des compteurs pour avoir une dette certaine.

Piste 3 - La citation

L'inconvénient de la citation est son coût. Son avantage est que la réception est beaucoup plus certaine que la requête.

Mais pourquoi se focaliser sur cet aspect sauf pour montrer la lenteur de la justice mais sans la démontrer. D'où viennent les chiffres d'un délai aussi long pour la fixation d'une affaire par la voie de requête ? Ces constats rapides ne tiennent pas compte des avantages que présente la procédure par requête et aussi de son caractère tout à fait facultatif. Rien n'oblige les fournisseurs de l'utiliser alors pourquoi plaider contre elle. Qu'elle reste comme une possibilité quand cela est possible.

Rappelons que l'article 25 octies §2 de l'Ordonnance électricité prévoit que :

« - La demande de résolution du contrat et d'autorisation de coupure peut être introduite par requête contradictoire, conformément à l'article 1034bis du

Code judiciaire.
La requête contient la mention selon laquelle le ménage peut, afin de vérifier le montant réclamé pour sa consommation, faire effectuer un décompte des sommes dues ainsi qu'un relevé de son compteur aux frais du fournisseur, à défaut d'index relevé ou d'index communiqué par le client et validé par le gestionnaire du réseau de distribution, au cours des trois derniers mois. Le gestionnaire du réseau de distribution effectue le relevé endéans les quinze jours de la demande du ménage visée à l'alinéa précédent. »

Pourquoi aussi ne pas réfléchir à propos d'autres formes de procédures comme l'appel en conciliation (sur le modèle des baux) ou la comparution volontaire. Ces deux procédures évitent les frais d'huissier et ne sont jamais envisagées par les fournisseurs. Bien au contraire, les fournisseurs ne répondent jamais lorsque leurs clients les appellent en conciliation devant le Juge de Paix.

Piste 4 - Obliger l'exécution par provision

Nous sommes opposés à cette mesure. Elle est contraire au respect de la dignité humaine. A partir du moment où le contrat est rompu, il faut laisser le temps au consommateur d'en prendre un autre, c'est-à-dire 30 jours après la signification (en l'état actuel de l'UMIG). Ce délai de 30 jours est également prévu dans les Ordonnances quand la personne est domiciliée à l'adresse de fourniture (25 octies §5).

Même si les consommateurs payent l'entièreté de la dette le contrat est quand même rompu et le consommateur doit faire un nouveau contrat.

B. Les bonnes pratiques

Piste 5 - Optimiser les délais

Il serait de fait intéressant que les fournisseurs respectent les délais et le rythme des ordonnances dans le recouvrement des créances

Piste 6 - Proposer un plan d'apurement chiffré

Les fournisseurs ne connaissent pas la situation budgétaire du ménage. Comment peuvent-ils proposer un plan de paiement qui respectent leur budget ? S'il propose un plan de paiement, les fournisseurs doivent avoir suffisamment de souplesse pour le revoir.

Piste 7 - Exploiter les listings

C'est une piste à explorer.

Nous pensons que dans leur communication avec les ménages les fournisseurs doivent être plus claires. Et dire clairement qu'elles sont les pistes de solutions. Leurs courriers pour le moment sont simplement sanctionnant.

Les ménages qui sont dans les difficultés sont noyés de courriers. Les contacter par écrit ne sert souvent à rien. Il serait peut-être intéressant de consacrer des budgets pour que les CPAS puissent aller rencontrer physiquement ces ménages et/ou consacrer des budgets pour faire connaître d'autres acteurs qui peuvent défendre ces ménages.

III) Système cible et conclusions

En fin d'étude SIA Partners propose un système cible.

Nous ne voyons pas très bien en quoi ce nouveau système de protection du consommateur diminuerait le nombre de coupure et en quoi c'est une meilleure alternative que le système actuel.

De plus, nulle part dans l'étude, SIA Partners ne regarde ce qui fonctionne en justice de paix, c'est à dire l'octroi d'un plan de paiement. Ne faudrait-il pas dès lors renforcer cet aspect-là et essayer de trouver des solutions aux trop nombreuses absences devant ces tribunaux de proximité ?

Nous pensons qu'il serait plus intéressant d'essayer de faire fonctionner au mieux le système existant en lui apportant quelques modifications, notamment en essayant de mieux rentrer en contact avec les ménages qui ont des difficultés de paiement, en renforçant l'obligation d'un plan de paiement qui peut être renégocié, en rendant le statut de client protégé plus attractif et plus connu et en faisant connaître auprès du public l'obligation de passer devant le Juge de Paix avant tout coupure.

Enfin de notre expérience, nous pensons que beaucoup de ménages cherchent une solution à leurs problèmes de dettes et veulent rentrer « physiquement » en contact avec quelqu'un au travers d'un point d'accès. Les fournisseurs n'ayant pas de point de contact physique à Bruxelles, il serait peut-être intéressant de renforcer la visibilité et les moyens du Centre d'Information qui peut apporter une aide aux ménages en difficulté de paiement.