

Réaction à l'étude de Brugel relative à l'analyse qualitative et quantitative des décisions de justice de paix en matière de résiliation de contrat

Table des matières

Executive summary	1
Objet de l'étude	3
Méthodologie.....	3
Remarques sur la partie IV « Observations »	4
Pistes relatives à l'optimisation des délais de la procédure	6
Pistes relatives à la mise en place de bonnes pratiques	8
Pistes relatives aux mesures préventives	10
Piste 13 : mesure alternative de protection des ménages	11
Scénarios	12
Système cible.....	12

Executive summary

L'étude de Brugel relative à l'analyse qualitative et quantitative des décisions de justice de paix en matière de résiliation de contrat ouvre – pour son plus grand mérite – le débat sur la protection du consommateur à Bruxelles.

Or il semble que, à ce stade, les consommateurs eux-mêmes soit la seule partie prenante au dispositif qui n'ait pas eu voix au chapitre. C'est particulièrement le cas de ceux qui rencontrent les difficultés les plus inextricables sans toutefois s'adresser au CPAS. **Aussi appelons-nous vivement le régulateur à compléter son étude par une analyse du vécu de ces ménages et valider auprès d'eux les multiples postulats de l'étude quant à leur cheminement ou leurs intérêts.**

Nous notons également que **l'étude confine essentiellement son analyse aux parties prenantes directes et à la dette énergétique au sens strict.** Ce faisant, elle développe une vision restrictive des problèmes et des solutions. À titre d'exemple, toute dette énergétique évitée est présentée comme un bénéfice net pour la collectivité et pour l'individu, sans égard aux conséquences des mesures proposées sur les conditions de vie et sur le budget global du ménage. **Nous plaidons donc pour une vision moins segmentée, plus systémique de la pauvreté et des difficultés financières.**

L'étude est par ailleurs fondée sur un ensemble d'**hypothèses** qui – outre qu'elles sont régulièrement présentées comme des évidences – ne sont nullement étayées (par d'argumentation et pas de source). Citons à cet égard et de manière non-exhaustive les idées ou sous-entendus selon lesquels :

- le paiement de la dette serait souvent une simple question de priorité ;
- la priorisation des factures d'énergie serait une bonne chose pour le ménage lui-même ;

- ce serait la « *situation d'impunité* » qui « *engendre un emballement de la dette* » ;
- l'effet dissuasif d'une « *menace plausible* » de coupure suffirait à éviter la coupure elle-même ;
- la réduction des délais serait intrinsèquement profitable au ménage, en vertu de l'amointrissement de l'accumulation de la dette énergétique ;
- les « *moyens alternatifs* » de « *protection sociale* » montreraient les failles des procédures ;
- la diminution de la dynamique concurrentielle du marché se ferait au détriment des ménages ;
- « *soit les clients ont les moyens de payer leurs factures et devraient donc payer avant la coupure ; soit ces clients n'en ont pas les moyens et devraient se tourner vers le CPAS* » ;
- La « *mauvaise volonté* » des ménages qui échappent à une forme de « *prise en charge* » par les dispositifs d'aide « *est avérée* » ;
- un lien causal existerait entre « *priorisation des factures* » et le fait de ne pas s'adresser au CPAS ;

Nous recensons également, tout au long de notre analyse, de très nombreuses questions auxquelles l'étude ne répond pas, telles que (à titre d'exemple et de manière non exhaustive) :

- Pourquoi les ménages endettés ne paient pas ?
- Pourquoi si peu de ménages se présentent-ils en justice de paix ?
- Pourquoi si peu d'entre-eux fréquentent-ils le CPAS ?

La réponse à ces questions aurait vraisemblablement permis de dégager d'autres pistes, relatives p.ex. à l'amélioration des canaux et modes de communication avec les ménages (émanant des fournisseurs, des intervenants sociaux ou de la justice) ou encore à la raisonnable du plan de paiement.

Eu égard aux constats qui précèdent, **l'évaluation des « pistes » apparaît souvent insuffisante pour orienter la décision.** Nous ne détaillerons pas dans le présent résumé nos commentaires spécifiques sur chacune de ces pistes.

Enfin, l'étude conclut sur la mise en réflexion d'un « *système-cible* » qui permettrait de répondre « *à l'ensemble des objectifs de protection sociale* ». Ce système rompt profondément avec la procédure actuelle. Tant que l'étude ne s'est pas sérieusement penchée sur le vécu, le parcours et les intérêts des consommateurs les plus fragilisés (dont ceux qui ne s'adressent pas au CPAS), **l'esquisse de ce système-cible est prématurée et ne peut d'aucune manière servir de base à la réflexion proposée.**

L'une des spécificités de ce système-cible est de substituer l'huissier au juge de paix, dans certaines circonstances dont la fréquence n'est pas quantifiée. Nous considérons que :

- D'une part, **les difficultés de la justice de paix appellent davantage à une réflexion globale sur l'accès à la justice** et son financement qu'à une solution palliative et locale cautionnant l'affaiblissement de la justice de paix.
- D'autre part, **la coupure par exploit d'huissier – contestée sur le plan juridique – diminue considérablement la protection du consommateur, compromet le respect de la dignité humaine**, déséquilibre le rapport de force entre fournisseur et consommateur et risque d'augmenter les coûts de recouvrement tout en déforçant les alternatives à la procédure judiciaire. Nous y sommes donc fermement opposés.

En conclusion, nous sommes donc demandeurs d'une réflexion collective et ouverte autour de l'amélioration du dispositif de protection du consommateur, intégrant entre autres les consommateurs fragilisés et les organisations qui les côtoient. Si l'étude de Brugel peut évidemment contribuer à nourrir la réflexion, nous souhaitons éviter qu'elle guide les débats.

Objet de l'étude

L'étude affiche en fait l'ambition d'améliorer à la fois le processus de coupure et – de manière plus générale – la protection sociale en Région de Bruxelles-Capitale. À notre connaissance, c'est l'une des premières fois (peut-être la première fois) que le régulateur commande une étude sur le sujet. Cela mérite d'être salué.

Nous notons cependant que le titre de l'étude porte à confusion en ceci que l'analyse des décisions en tant que telles y est marginale et essentiellement quantitative. Le lecteur peut légitimement attendre d'une étude qualitative sur les décisions qu'elle s'intéresse, p.ex., aux motivations des jugements.

Méthodologie

L'étude fournit très peu de détails sur sa méthodologie. De quelle manière les différentes parties prenantes ont-elles été consultées ? Quelle est la teneur des questions qui leur ont été posées¹ ? Qui, précisément, a été consulté ? Tout laisse à croire en tout cas que **les consommateurs en difficulté, pourtant au centre de l'objet d'étude, n'aient pas été consultés**. Davantage encore, le point de vue des ménages qui échappent au champs de vision des CPAS n'a vraisemblablement bénéficié d'aucun écho, fut-il indirect, alors que les auteurs soulignent la gravité de leur situation. De manière plus générale, l'étude ne détaille pas le vécu des ménages coupés ou menacés de l'être. Dès lors, comment les auteurs ont-ils forgé leurs convictions quant à l'intérêt du consommateur ? Par comparaison, se serait-on permis de se prononcer sur l'intérêt des fournisseurs sans les avoir consultés ?

La question de la **priorisation des factures** illustre également les biais qui pèsent sur l'intérêt des consommateurs : il faudrait – nous dit-on – faire en sorte que le ménage change l'ordre de priorité de paiement de ses factures et, si son budget ne lui permet pas d'assumer toutes ses factures, qu'il fasse le choix de payer l'énergie d'abord. **Le corolaire immédiat de cette priorisation est que le ménage en difficulté devrait s'endetter sur d'autres postes, ce qui ne présente évidemment aucun intérêt ni pour le ménage ni pour la société dans son ensemble.**

Ce constat nous incite également à mettre en cause le périmètre de l'évaluation économique des pistes abordées dans l'étude, qui n'inclut ni le consommateur lui-même, ni les autres créanciers. La limitation de ce périmètre à quelques acteurs des marchés de l'énergie – tout comme la question de la priorisation – procède d'une segmentation excessive de la précarité : **la précarité énergétique semble éclipser la pauvreté générale, tout comme les créances énergétiques devraient éclipser les autres créances.**

Enfin, l'étude fonde de larges pans de ses pistes de solutions sur **l'hypothèse simplificatrice selon laquelle l'effet dissuasif d'une menace plausible de coupure suffirait à éviter la coupure elle-même**. Présentée comme une évidence, cette supposition est explicitement reprise à plusieurs reprises et sous-entendue dans la majorité des propositions. Et pour cause, cette hypothèse donne blanc-seing aux auteurs pour réduire la durée des procédures, puisque toute réduction de délais accroîtrait la plausibilité de la menace et réduirait ainsi le nombre de coupures. Poussant la logique à l'extrême, rien n'empêcherait donc de couper dès l'envoi du rappel. L'idée est certes séduisante, mais excessivement simplificatrice : concrètement, s'il ne dispose pas de moyens suffisants, comment le

¹ On sait que la formulation d'une question peut orienter les réponses. P.ex. la façon dont on interroge un magistrat sur son attachement à tel ou tel contentieux va engendrer des réponses très différentes, si parmi les options on lui propose – ou pas – un maintien du contentieux dans son escarcelle tout en augmentant considérablement les moyens financiers et humains qui y seraient dédiés dans tous les cantons judiciaires.

ménage est-il supposé régulariser sa situation ? La menace deviendra-t-elle palpable pour tous, y compris pour ceux qui ne lisent plus les courriers ? Tous les « mauvais payeurs » ne sont pas nécessairement de mauvaise foi, loin de là. Dès lors, la menace suffira-t-elle ? Nous ne le croyons pas.

Remarques sur la partie IV « Observations »

« La procédure manque son objectif de protection du consommateur »

Nous partageons le constat qu'**il serait intéressant que les fournisseurs respectent scrupuleusement les délais et le rythme des ordonnances** dans le recouvrement des créances, de manière à éviter de laisser « pourrir » la situation de certains ménages endettés.

À la différence des auteurs de l'étude, nous considérons qu'**une externalisation de la récupération des créances n'est pas avantageuse pour le client**. L'externalisation du recouvrement chez un huissier ou une société de recouvrement, s'il n'a pas nécessairement pour effet d'exercer une pression supplémentaire sur le débiteur, a souvent l'effet de créer de la confusion dans son chef. En effet, le débiteur se retrouve face à davantage d'interlocuteurs sans toujours comprendre à qui s'adresser.

Par ailleurs, les frais liés à l'externalisation de la procédure au stade pré-contentieux ne peuvent être portés en compte au client mais ils représentent un surcoût réel pour le fournisseur (et un coût indirect pour les clients). Il serait donc intéressant de **comparer le coût d'une procédure de récupération de créances gérée en interne et d'une procédure externalisée**.

L'étude affirme que la plupart des ménages coupés sont de ceux qui ne se sont pas adressés au CPAS, pour différentes raisons, et notamment pour des raisons de « *hiérarchisation des factures* ». Doit-on entendre par là que ces ménages ne s'adressent pas au CPAS en raison du fait qu'ils n'en ont en fait aucunement besoin, dès lors qu'ils « décident » de faire passer les factures énergétiques après les autres ? Si tel est le cas, nous constatons que rien n'étaye cette affirmation. Quoiqu'il en soit, il serait bon de préciser et documenter le lien de causalité entre la hiérarchisation des factures et le fait de ne pas s'adresser au CPAS. Du reste, **nous confirmons les difficultés spécifiques des ménages non aidés par le CPAS et aurions apprécié que l'étude s'intéresse davantage à leur cas**.

Concernant le **statut de client hivernal**, tant il nous semble effectivement plausible qu'il contribue à l'augmentation de la dette, tant nous insistons sur l'**impératif de dignité humaine** que constitue la fourniture hivernale.

De manière assez générale, nous constatons que les stratagèmes par lesquels les fournisseurs ou les sociétés de recouvrements détournent parfois la procédure au détriment de la protection du consommateur ne sont pas même mentionnés dans l'étude. Citons entre autres :

- Les MOZA, régulièrement utilisés par des fournisseurs lorsque l'huissier constate que le client n'est pas inscrit au registre de la population
- L'utilisation de la procédure européenne d'injonction de payer des sociétés de recouvrement.

Enfin, concernant les difficultés inhérentes à la justice et paix et le système-cible que l'on voit poindre dès l'énoncé du constat, nous renvoyons au point « Système cible » du présent avis.

« La protection sociale provient de moyens alternatifs »

Les auteurs considèrent que ces moyens alternatifs – qu'ils nomment d'ailleurs des « *fuites* » – montrent les failles des procédures. Ils inventorient par ailleurs les options dont dispose le ménage pour

éviter la coupure. Référant à leur inventaire, nous constatons donc que le ménage en défaut de paiement ne devrait idéalement disposer, à en croire l'étude, que de 3 options : le paiement de la dette, le statut de client protégé ou la coupure.

Il n'y a pourtant là aucune évidence : **la possibilité de changer de fournisseur pourrait également, en soi, être considérée comme un élément du dispositif de protection sociale.** À cet égard, **il aurait été utile de s'intéresser au parcours global des ménages qui y recourent** : dans quelle mesure contractent-ils des dettes auprès de leur nouveau fournisseur ? Le cas échéant, pour quelles raisons contractent-ils ces dettes ? Comment y font-ils face ? L'idée selon laquelle les clients en défaut de paiement changeraient périodiquement de fournisseurs jusqu'à en avoir épuisé la liste complète est-elle vérifiée ? Auprès de quelle proportion de ménages ? Parmi les ménages finalement coupés, quelle est la proportion de ceux qui sont endettés auprès de l'ensemble des fournisseurs ?

« La procédure n'aide pas le client à apurer sa dette »

Nous pouvons certes concevoir que la procédure actuelle est perfectible et – entre autres – que peu de plans d'apurement atteignent leur objectif. Nous notons cependant que rien ne permet d'affirmer que – sans la procédure actuelle – davantage de clients apureraient leur dette. Aussi l'intitulé du constat est-il excessif. Par ailleurs, **pour un nombre conséquent de consommateurs, le manque de revenus lui-même empêche fondamentalement l'apurement.**

Concernant les difficultés des plans de paiement, nous considérons que le constat qui est posé appelle, d'abord et avant tout, à **baliser une réelle négociation entre les parties** (voir piste 8). **Il s'agit également de baliser les principes d'un plan de paiement raisonnable** (Il ne suffit pas que le client soit d'accord, il faut aussi que le plan soit tenable). Tant que les plans de paiement ne pourront pas être négociés entre les parties, en tenant compte de la situation du client, nous sommes convaincus que les plans d'apurement n'atteindront pas davantage leur but.

Concernant « *le fait que la sanction de la coupure arrive tardivement* » et la question de la priorisation des factures, nous renvoyons au point « Méthodologie » du présent avis.

Enfin, nous n'avons pas compris le développement de l'affirmation selon laquelle « *les intérêts du consommateur et du fournisseur ne sont pas toujours compatibles* ».

« La procédure détériore la dynamique concurrentielle du marché »

On peut y lire que :

« La protection sociale actuelle permet à certains consommateurs de continuer à consommer sans payer, sans que leur fourniture ne soit coupée. Cette situation d'impunité engendre un emballement de la dette, dont les fournisseurs supportent l'entièreté de la charge [...] »

Ainsi, les auteurs attribuent-ils explicitement l'emballement de la dette à la situation « d'impunité » (voir ci-dessus). Doit-on y lire également, par déduction, qu'il faut « punir » les mauvais payeurs ? N'y a-t-il pas là un jugement de valeurs ? N'est-ce pas faire fi de l'insuffisance de leurs moyens financiers ?

Les auteurs affirment par ailleurs que :

« L'ampleur des impayés en Région de Bruxelles-Capitale et des coûts engendrés par le recouvrement des créances est telle qu'elle décourage certains fournisseurs à entrer sur le marché, ce qui diminue la dynamique concurrentielle de celui-ci, au désavantage du consommateur. »

Nous ne pouvons que nous montrer perplexes face à cette manière expéditive de définir l'intérêt du consommateur. Ni les ménages ni les intervenants sociaux ne semblent avoir été consultés sur cette

question qui ne contient pourtant en elle-même aucune évidence. La récupération complète et rapide des créances est-elle nécessairement profitable au consommateur ? N'est-il pas également à l'avantage de certains consommateurs de disposer d'une procédure protectrice ? **L'entrave à la dynamique concurrentielle n'est-elle pas le juste prix de cette mesure sociale ?** Qu'est-ce qui permet d'affirmer que ce prix est excessif ?

Enfin, notons qu'il eut été utile d'illustrer – outre les causes hypothétiques d'une faiblesse supposée de la dynamique concurrentielle – les résultats concrets de cette faiblesse : le consommateur bruxellois paie-t-il plus cher pour son énergie ? Combien ? **Les chiffres de la CREG montrent une évolution des prix plutôt favorable au client bruxellois** (au regard des autres régions).

« La situation risque de s'aggraver dans les prochaines années »

L'étude attribue l'augmentation alarmante du nombre de coupures à l'optimisation des procédures chez les fournisseurs et au fait que des fournisseurs qui, auparavant, n'introduisaient pas de procédures judiciaires ont commencé à le faire en 2016. Nous rappelons qu'il existe une multitude de facteurs explicatifs potentiels de l'emballement du nombre de coupures, parmi lesquels la détérioration générale de la situation socio-économique.

Par ailleurs, l'étude fait, une nouvelle fois, allusion au fait qu'il est avantageux que la sanction tombe plus tôt et incite le consommateur à payer sa dette, invoquant également l'effet d'exemple pour les autres ménages. Nous réitérons nos **craintes quant à l'idée que le paiement de la dette serait une simple question de priorité** et qu'une part conséquente de ménages pourraient tout-à-fait payer leur dette si on les mettait sous pression (cf. Méthodologie).

Pistes relatives à l'optimisation des délais de la procédure

La réduction des délais est décrite comme une panacée. Notons pourtant qu'**une réduction trop importante de certains délais risque d'être préjudiciable aux ménages** qui disposeront d'un délai plus court pour réagir à leur endettement.

Rappelons par ailleurs que le phénomène d'« entonnoir » donnant lieu à un nombre important de « fuites » de ménages aux étapes ultimes de la procédure est majoritairement dû à des changements de fournisseur ou d'identité du contractant (60%). L'accélération de la procédure pourrait donc également se solder par une amplification du nombre de changements de fournisseurs, potentiellement sans diminution du montant cumulé des dettes auprès des différents fournisseurs. Pour les fournisseurs, cela pourrait résulter en une augmentation considérable du nombre de clients endettés, en contrepartie de la diminution attendue du montant de chaque dette. Ainsi, **le raccourcissement de la procédure pourrait-il donc mener à une augmentation globale des frais administratifs.**

Piste 1 : Suppression du limiteur

Sur le principe, nous approuvons l'idée de supprimer le limiteur de puissance.

Nous nous opposons par contre aux variantes proposées par l'étude :

« Pour maintenir un effet de sanction, l'application du tarif maximum pourrait être décidée après un certain nombre de mois en défaut de paiement (p.ex. 6 mois) ou si le ménage ne respecte pas son plan »

L'application du tarif maximum est une mesure purement punitive. L'utilité hypothétique de cette mesure ne concerne que les personnes qui sont capables d'assumer la facture. Pour tous les autres, la

mesure accroîtra l'endettement. Or **l'étude ne dit rien du nombre des personnes qui ne paient pas alors que cela leur est matériellement possible.**

« Un système d'aide à la gestion du budget énergétique pourrait également être mis en application en place du limiteur, sur une base volontaire afin d'offrir un outil de suivi aux ménages le nécessitant ».

Ce dernier point est mis en lien avec la piste de solution 13. Il est notamment question de compteurs intelligents et de prépaiement pour aider ces ménages. **Nous sommes clairement défavorables au remplacement du limiteur par le prépaiement et nous considérons de surcroît que les systèmes intelligents de mesure doivent être envisagés avec prudence**, entre autres sur les plans de la protection du consommateur et de sa vie privée. Dans les inconvénients, les auteurs soulignent *« le risque d'auto-coupure inhérent aux systèmes de prépaiement, qui ne sont pas populaires auprès de l'opinion publique »*. Les auteurs avancent au titre des avantages qu'*« une étude de la CWaPE confirme la satisfaction des clients équipés de tels dispositifs »*. Nous tenons à insister sur les lacunes méthodologiques majeures de l'étude en question sur lesquelles le RWaDE s'est déjà amplement exprimé. Nous tenons à votre disposition leurs arguments en la matière.

Piste 2 : Supprimer le limiteur de puissance & réduire les délais avant justice

Nos remarques pour la piste 1, de même que nos remarques générales relatives aux pistes d'optimisation des délais, sont d'application pour cette piste 2.

Du reste, nous rappelons que nous ne considérons pas le raccourcissement de la procédure comme une panacée, puisqu'il offre au ménage un délai réduit pour réagir. En l'occurrence, un délai de 30 jours nous semble généralement insuffisant lorsqu'une aide est demandée au CPAS ou en cas de plainte. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, **la réduction des délais pourrait très bien se solder par une augmentation du nombre de coupures ou du nombre de « fuites »**, ce qui ne résout durablement ni les problèmes des fournisseurs, ni ceux des consommateurs. Il y a vraisemblablement un **équilibre à trouver entre une procédure expéditive, jugulant la dette au plus tôt, et une procédure longue offrant au ménage un délai suffisant pour aller chercher de l'aide**. Encore faut-il évidemment que l'on propose au ménage une aide pertinente, par des canaux qui lui sont adaptés. Cette préoccupation aurait vraisemblablement pu faire l'objet de pistes spécifiques.

Par ailleurs, l'argumentaire de la piste 2 reprend explicitement l'idée selon laquelle la dette d'énergie serait *« repriorisée »* par les ménages en raison de la *« menace d'une sanction (...) plus immédiate et crédible »*. Rappelons que nous considérons qu'il n'y a, à cet égard, **aucune évidence, ni quant à l'efficacité de la menace, ni quant à celle de la re-priorisation des factures**.

Enfin, l'étude relève au titre des inconvénients qu'*« en cas de non-paiement prolongé, le consommateur n'est pas sanctionné, même de manière symbolique »*. Ainsi, le limiteur serait-il – outre un dispositif inefficace de réduction des consommations – un instrument efficace de contrainte punitive. Il s'agit là d'une idée qui n'est aucunement étayée et que nous nous permettons de mettre en doute. Par ailleurs, le caractère *« symbolique »* de la sanction n'est guère mieux documenté : nous considérons qu'une telle affirmation aurait mérité une consultation des principaux intéressés que sont les consommateurs sous limiteur.

Piste 3 : Introduire les demandes de résiliation uniquement par citation

L'étude considère que la différence entre la dette finale en cas de citation et en cas de requête compense largement la différence de coût entre ces 2 procédures. Selon les auteurs, la généralisation des citations pourrait également contribuer à désengorger les tribunaux.

Il reste cependant que cette piste favorise la voie la plus chère. **Du point de vue du consommateur en défaut de paiement, rien ne permet d'affirmer que le bilan de cette piste sera positif**, puisqu'il paiera plus cher et pourrait être amené à contracter des dettes auprès d'autres créanciers dans une logique de priorisation des factures.

Par ailleurs, cette piste pourrait avoir pour effet que les fournisseurs externalisent le recouvrement plus tôt vers les huissiers. Or l'externalisation démultiplie le nombre d'intervenants et complexifie le déroulement de la procédure pour le consommateur.

Nous sommes par conséquent opposés à cette piste.

Piste 4 : Obliger l'exécution par provision des décisions de coupure

Pour rappel, un jugement « exécutoire par provision » est applicable directement, sans devoir laisser passer le mois dont disposent les parties pour faire appel ou opposition. Le constat de départ est que la possibilité de faire opposition n'est presque jamais utilisée en matière énergétique.

Ainsi, à **en croire l'étude, le non-recours à un droit justifierait l'érosion du droit lui-même et de la protection du consommateur**. Il s'agit là d'un raisonnement que nous désapprouvons. Prenant acte de ce non-recours, il eut été préférable de s'interroger sur ses causes et de développer des pistes de solution spécifiques.

Nous constatons à cet égard que la non-opposition fait écho au taux élevé de non-présentation. **Pourquoi autant de jugements sont-ils rendus par défaut ? Pourquoi si peu de personnes font ensuite opposition ?** Peut-être la réponse à ces questions aurait-elle permis de développer des pistes favorisant des jugements contradictoires et des processus permettant aux consommateurs de faire valoir leurs droits. Selon le Huitième rapport bisannuel du « Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale », consacré au rôle des services publics dans la lutte contre la pauvreté (janvier 2016), il y a trois raisons fondamentales de la sous-utilisation de la justice par les personnes précarisées :

1. En amont de l'accès à la justice proprement dit : la non-conscience d'être un sujet de droit (le justiciable pense que la créance est probablement incontestable, et qu'il ne sera nullement entendu s'il tente de contester)
2. Non accès à une information compréhensible (difficulté avec l'écrit et avec la langue) : procédures judiciaires incompréhensibles et complexité du langage juridique, constatées depuis longtemps mais inertie en ce domaine
3. Inaccessibilité financière de la justice, accrue encore ces dernières années – mesures qui touchent la classe moyenne (70 % de la population), mais aussi les plus défavorisés via la fragilisation de l'aide juridique (20 % de la population y a théoriquement accès)

Ajoutons que, même sur le plan économique, la balance des coûts et des bénéfices de cette piste est négative la première année, et ne présente ensuite qu'un intérêt limité.

Notons finalement que, s'il y avait opposition sur des décisions rendues « exécutoires par provision », le consommateur pourrait demander des dédommagements au fournisseur en cas de révision de la décision judiciaire en sa faveur. Or les facteurs explicatifs de la non-opposition n'ayant pas été analysés, on ne peut exclure l'hypothèse selon laquelle les modifications de procédures envisagées dans les différentes pistes de l'étude mèneraient à une augmentation du nombre d'opposition.

Pistes relatives à la mise en place de bonnes pratiques

Piste 5 : Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix

Il serait de fait intéressant que les fournisseurs respectent scrupuleusement les délais et le rythme des ordonnances dans le recouvrement des créances, de manière à éviter de laisser « pourrir » la situation de certains ménages endettés.

Piste 6 : Inciter les acteurs à traiter les dossiers à la 1^{ère} audience disponible

Nous n'avons pas d'avis spécifique sur cette piste.

Nous insistons cependant sur le fait que l'existence d'audiences dédiées à l'énergie (dans certains cantons) peut présenter, en dépit de l'allongement de la procédure, des avantages significatifs également : le juge se trouve « plongé » dans la matière durant plusieurs heures, ce qui permet d'espérer un traitement des dossiers plus efficace et plus précis, donnant lieu à une jurisprudence plus uniforme pour un même juge.

Piste 7 : Proposer un plan d'apurement chiffré dans le courrier envoyé aux ménages en défaut de paiement

Les fournisseurs ne connaissent pas la situation budgétaire du ménage. Dès lors, le plan proposé unilatéralement ne tiendra vraisemblablement aucun compte de ses capacités de remboursement. **S'ils proposent un plan de paiement chiffré, il est essentiel que les fournisseurs mentionnent explicitement la possibilité de le renégocier.** Cela peut p.ex. se faire en couplant les pistes 7 et 8.

Par ailleurs, **cette possibilité de renégociation se doit d'être effective et de tendre vers un plan de paiement raisonnable.** Nous considérons à cet égard qu'il serait bon de **préciser cette notion de raisonnabilité**² : Comment un plan peut-il tenir compte de la capacité financière des ménages ?

Piste 8 : Offrir une possibilité de négociation du plan d'apurement via les organismes de médiation de dette

L'étude mentionne que :

« Les fournisseurs devraient indiquer dans leur courrier la possibilité des clients de négocier les mensualités du plan d'apurement via un organisme agréé de médiation de dette (CPAS ou autre). »

Nous soutenons cette piste, qui va dans le sens de la négociation de plans d'apurement plus individualisés et donc plus réalistes pour les consommateurs.

Toutefois, il nous semble important de baliser davantage la marge de manœuvre laissée à chaque partie. **En cas de désaccord sur le plan de paiement, qui a le dernier mot ?** L'organisme de médiation de dettes ou le fournisseur ? **Comment trancher ?** En filigrane, la question de la définition d'un plan de paiement raisonnable resurgit. Ne serait-il pas opportun de la baliser également ?

Enfin, il serait opportun **d'envisager également que la possibilité de négociation soit étendue à d'autres organisations qui soutiennent les consommateurs d'énergie**, telles qu'InforGazElec. D'autant que l'étude elle-même insiste sur la situation particulièrement problématique des ménages qui ne s'adressent pas au CPAS.

Rappelons par ailleurs que les clients sont déjà avertis à d'autres moments de la procédure de la possibilité de faire appel au CPAS. On sait que le taux de contacts réels entre ces clients et les CPAS est très faible. Comment faire en sorte, dès lors, d'y remédier ?

Piste 9 : Elargir & harmoniser le système de conventions CPAS-fournisseurs

Il s'agit d'une piste intéressante qui mérite réflexion. Nous n'avons pas d'avis tranché sur la question.

² http://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/A4_Recommandations_Plan_apurement_Raisonnable_Juillet15.pdf

Il nous semble en tout cas important de **veiller à ce que la convention ne se substitue pas à l'accompagnement des ménages ; auquel cas elle pourrait n'apparaître que comme un moyen pour les fournisseurs de se servir dans les poches du public.**

Enfin, nous notons que l'un des « *inconvéniens* » repris pour la piste 10 s'applique également à cette piste 9 : elle aurait pour effet de déplacer la charge financière des fournisseurs vers les CPAS.

Piste 10 : Exploiter les listings envoyés par les fournisseurs pour identifier les ménages en difficulté qui ne sont pas déjà suivis par les CPAS

Nous approuvons l'idée d'une meilleure utilisation des listings.

Nous constatons néanmoins que l'argumentaire de la piste 10 est fondé sur l'idée selon laquelle :

« soit les clients ont les moyens de payer leurs factures et devraient donc payer avant la coupure ; soit ces clients n'en ont pas les moyens et devraient se tourner vers le CPAS »

Il s'agit là d'une vision binaire et idéalisée des CPAS. Non-seulement il existe une multitude de raisons – autres qu'une mauvaise information – qui justifient qu'un ménage ne s'adresse pas au CPAS, mais aussi le diagnostic d'un manque de moyens pour assumer la facture d'énergie n'est pas toujours évident pour le ménage lui-même. **L'exploitation des listings, aussi habile soit-elle, ne permettra donc vraisemblablement jamais de toucher l'ensemble des ménages en difficultés.**

Nous rappelons en outre la nécessité que les listings envoyés par les fournisseurs soient, **d'abord et avant tout, harmonisés.**

Enfin, il serait intéressant que soit menée une **réflexion sur les formes et canaux de communication** (tant celles qui émanent des CPAS que celles qui émanent des fournisseurs).

Pistes relatives aux mesures préventives

L'application de ces pistes dépend des moyens dégagés par la mise en œuvre des pistes précédentes. Nous considérons néanmoins que les mesures préventives ne doivent d'aucune manière justifier l'application de certaines pistes auxquelles nous ne sommes pas favorables.

Piste 11 : A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des OSP pour des mesures d'efficacité énergétique.

L'étude fournit peu de détails sur l'utilisation qui pourrait être faite de ce type de fonds : s'agit-il de financer du matériel ? des travaux ? payer du personnel ? Selon quelles règles ? À cet égard, nous insistons sur la **difficulté de toucher les locataires à faibles revenus**, qui font généralement les frais du problème du « Split incentive ». Si d'aventure le financement de matériel ou de travaux devait participer aux ambitions du fonds, le rétablissement d'une « prime électroménagers » apparaît comme une piste intéressante.

Par ailleurs, nous rappelons également que, pris isolément, l'accompagnement comportemental ne représente pas une panacée. Et pour cause, **les ménages fragilisés ne surconsomment pas davantage que les autres ménages, en tous cas pas pour des raisons comportementales.** Aussi l'accompagnement URE sans moyens d'investissement dans le bâtiment ou les équipements – ou encore sans solution tangible aux difficultés techniques ou administratives vécues par le ménage – risque-t-il d'être perçu de manière stigmatisante, donc inefficace. Par contre, l'expérience du Service Energie de la FdSS (2010-2015) a montré qu'un accompagnement global, de long terme et à domicile, pouvait amener à des réductions de consommation durables de plus de 25%.

Finalement, l'étude ne détaille pas la manière dont ce fonds atteindrait son public cible : Comment faire en sorte que des mesures préventives d'efficacité énergétique soient rendues accessibles aux ménages qui en ont le plus besoin ? **En particulier, comment toucher ceux qui ne s'adressent pas au CPAS ?** L'étude révèle en effet un taux de réponse excessivement faible aux courriers des CPAS (10%) : une très grande majorité des ménages fragilisés n'exposent donc pas leurs problématiques énergétiques au CPAS. Il nous semble à cet égard essentiel de faire en sorte de ne pas limiter l'exploitation de ce fonds aux seuls CPAS. Plusieurs autres organisations pourraient utilement en faire usage : services sociaux associatifs, Réseau Habitat, ...

Piste 12 : A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des OSP, qui absorbe le fonds de guidance budgétaire

L'étude classe au rang des « avantages » de cette piste le fait que

« la procédure en justice de paix reste d'application en parallèle pour les consommateurs endettés dont la mauvaise volonté est avérée, car les ménages de bonne volonté sont pris en charge suffisamment tôt »

Nous désapprouvons totalement ce type de procès d'intention. **Comment l'étude peut-elle déduire que des personnes sont de mauvaise ou de bonne volonté ?** Davantage encore, pourquoi devrions-nous déduire qu'un consommateur endetté qui ne s'adresse au CPAS est de mauvaise volonté ? Est-ce bien le rôle du CPAS de juger les consommateurs sur une « mauvaise volonté » présumée ?

Du reste, les commentaires de la piste 11 sont également d'application.

Piste 13 : mesure alternative de protection des ménages

Il semble que cette dernière piste suggère de conditionner le retrait du limiteur au placement d'un « système d'aide à la gestion du budget énergétique ».

L'étude reste floue sur les fonctionnalités envisagées pour ce type de systèmes : s'agirait-il exclusivement d'un système de feedback ? Ou plutôt d'un système à prépaiement ?

Un système à prépaiement ?

Quoiqu'il en soit, **nous sommes opposés au placement d'un système à prépaiement** – tel que le compteur à budget – chez des ménages précarisés, **a fortiori s'ils n'en font pas le choix libre et éclairé**. Nous constatons effectivement que le compteur à budget échoue à garantir un accès à l'énergie (ainsi que l'admet d'ailleurs l'étude de la CWaPE) nécessaire au maintien de conditions de vie conformes à la dignité humaine. Or la menace du placement du limiteur constituerait – dans le cas qui nous occupe – un moyen de pression évident pour le placement de ce type de système.

Notons à cet égard que l'étude mentionne que :

« Si un système de prépaiement est choisi, une étude de la CWaPE confirme la satisfaction des clients équipés de tels dispositifs. »

Or l'étude en question comporte d'importants biais et ne peut dès lors être prise pour argent comptant. Notons entre autres que les répondants utilisent tous le compteur à budget depuis plus de 6 mois, de sorte que la population importante des ménages qui renoncent au placement au risque d'être coupés³ ou qui obtient le retrait dans le courant des 6 premiers mois⁴ n'a pas été sondée. Or tout

³ 80% des demandes de placement n'aboutissent pas.

⁴ La moitié des compteurs à budget placés sont ensuite désactivés.

porte à croire que cette population-là y est farouchement opposée. De même, on sait que les personnes qui acceptent de répondre à ce genre d'enquête sont souvent celles qui sont favorables au dispositif visé⁵. Or le taux de réponse est de l'ordre de 20%. **Le RWaDE s'est déjà amplement exprimé sur les lacunes méthodologiques de cette étude**⁶.

Un simple système de feedback ?

Concernant les systèmes de feedback, nous rappelons que – ainsi que l'on montré Klopfert F. et Wallenborn G. (2011)⁷ – leur efficacité est mise en doute par de nombreuses études : non seulement les réductions de consommations réellement observées au terme d'une année de consommation sont comprises entre 2 et 4% (soit environ 20€/an), mais certaines expériences suggèrent que ces économies s'estompent fortement après 2 à 3 ans.

Et les compteurs intelligents ?

Les compteurs intelligents soulèvent de multiples questions, tant sur le plan de la protection de la vie privée que sur ceux de la protection des consommateurs, de la technique et de la fracture technologique et numérique. Nous n'aborderons pas ces questions dans le présent avis, mais nous insistons cependant sur **l'importance d'en débattre ouvertement**, autant avec la société civile et les représentants politiques qu'avec des experts techniques, GRD, régulateur et fournisseurs : la mesure 13 illustre combien les perspectives des compteurs intelligents ne sont neutres ni sur le plan social, ni sur le plan politique.

Scénarios

Il est certes intéressant de réduire des coûts (en supprimant le limiteur de puissance) et de juguler la dette en réduisant la durée de la procédure. Nous considérons cependant qu'il est tout aussi important de préserver un certain rythme dans le recouvrement, marqué par des moments clés (rappel, mise en demeure, citation, jugement, signification, coupure) et des délais suffisants entre ces moments pour laisser la possibilité aux consommateurs de trouver une solution.

Par ailleurs, nous notons que **les deux scénarios analysés ne reprennent pas de mesures sociales permettant concrètement aux ménages dans le besoin de trouver de l'aide**. Nous regrettons que des pistes telles que la piste 8 n'aient, p.ex., pas été intégrées aux scénarios. Ainsi, si l'étude confère à la combinaison des scénarios la qualité d'« *inciter les ménages à se faire aider si nécessaire* », ce n'est – en pratique – qu'en raison de l'effet présumé (et non-documenté) de la réduction des délais.

Système cible

En fin d'étude, les auteurs lancent la réflexion sur la conception d'un « *système cible de protection sociale énergétique* » en RBC, qui permettrait de répondre « *à l'ensemble des objectifs de protection sociale* ». **L'étude ne fournit aucune explication méthodologique sur la manière dont ce système a été conçu et/ou validé. Par ailleurs, le système cible rompt brutalement avec les procédures actuelles, sur lesquelles sont fondées les autres pistes détaillées dans l'étude. Doit-on donc considérer**

⁵ L'étude de la CWaPE elle-même mentionne que « *Il est donc raisonnable de penser que les personnes insatisfaites de leur compteur à budget ou qui ont rencontré des difficultés ont été moins disposées à répondre au questionnaire. Le refus de répondre des personnes contactées est difficile à analyser. On introduit donc un biais potentiel dans l'enquête.* »

⁶ Entre autres : <http://www.rwade.be/fr/events/view/8/le-rwade-demande-au-gouvernement-la-suppression-des-compteurs-a-budget-l->

⁷ : Klopfert, F., Wallenborn, G., Empowering consumers through smart metering, a report for the BEUC, the European Consumer Organisation, 22 December 2011.

que ce système balaye les pistes précédentes ? Si oui, pourquoi l'étude passe-t-elle si rapidement dessus ? Pourquoi ne dit-elle rien de la manière dont il a été conçu ? Pourquoi ne fournit-elle aucune analyse pro-cons du dispositif ?

Si par contre cette proposition est purement prospective ou vise à faire réagir, il serait bon d'y ajouter les nuances et avertissements de rigueur, et de laisser ouvertes davantage d'options : pourquoi, p.ex., se limiter par défaut – pour les mauvais payeurs supposés non-précarisés – à une résiliation par exploit d'huissier ?

Quoiqu'il en soit, nous considérons que **l'esquisse de ce système cible est prématurée** tant que l'étude ne s'est pas sérieusement penchée sur le vécu, le parcours et les intérêts des consommateurs les plus fragilisés (dont ceux qui ne s'adressent pas au CPAS) : **Ce système ne peut d'aucune manière servir de base à la réflexion** sur la conception d'un « *système cible de protection sociale énergétique* » en RBC, qui permettrait de répondre « *à l'ensemble des objectifs de protection sociale* ».

Qui autorise la coupure ?

Le système cible remet profondément en cause le rôle du juge de paix, lequel ne se prononcerait plus systématiquement sur la coupure. À cet égard, il semble que ce soient les juges de paix qui aient souligné que leur rôle n'apporte pas de réelle plus-value dans le cadre des nombreux jugements rendus par défaut (80%). Dans la situation actuelle, nous comprenons que la justice de paix ne soit pas toujours en mesure d'apporter une solution optimale aux situations qui lui sont soumises en matière d'énergie. Le juge est et reste néanmoins le seul acteur en mesure de veiller au respect des obligations des deux parties. Aussi considérons-nous que **les difficultés de la justice de paix appellent davantage à une réflexion globale sur l'accès à la justice et son financement qu'à une solution palliative et locale cautionnant l'affaiblissement de la justice de paix.**

Du reste, le système cible propose que les coupures sur lesquelles le juge n'est pas appelé à se prononcer soient réalisées par exploit d'huissier. De manière à éviter tout abus dans l'usage de ce nouveau mécanisme, Brugel monitorerait les fournisseurs par un système de label. Mais qui va monitorer les huissiers ? Combien y en a-t-il à Bruxelles ? Nous considérons que cette **la coupure par exploit d'huissier – par ailleurs contestée sur le plan juridique – diminue considérablement la protection du consommateur, déséquilibre le rapport de force entre fournisseur et consommateur et risque d'augmenter les coûts de recouvrement tout en déforçant les alternatives à la procédure judiciaire. S'agissant de biens aussi indispensables que le gaz et l'électricité, elle met également en péril le respect de la dignité humaine.**

Pourquoi maintenir le contentieux énergétique dans le giron du Juge de paix ?

Le contentieux énergétique, et singulièrement la problématique des coupures, relève d'un aspect fondamental du quotidien des gens. C'est en ce sens que le Juge de Paix doit en conserver la maîtrise ultime : il est le seul acteur en mesure de veiller au respect des obligations des deux parties (légalité du contrat, respect des conditions générales, respect des procédures, etc., ce qui ne relève nullement du mandat de l'huissier) et équilibrer le rapport de force entre fournisseur et consommateur.

Il faut se rappeler d'ailleurs qu'une loi judiciaire récente⁸, votée le 13 mars 2014, a introduit le fait que le juge de paix serait désormais le seul compétent pour les demandes opposant les entreprises d'utilité publique (eau, gaz, électricité,...) à des particuliers, peu importe le montant des demandes. Les auteurs de cette loi soulignèrent le fait que ce sont les actes de la vie quotidienne du consumma-

⁸ Il s'agit de la loi « *modifiant le Code judiciaire et la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales en vue d'attribuer dans diverses matières la compétence au juge naturel* », promulguée et sanctionnée par le Roi le 26 mars 2014. Elle est entrée en vigueur le 01 juillet 2014.

teur qui sont visés, en précisant que suite, entre autres, à la crise économique et financière, **de nombreux citoyens ne parviennent plus à payer les entreprises d'utilité publique**, avec pour conséquence de très nombreux litiges opposant ces dernières à de petits consommateurs.

Les travaux parlementaires rappelèrent alors que le but poursuivi par la législation fut donc d'opter pour la **concentration de ce contentieux auprès d'un juge proche du consommateur endetté souvent très démuné, et de garantir ainsi à celui-ci une meilleure capacité de défense**. La problématique globale des « dettes énergétiques » sera désormais traitée en connaissance de cause par les juges de paix exclusivement, qui pourront ainsi mener une politique de lutte contre la pauvreté à cet égard en octroyant des facilités de paiement. En effet, relevaient les Parlementaires, les juges de paix jouent traditionnellement un rôle actif dans la gestion des dettes et la médiation, en qualité de juge de proximité et de conciliation⁹.

Plus récemment, face à des velléités de déposséder le juge de Paix de ce contentieux à Bruxelles via deux propositions d'ordonnances déposées en 2017, les parlementaires bruxellois ont à leur tour rappelé ceci : « *L'accès au gaz ou à l'électricité, comme à l'eau ou à un logement, est une condition essentielle pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Une démocratie ne peut faire l'économie de l'intervention d'un magistrat face à des actions de créanciers pouvant porter atteinte à ces droits élémentaires. Il est culotté d'affirmer que les juges de paix sont surchargés et que les coûts de justice sont trop élevés à un moment où sont diminuées le nombre de justice de paix et où est restreint l'accès à la justice pour les personnes les plus précarisées* »^{10/11}. L'ensemble des deux propositions d'ordonnance ont été massivement rejetées, par 11 voix contre 2.

Nous pensons qu'il ne faut jamais négliger le fait que les lieux physiques où se rend la justice sont dotés d'une importance symbolique. Or, sous les prétextes de la modernisation et de l'efficacité managériale, le service public de la justice subit le spectre de réformes qui risquent d'aboutir à « *un éloignement du justiciable et une déshumanisation de l'appareil judiciaire dans son entier* »¹². En Belgique, il fut annoncé publiquement, le 8 mars 2017, que la justice de paix d'Auderghem sera bientôt supprimée¹³. Cette suppression intervient dans le cadre du remaniement des cantons judiciaires planifié par le Ministre de la Justice, souhaitant faire disparaître 42 sièges. Cette vision pervertie de l'efficacité empêche donc le bon fonctionnement de la Justice qui, comme tout service public, doit notamment garantir aux usagers l'égalité d'accès et de traitement, mais aussi la proximité. Ce sont ces tendances qui doivent être vivement dénoncées plutôt que de déposséder le juge d'un contentieux fondamental.

⁹ Rapport relatif au projet de loi modifiant le Code judiciaire, le Titre préliminaire du Code de procédure pénale et la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, en vue d'attribuer dans diverses matières la compétence, au juge naturel, fait le 23 janvier 2014 au nom de la Commission de la justice par Mme Daphné DUMERY, Chambre Représ., 2013-2014, DOC 53 3076/004.

¹⁰ Rapport fait au nom de la commission de l'Environnement et de l'Énergie, chargée de la Conservation de la Nature, de la Politique de l'Eau et de la Propreté publique par M. Ahmed EL KTIBI (F) sur la Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et la Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, Session ordinaire 2017-2017, 28 mars 2017, Doc. n° A-373/1 – 2016/2017.

¹¹ Depuis 2014, on assiste à une augmentation considérable du coût de la justice pour les justiciables : droits de rôle amplifiés, indemnité de procédure croissante, ticket modérateur à payer aux avocats dans le cadre du « pro deo », etc.

¹² S. PORTELLI, op cit., p. 79. S. PORTELLI, « *La justice et l'Appel des appels* » in *L'Appel des appels. Pour une insurrection des consciences*, Villeneuve d'Ascq, Ed. Mille et une nuits, 2009, p. 86.

¹³ <http://www.auderghem.be/justicedepaix>

Pourquoi refuser la délégation du contentieux énergétique au huissier via une procédure de « recouvrement extrajudiciaire de créances incontestées » ?

Tout d'abord, il est impératif de rappeler que, dans l'état actuel du droit, « le recouvrement extrajudiciaire de créances incontestées quel que soit leur montant », introduit en octobre 2015 (Pot Pourri I)¹⁴, ne s'applique qu'aux « dettes de professionnels qui se situent dans leur activité professionnelle », sans concerner nullement les dettes énergétiques de particuliers. Il s'agit d'un mode de recouvrement de créances où l'huissier joue un rôle central et où le juge de Paix n'intervient plus.

Ce dispositif est en outre très contesté, pour des motifs que nous exposons ci-dessous. Le 20 avril 2016, l'Ordre des Barreaux francophones et germanophones a d'ailleurs introduit un recours en annulation, devant la Cour constitutionnelle, contre les dispositions légales ayant trait à la nouvelle procédure de recouvrement extrajudiciaire de créances incontestées entre professionnels.

Nous nous opposons fermement à l'introduction de ce mécanisme de recouvrement via huissier, qui heurte des principes juridiques majeurs, mais aussi des considérations sociales fondamentales.

Critiques de nature juridique

Selon l'Ordre des Barreaux francophones et germanophones, le dispositif de recouvrement extrajudiciaire de créances incontestées entre professionnels viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques signé à New York le 16 décembre 1966 et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

En effet, selon cette procédure, c'est un huissier de justice qui est chargé de mettre en œuvre l'ensemble de la procédure de recouvrement de créances incontestées et celui-ci n'exerce aucun contrôle juridictionnel dans ce cadre et, en toute hypothèse, avant la délivrance d'un titre exécutoire au créancier. A cet égard, il faut relever que l'huissier de justice – même s'il est un officier ministériel – reste le mandataire de son client et n'exerce pas de fonction juridictionnelle. Comme cela a été souligné dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi modifiant la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur, la manière dont certains huissiers de justice agissent en faveur de leur client créancier est parfois susceptible d'abus. Ainsi, « *force est de constater qu'une petite minorité d'huissiers de justice, bien que faible en nombre mais représentant une grande partie des recouvrements amiables du fait d'huissiers, ont une lecture toute personnelle de la loi. Ainsi, certains n'hésitent pas à enfreindre directement les termes de la loi, voire même à en nier l'existence, alors que d'autres, plus subtils, en détournent l'esprit par le biais de clauses contractuelles abusives. Droits de recette et droits d'acompte sont ainsi allégrement perçus afin de se rémunérer. Sans parler de pratiques strictement interdites et en totale contradiction avec la déontologie telles que le 'no cure no pay', qui consiste en une sorte de rétribution à la commission qui entraîne, de facto, un conflit d'intérêts et une démultiplication d'actes totalement inutiles, afin de se rémunérer grassement* » (Doc. parl., Chambre, s.o. 2014-2015, n° 702/1, p. 3 ; voir. aussi G. de Leval, J. van Compernelle et F. Georges, op. cit., p. 804).

¹⁴ Cfr. les nouveaux articles 1394/20 et suivants du Code judiciaire, introduits par l'article 9 et les articles 32 à 40 de la loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice. Selon l'exposé des motifs : « *il s'indique que les dettes non contestées ne doivent plus dès le départ être réclamées par application d'une procédure juridictionnelle, conduisant à un acte juridictionnel établi par un tribunal, qui est revêtu de l'autorité de la chose jugée. Dans de telles circonstances – répétons-le : des dettes non contestées – il suffit d'une procédure administrative débouchant sur un acte juridique administratif. Naturellement, celui-ci est aussi unilatéralement obligatoire et exécutoire, mais il n'a pas de force de chose jugée, de sorte qu'il n'affecte pas les droits du débiteur. Et de plus, son « privilège du préalable » - son caractère exécutoire, nonobstant sa contestation – peut facilement être désactivé* » (Doc. parl., Chambre, s.o. 2014-2015, n° 1219/1, p. 26). La volonté du législateur a donc été de soustraire au pouvoir judiciaire le contentieux des créances incontestées en le confiant aux huissiers de justice.

Or, comme l'a jugé la Cour constitutionnelle par son arrêt n° 197/2011 du 5 octobre 2011 « *Les droits garantis par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (Et par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) impliquent (...) que les intéressés puissent obtenir, dans un délai raisonnable, un contrôle juridictionnel effectif, en fait comme en droit, de la régularité de la décision prescrivant la mesure ainsi que, le cas échéant, des mesures prises sur la base de cette décision* »¹⁵. En effet, comme cela a été soulevé au cours des travaux préparatoires de l'avant-projet devenu la loi « Pot Pourri I », seul le contrôle effectif d'un juge « *est à même de maintenir un réel contrôle du caractère certain liquide et exigible de la dette et de vérifier que les intérêts et pénalités sont conformes à la loi et à la jurisprudence* » (amendement n° 25, Doc. parl., s.o. 2014-2015, n° 1219/4, p. 6).

Partant, ce dispositif de recouvrement extrajudiciaire de créances incontestées méconnaît le droit du justiciable à un contrôle juridictionnel effectif et crée une différence de traitement discriminatoire entre :

- d'une part, les justiciables-débiteurs « inactifs » qui y sont soumis et qui n'obtiennent aucun contrôle juridictionnel effectif du huissier avant la délivrance d'un titre exécutoire ;
- et, d'autre part, les justiciables-débiteurs « inactifs » qui sont soumis aux règles ordinaires de la procédure judiciaire, où un tel contrôle juridictionnel est organisé avant la délivrance d'un titre exécutoire. Ainsi, dans le cadre d'une procédure judiciaire ordinaire de récupération de créances, le juge qui statuerait par défaut à l'égard d'un débiteur inactif exercerait un contrôle juridictionnel préalable et devrait, conformément à l'article 806 du Code judiciaire, écarter toute demande qui serait contraire à l'ordre public. Il en est d'autant plus ainsi que, en vertu d'un arrêt prononcé par la Cour de cassation le 15 janvier 2016 (R.G. C.14.0566.F), « *le défaut d'une partie qui n'a jamais comparu ou ne comparait plus constitue (...) un mode de contestation de la demande* ». En outre, dans cette hypothèse, le jugement qui serait rendu pas défaut ne sera pas immédiatement exécutoire puisque, conformément à l'article l'article 1495, alinéa 2, nouveau du Code judiciaire, « *la condamnation au paiement d'une somme d'argent, qui fait l'objet d'une décision encore susceptible d'opposition, ne peut être exécutée avant l'échéance d'un mois suivant la signification de la décision, à moins que l'exécution provisoire de celle-ci n'ait été ordonnée* ».

Le risque de conséquences dommageables à l'égard d'un justiciable-débiteur resté inactif est donc bien plus limité dans la procédure judiciaire ordinaire, quand dans le mécanisme via huissier.

La doctrine a également relevé que ce mécanisme très critiquable de recouvrement extra-judiciaire était plutôt inédit en Europe : « *le législateur a opté pour une forme d'injonction de payer qui est totalement détachée de toute intervention d'un tribunal (...). En prenant cette option, la Belgique a donc adopté une voie totalement différente de celle des autres Etats de l'Union. En effet, si les accents varient d'un pays à l'autre, la plupart des procédures ont une caractéristique commune : elles passent par l'intervention d'un tribunal* »¹⁶.

En outre, le mécanisme de recouvrement extrajudiciaire de créances incontestées doit également faire l'objet de critiques d'autres natures que juridique¹⁷ :

Critiques de nature humaine

- Le mécanisme de recouvrement extrajudiciaire de créances incontestées ne permet pas d'assurer que cette procédure ne touche que les personnes qui pourraient mais ne voudraient pas payer et ce sans raisons valables : autrement dit, cette procédure est totalement inadaptée

¹⁵ Voir aussi Cour eur. D.H., arrêt du 21 mai 2008, *Ravon et autres c. France*, § 28; arrêt du 21 décembre 2010, *Société Canal Plus et autres c. France*, §§ 36 et 40; 2 octobre 2014, *Delta Pekárny a.s. c. République Tchèque*, §§ 83, 86 et 87 ; C.C., arrêt n° 179/2014 du 10 décembre 2014.

¹⁶ D. Mougenot, « *Le recouvrement de dettes d'argent non contestées* », dans *Le Code judiciaire en pot-pourri*, op. cit., p. 333

¹⁷ Voir notamment Plate-forme Journée Sans Crédit, « *Crédit à la consommation. Constats et recommandations 2009 pour une meilleure protection des consommateurs* », pp. 31 et s.

pour les débiteurs en incapacité de payer de par leur absence de moyens financiers suffisants, ou ne souhaitant pas payer parce qu'elles contestent la dette.

- Le mécanisme de recouvrement extrajudiciaire de créances incontestées génère une accumulation plus rapide de coûts élevés de recouvrement judiciaire.
- Le mécanisme de recouvrement extrajudiciaire de créances incontestées confronte rapidement des personnes en difficulté à des mécanismes d'exclusion (ou vécus comme tels).
- Ce mécanisme suppose que le débiteur possède le réflexe de contester la décision, ce qui n'est pas le cas au sein des publics fragilisés. En outre, de très nombreuses personnes ne sont pas capables de vérifier le contenu de l'injonction de payer, le bien-fondé et la légitimité des montants mentionnés, ou de faire appel à l'aide juridique nécessaire (et abordable).

Critiques de nature sociale

- Ce mécanisme durcit inutilement les relations entre créancier et débiteur, dès lors que le créancier fait appel très rapidement à des mesures coercitives pouvant déboucher ensuite sur la saisie des biens et du salaire.
- Ce mécanisme est par ailleurs contreproductif pour la promotion et le fonctionnement d'alternatives à la procédure judiciaire : médiation, arbitrage et recouvrement amiable par les créanciers, les agences de recouvrement, les huissiers ou les avocats.
- Ce mécanisme ternit l'image de la justice, en ce qu'elle en affecte le sens.

Critiques de nature factuelle

Le mécanisme de recouvrement extrajudiciaire de créances incontestées ne devrait s'appliquer que pour les créances incontestées alors qu'il semble impossible d'apprécier le bien-fondé de la créance en se basant uniquement sur un contrôle sommaire.

Dans les dossiers soumis à notre service, nous constatons que les dettes recouvrées sont souvent prescrites ou que les montants réclamés aux débiteurs sont injustifiés.

Le diagnostic de précarité

Le système cible s'appuie sur un **diagnostic « précoce et objectif »** de précarité énergétique :

« Si le consommateur répond à un critère de précarité énergétique prédéfini (précarité énergétique mesurée, cachée ou ressentie) et se retrouve en défaut de paiement, sa fourniture d'énergie est automatiquement basculée chez le gestionnaire du réseau de distribution, au tarif social régional. »

En pratique, on voit mal comment opérationnaliser ce diagnostic. Les indicateurs mentionnés ont en fait été conçus à des fins de recherche plutôt que de diagnostic individuel. De manière illustrative, mentionnons le cas de la précarité énergétique ressentie, fondée sur un indicateur auto-déclaré : l'exploitation de ce critère reviendrait en fait à demander aux ménages s'ils rencontrent des difficultés à assumer leurs factures d'énergie et prendre cette déclaration pour argent comptant. Les 2 autres types de précarité énergétique ne se prêtent pas davantage à cet usage, pour une multitude de raisons que nous n'énumérerons pas ici.

En outre, sur le principe, l'« objectivation » de la problématique pourrait bien mettre en péril la prise en compte de la situation globale du ménage et le maintien de conditions de vie conformes à la dignité humaine. En effet, si l'on conçoit bien que la standardisation sous-tendue par « des critères prédéfinis » puisse servir une certaine forme d'équité, il faut par contre également reconnaître qu'elle échoue généralement à répondre de manière adaptée à la complexité de chaque situation individuelle. Il n'y a pas *une et une seule* cause d'endettement ; la pauvreté n'englobe pas nécessairement l'ensemble des difficultés financières, aussi inextricables soient-elles ; *a fortiori*, **la préca-**

rité énergétique ne suffit pas à englober l'ensemble des situations d'endettement inextricables en matière d'énergie. Il en découle que si, comme semble l'affirmer la figure 48, la motivation de base est de « *respecter la dignité humaine de tous les consommateurs* », si de surcroît (comme l'indique encore la figure 48) l'objectif qui en découle et dont dérive ensuite l'ensemble de la démarche est de « *garantir l'accès à l'énergie pour l'ensemble des ménages bruxellois* », alors la standardisation n'est vraisemblablement pas l'outil approprié. En effet, toute erreur de ce diagnostic imparfait pourrait se solder par une privation grave d'énergie. Comment sera pris en compte le cas d'un ménage pauvre, dépourvu de toute capacité de remboursement, qui se sera lourdement endetté en matière d'énergie sans toutefois répondre à des critères de précarité énergétique ? Quel sort ce type de diagnostic réservera-t-il à des accidents de parcours ou à des difficultés financières passagères mais néanmoins bien réelles ?

Elément d'analyse des coûts du système

Le système-cible prévoit le basculement d'un nombre important de client chez le gestionnaire de réseau. En toute logique, ces switches devraient impliquer un relevé d'index. Nous attirons donc l'attention du régulateur sur le fait que l'économie engendrée par la fin du système des limiteurs serait partiellement compensée par le coût de ces nouveaux relevés.