

1. CONTEXTE

Depuis plusieurs années, la question du délai de prescription des dettes énergétiques (gaz et électricité) est très controversée : alors que la jurisprudence majoritaire préconise l'application d'un délai de 5 ans (article 2277 cc), de plus en plus de juges considèrent que les dettes énergétiques se prescrivent en un an (article 2272 cc ; Loi du 1^{er} mai 1913 sur le crédit des petits commerçants et artisans et sur les intérêts moratoires).

Cette controverse s'est intensifiée suite à l'arrêt du 8 janvier 2015 de la Cour de cassation selon lequel, dans certaines circonstances, le délai de prescription applicable aux dettes énergétiques est d'un an¹.

Souhaitant mettre un terme à ce débat, le gouvernement a, dans son projet de loi « pot-pourri V »², rédigé un volet relatif à la prescription des dettes énergétiques dans lequel il propose de compléter l'article 2277 du Code civil par un alinéa 2, rédigé comme suit : « *Les créances pour la fourniture de biens et de services via des réseaux de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité ou la fourniture de services de communications électroniques ou de services de radio-transmission ou de radio - et télédiffusion via des réseaux de communications électroniques se prescrivent par cinq ans* »

En cas de vote de ce texte, le délai de 5 ans sera définitivement la règle, un délai que nous estimons pourtant trop long pour ce type de créances car il met en péril les droits du consommateur. Par ailleurs, bien que le point de départ du délai ne soit pas explicitement prévu par le nouvel article, il semblerait que ce soit la date d'échéance de la facturation qui soit retenue, ce qui engendrera de nombreuses difficultés en pratique (*infra*).

2. LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME DE FACTURATION DANS LE MARCHÉ DE L'ÉNERGIE BELGE

Il est important de mettre en lumière le système de facturation en matière d'énergie afin de mieux saisir les difficultés concrètes rencontrées et leur conséquences sur la question du délai de prescription.

La facturation de l'énergie implique, en effet, **l'intervention de trois acteurs** : 1) le gestionnaire du réseau³, gestionnaire et propriétaire des compteurs, 2) le consommateur, usager du réseau, et 3) le fournisseur d'énergie, qui facture l'énergie consommée sur la base des données de comptage (index) fournies par le gestionnaire.

Rappelons également que le système de facturation dépend **de plusieurs législations tant fédérales**

¹ Cass., 8 janvier 2015, R.G. C. 14.0268F/1, www.juridat.be

² Projet de loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, Ch. Repr., Doc. Parl. 2016/2017, 54-2259.

³ Les principaux sont SIBELGA à Bruxelles, ORES en Wallonie, et EANDIS en Flandre.

que régionales (Ordonnances ⁴ et Décrets⁵ et leurs arrêtés d'exécution⁶), des **Règlements Techniques** des Gestionnaires de Réseaux et de Distribution, entérinés par Arrêtés de Gouvernement) et 4) et de **l'Accord intitulé « Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz »**, (ci-après, l'Accord « Consommateur »).

Concrètement, la procédure de facturation se déroule comme suit :

- Le gestionnaire du réseau **relève les index** de consommation enregistrés par les compteurs et les **communiqu**e au fournisseur,
- Le fournisseur est tenu d'émettre une **facture de décompte annuelle** sur la base de ces index. Toutefois, pour faciliter le paiement des montants facturés, le fournisseur et le consommateur conviennent de **factures d'acompte** à valoir sur la consommation finale.

A cet égard, il importe d'insister sur le fait que les **législations régionales ne sont pas homogènes en ce qui concerne le délai pendant lequel le fournisseur peut facturer**⁷.

A Bruxelles, les fournisseurs ont en principe l'obligation d'informer le client final « de sa consommation réelle, et des coûts s'y rapportant, à une fréquence suffisante, au moins une fois dans une période de *12 mois* »⁸. En Wallonie, le fournisseur doit établir, au minimum *une fois par an*, une facture de régularisation⁹. En outre, aux termes de leurs conditions générales, les fournisseurs s'engagent à émettre une facture *annuelle*.

Enfin, ces factures peuvent être rectifiées a posteriori dans la limite de 12 mois fixée par l'Accord « Consommateur »¹⁰. A Bruxelles, ce délai peut passer à 2 ans si la rectification concerne les index, et à 5 ans si la mauvaise foi de l'utilisateur est retenue¹¹.

Toutes les considérations de ce document s'appliquent aussi pour l'eau. Le secteur n'étant pas libéralisé comme celui du gaz et de l'électricité, nous sommes face à une moins grande diversité d'acteurs, mais les problématiques restent sensiblement identiques. Les mécanismes de décomptes annuels sur la base de relevés d'index s'appliquent également et, dans certains cas, des factures d'acompte sont envoyées aux clients.

⁴ Ordonnances bruxelloises du 19 juillet 2001 et du 1^{er} avril 2004 relatives à l'organisation du marché du gaz et de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

⁵ Pour la Wallonie, le Décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et le Décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz. Pour la Flandre, le Décret du 8 mai 2009 portant les dispositions générales en matière de la politique de l'énergie.

⁶ Pour la Wallonie, les arrêtés du 30 mars 2006 du Gouvernement wallon relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité et du gaz.

⁷ Les factures doivent être établies et envoyées dans un délai de six semaines en Flandre (art. V.3.9.9 du Technisch Reglement Distributie Elektriciteit), de soixante jours suivant la date maximale de transmission au fournisseur des données issues du relevé des compteurs opéré par le gestionnaire de réseau et prévue dans le règlement technique pour la gestion des réseaux de distribution en Wallonie (Arrêtés du gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché d'électricité et du gaz), dans un délai raisonnable à Bruxelles (principe général de droit de l'exécution de bonne foi des conventions) à compter de la date de transmission des relevés des compteurs par le gestionnaire de réseau au fournisseur.

⁸ Article 25 *quatuordecies* de l'Ord. du 19 juillet 2001 et article 29 *undecies* de l'Ord. Du 1^{er} avril 2004.

⁹ Arrêtés du 30 mars 2006 du Gouvernement wallon relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité et du gaz

¹⁰ Accord « Consommateur », Point VI.1, 5°.

¹¹ Règlement Technique SIBELGA, art.264 §2.

Dans ce contexte, l'on comprend que la créance d'énergie soit intrinsèquement liée à la facturation, ce qui pose en pratique de nombreuses difficultés, exacerbées par un délai de prescription porté à 5 ans.

3. LES DIFFICULTÉS CONCRÈTES QUE POSE LE DÉLAI DE FACTURATION (VOYEZ L'ANNEXE EN FIN DE DOCUMENT)

Le délai de facturation des fournisseurs représente la difficulté principale que nous constatons dans notre pratique. Nous constatons, dans de nombreux dossiers, que les fournisseurs d'énergie tardent à facturer voire, n'établissent pas de facture de régularisation/de décompte annuel. Ceci est évidemment extrêmement préjudiciable pour les citoyens dès lors que, passé un certain délai :

- les factures ne sont plus disponibles (ni en ligne, ni en version papier - souvent égarées)
- les preuves de paiements (extraits de compte) ne sont plus disponibles gratuitement
- les compteurs ne sont plus accessibles (p.ex. suite à un déménagement)
- il est très difficile pour les consommateurs de comprendre les réclamations/factures des fournisseurs, notamment en raison de la fracture temporelle (les factures correspondent à des consommations parfois très éloignées dans le temps), et d'y donner suite (et ce, d'autant que le montant a souvent fortement augmenté - intérêts et autres frais administratifs et judiciaires)

Ainsi, nous constatons qu'il arrive souvent en pratique que :

- les factures soient « bloquées » pour des raisons informatiques durant plusieurs mois voire plusieurs années, sans qu'aucune sanction n'y soit attachée ;
- lorsque les index sont incorrects, les factures qui s'y rapportent soient rectifiées sur plusieurs années ;
- lors d'un déménagement, le fournisseur émette les factures de clôture bien au-delà du délai de 6 semaines prévu dans l'Accord « Consommateur » ;
- lors d'un emménagement, les factures soient émises tardivement ;
- des factures soient envoyées à la mauvaise adresse, ou concernent le mauvais compteur, ce qui entraîne que le consommateur peine à les recevoir et à s'en acquitter.

Ces exemples non exhaustifs (voyez d'autres exemples de terrain en annexe - *en fin de document*), démontrent incontestablement que **la facturation est source d'insécurité juridique pour le consommateur puisqu'elle dépend du seul fournisseur** et est soumise à de nombreux aléas, indépendants de la volonté du consommateur.

C'est pourquoi, nous estimons que **fixer le délai de prescription des factures à 5 ans porterait gravement atteinte aux droits des consommateurs:**

- En les privant du droit de réclamer une rectification d'index dans les délais (2 ans à Bruxelles)
- En les privant de la possibilité de vérifier l'exigibilité et la réalité de la dette (préservation des preuves matérielles)
- En reportant dans des délais quasi illimités le recouvrement de la facture en cas de problèmes techniques (problèmes informatiques/humains)

Pour cette raison également, **nous estimons que le délai de prescription ne peut en aucun cas être lié à la facturation et plaidons pour que le relevé d'index constitue le point de départ du délai de prescription.** Ce choix fait écho au régime existant en matière de soins de santé (où la prescription court à partir de *l'acte médical*) et permet de lier la prescription à un **fait précis et certain dans le temps**. Ce choix est adapté tant pour les factures de régularisation annuelle que pour les factures d'acompte, dont le point de départ serait lui aussi le relevé d'index du décompte annuel.

Dans l'hypothèse où le relevé d'index n'aurait pas eu lieu (comme cela arrive parfois en pratique), il conviendrait de prévoir, comme en droit français¹², que le délai de prescription prend cours à partir de **l'auto-relevé ou de l'estimation par le gestionnaire de réseau réalisée après un envoi recommandé au consommateur**. A ce sujet, nous prônons pour une modification des Lois du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz (*infra*).

Au vu de ce qui précède, nous nous opposons à la réforme telle que proposée dans le projet de loi « pot-pourri V » et formulons les recommandations développées ci-dessous.

4. PROPOSITIONS

- **FIXER LE DÉLAI DE PRESCRIPTION A DEUX ANS**

Nous nous rallions à l'avis du Conseil Supérieur de la Justice¹³ (ci-après, « CSJ »), lequel retient un **délai de prescription de deux ans**.

Conformément à cet avis, **ce délai permet au consommateur** :

- de conserver une série de documents et de se procurer auprès de sa banque les extraits de compte nécessaires
- d'exercer son droit à la contestation des index

Ce délai permet également aux fournisseurs de procéder au décompte annuel et d'éventuellement rectifier les comptes dans les délais requis.

Une prescription de deux ans correspond, en outre, à la prescription retenue pour les **prestations de soins de santé** prévue par l'article 2277bis du Code civil¹⁴. Le parallèle avec les soins de santé répond selon nous à l'objectif visé par **l'article 23 de la Constitution**, lequel reconnaît à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il est important de souligner que **le droit à l'énergie participe à la fois du droit à la santé et du droit au logement**, l'utilisation de l'électricité, du gaz et de l'eau permettant de satisfaire les besoins vitaux de chaque individu (chauffage, alimentation, etc.). Il est donc essentiel que ce droit fondamental bénéficie d'une protection particulière.

Enfin, un délai de prescription de deux ans rejoint également le **choix du législateur français**, qui a inscrit dans son Code de la Consommation (article L218-2) que « *L'action des professionnels pour les biens ou les services qu'ils fournissent aux consommateurs, se prescrit par deux ans* ».

¹² « *Aucune consommation d'électricité ou de gaz naturel antérieure de plus de quatorze mois au dernier relevé ou autorelevé ne peut être facturée, sauf en cas de défaut d'accès au compteur, d'absence de transmission par le consommateur d'un index relatif à sa consommation réelle, après un courrier adressé au client par le gestionnaire de réseau par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, ou de fraude.* » Article 202 de la loi n°215-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique dans le cadre d'une croissance renouvelable, Journal Officiel, RF n° 0189, 18 août 2015.

¹³ CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE, Avis du 17 octobre 2016, pp. 1-2, www.csj.be.

¹⁴ « *L'action des prestataires de soins pour les prestations, biens et services médicaux qu'ils ont fournis, y compris l'action pour frais supplémentaires, se prescrit vis-à-vis du patient par deux ans à compter de la fin du mois au cours duquel ils ont été fournis. Il en va de même en ce qui concerne les prestations, services et biens médicaux et les frais supplémentaires qui ont été fournis ou facturés par l'établissement de soins ou par des tiers.* » (article 2277bis du Code civil)

- **FIXER LE POINT DE DÉPART DU DÉLAI AU 1^{ER} JOUR DU MOIS QUI SUIT LE RELEVÉ D'INDEX**

Il est selon nous vain de débattre du délai de prescription sans préalablement déterminer avec acuité son point de départ (*supra*).

A cet égard, nous regrettons que le projet de loi évoque à peine la question, renvoyant à l'article 2257 du Code civil afin de faire courir la prescription à la *date d'échéance des factures*. Comme déjà évoqué, ce point de départ nous semble inadéquat, eu égard à la spécificité des factures énergétiques et à leur établissement aléatoire et incertain (*supra*).

Nous estimons que **le point de départ de la prescription doit être le plus proche possible de la période de consommation concernée et ne peut en aucun cas être laissé au seul bon vouloir du créancier**. Ainsi, nous sommes d'avis que :

1. **Le point de départ ne doit pas être lié à la facturation mais au relevé d'index.**
Par relevé d'index on entend soit le relevé physique effectué par le gestionnaire de réseau (GRD), soit l'auto-relevé transmis par le consommateur, soit l'estimation effectuée par le GRD quand le consommateur n'a pas adressé ses index après en avoir été invité par lettre recommandée du GRD.
2. **La prescription commencerait à courir le 1er jour du mois qui suit ce relevé d'index.**
Dans l'hypothèse où le relevé d'index n'aurait pas eu lieu, le délai de prescription prend cours à partir de l'auto-relevé ou de l'estimation par le gestionnaire de réseau réalisée après un envoi recommandé au consommateur
3. Si le point de départ de la prescription devait rester lié à la **facturation**, nous demandons alors au législateur de déterminer, comme en droit français, une limite au-delà de laquelle les fournisseurs ne peuvent plus facturer et ce, pour éviter de leur laisser la possibilité de facturer tardivement et de postposer la prise de cours du délai de prescription. Nous proposons ainsi d'harmoniser par une loi fédérale le délai de facturation à **douze mois** (*infra*).

Dans cette hypothèse, **la prescription commencerait à courir le 1^{er} janvier qui suit l'année civile au cours de laquelle l'énergie est fournie**¹⁵.

- **RENDRE OBLIGATOIRE L'OBLIGATION DE FACTURER ANNUELLEMENT**

A moins de rendre légalement obligatoire la facturation annuelle des fournisseurs et d'assortir cette obligation d'une **sanction absolue** qui interdirait la facturation passé ce délai d'un an, il est selon nous **préjudiciable pour le consommateur de lier le délai de prescription à la date d'échéance des factures**.

A ce sujet, le Médiateur fédéral, dans son avis du 15 avril 2016¹⁶ :

¹⁵ Loi de 1913 sur le crédit des petits commerçants et artisans et sur les intérêts moratoires, *M.B.*, 2 mai 1913, p. 2930.

¹⁶ SERVICE DE MÉDIATION DE L'ÉNERGIE, Avis 16.009 concernant les « Propositions de modification et d'amélioration de l'accord du consommateur », 15 avril 2016, p. 12 et s., www.mediateurenergie.be.

- recommande que l'Accord « Consommateur » soit complété afin que le fournisseur ne puisse plus **facturer** une consommation plus de douze mois à partir de la réception des données du compteur par le gestionnaire de réseau de distribution¹⁷
- propose en outre une **compensation financière** pour le consommateur en cas de facturation tardive émise au moins six semaines après le relevé du compteur, afin de garantir un équilibre complet dans les relations contractuelles¹⁸ (point V.I.19)

Il convient selon nous d'aller plus loin encore, et de **modifier la Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité et la Loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché du gaz et au statut fiscal des producteurs d'électricité** afin d'obliger le fournisseur à facturer dans un délai de douze mois à partir de la réception des données du compteur, sans quoi le fournisseur ne pourra plus procéder au recouvrement des sommes. A défaut de modification des lois précitées, il convient de modifier les Ordonnances et Décrets régionaux.

A nouveau, il nous semble prégnant de faire ici appel au droit comparé, puisqu'**en France**, le délai maximal endéans lequel les fournisseurs peuvent émettre une facture s'élève à quatorze mois¹⁹.

A la lumière de ce qui précède, nous recommandons au législateur de :

- ✓ Fixer **le délai de prescription** de l'article 2277 du Code civil à **2 ans** pour les dettes d'énergie
- ✓ Prévoir que **le point de départ du délai de prescription**, prend cours à compter du **1^{er} jour du mois qui suit le relevé d'index**.
Si aucun index ne devait être relevé, communiqué, ou estimé, la prescription commencerait à courir à compter du 1er janvier qui suit l'année civile au cours de laquelle l'énergie a été fournie.

Si le point de départ de la prescription devait rester lié à la facturation, nous proposons **une harmonisation des législations régionales relatives au délai de facturation du fournisseur**, en insérant une disposition dans les lois du 29 avril 1999 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz, en vertu de laquelle:

- ✓ **Le fournisseur est tenu de facturer dans un délai de 6 semaines** à compter de la communication des données de comptages par le gestionnaire de réseau et de distribution.
- ✓ **Que passé ce délai de 6 semaines**, le fournisseur sera redevable d'une compensation financière.
- ✓ **Qu'au-delà d'un délai de 12 mois**, à compter de la communication des données de comptages, le fournisseur ne peut plus émettre de facture et perd le droit de procéder au recouvrement des sommes facturées tardivement
- ✓ **Que le délai de prescription prend cours, dans ce cas, à compter du 1^{er} janvier qui suit l'année civile au cours de laquelle l'énergie est fournie.**

¹⁷ « Ne plus prévoir également une période de plus de douze mois à partir de la réception des données du compteur par le gestionnaire de réseau de distribution pendant laquelle le fournisseur peut encore facturer une consommation. »

¹⁸ « Prévoir que chaque année une facture finale est dressée sauf si le fournisseur n'a pas reçu les éléments de mesure. En aucun cas, le fournisseur ne peut effectuer sa propre estimation de la consommation. Si la facture de décompte ou la facture finale est rédigée plus de six semaines après la réception du relevé de compteur, chaque mois entamé au-delà de ces six semaines donnera lieu à une indemnité équivalente au coût d'une mise en demeure comme indiquée dans les conditions générales du fournisseur. »

¹⁹ Loi n°215-992 du 17 août 2015, *op. cit.*.

5. CONTACTS

- **Pour Bruxelles**

Nicolas Poncin, Coordinateur IGE
Infor GazElec
Chaussée de Haecht,51 - 1210 Bruxelles
Asbl Infor Gaz Elec
Tél : 02/209 21 90
E-mail : info@gazelec.info

- **Pour la Wallonie**

Marie CHARLES
RWADE (Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie)
Rue du Lombard, 8/2
5000 Namur
Tél : 081/711371
E-mail : marie.charles@rwade.be

6. SIGNATAIRES

Asbl Centre d'Appui-Médiation de Dettes , Anne Defossez, directrice
www.mediationdedettes.be

Fédération des Services Sociaux - Centre d'Appui Social Energie (CASE), François Grevisse
www.fdss.be

Infor Gaz Elec Asbl, Nicolas Poncin, coordinateur IGE
www.inforgazelec.be

RWADE (Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie) , Aurélie Ciuti, coordinatrice
www.rwade.be



ANNEXE 1 : PROBLEMATIQUES CONCRETES RENCONTREES DANS LA PRATIQUE

La facture du fournisseur pose de nombreuses difficultés en pratique dont voici quelques exemples tirés de nos dossiers :

- Mme X emménage dans son appartement et conclut un contrat de fourniture avec le fournisseur Y, pour les deux compteurs (gaz et électricité). Elle reçoit une confirmation de son contrat ainsi qu'une estimation de ses acomptes, qu'elle paiera régulièrement. Six ans plus tard, elle reçoit une facture du gestionnaire du réseau l'informant qu'elle a durant toutes ces années consommé du gaz sans contrat, et qu'à ce titre elle sera facturée au tarif « fraude » pour les 6 années, soit à 200% du tarif appliqué par son fournisseur. Il apparaîtra que son contrat n'a été activé que pour l'électricité et non pour le gaz, sans qu'elle n'en soit informée, et ce pour des raisons techniques liées au compteur.
- Mr Z est client du fournisseur X depuis des années, et paye ses factures par domiciliation. Il reçoit une facture annuelle pour la période de 2012 à 2016, de plusieurs milliers d'euros et s'en étonne. Le fournisseur exige le paiement de la facture, et lance la procédure de recouvrement. Après de nombreuses recherches, le client comprendra que le fournisseur a émis durant toutes ces années de simples factures d'acomptes, et aucune facture annuelle, de sorte que la facture exorbitante couvre une longue période durant laquelle il n'a été dûment informé ni de sa consommation ni du coût qui s'y rapporte.
- Mme X déménage en 2012 et clôture son contrat. Elle doit normalement, dans les 6 semaines de cette clôture et du renvoi des index relevés à cette date, recevoir une facture de « clôture ». Ce n'est qu'en 2015 qu'elle recevra sa facture.
- Mr Y devient client protégé après avoir contracté une dette auprès de son fournisseur X. Il sera alors fourni à ce titre par le fournisseur social (gestionnaire de réseau) et le contrat qui le lie à son fournisseur X est suspendu pendant toute la durée de l'apurement de la dette. Une fois sa dette énergie apurée auprès de son fournisseur X, son contrat de fourniture reprend avec son fournisseur X. Mais Mr Y a déménagé durant la suspension de son contrat, et ne reçoit plus de facture. Il s'adresse au fournisseur social (gestionnaire de réseau), qui l'informe qu'il n'est plus client protégé, et s'adresse ensuite à son fournisseur X, qui l'informe que son contrat n'existe plus. Au bout de plusieurs mois, il reçoit une citation d'huissier à comparaître devant le Juge de Paix, parce qu'il n'a pas payé ses factures durant ces mois. Le fournisseur X n'avait pas la bonne adresse.
- Mr et Mme Z sont clients chez le fournisseur Y. Ils reçoivent en mars 2013 une facture de décompte annuel qu'ils payent comme chaque année. En juin 2014, ils reçoivent une autre facture annuelle de 13.000€ relative à leur consommation de gaz seulement. La facture reprend la période de 2008 à 2013 avec de nouveaux index. Il apparaîtra que le gestionnaire de réseau avait durant toutes ces années estimé des index à la baisse. Cette facture rectifie celle reçue en 2013 (après plus de 12 mois donc). Puisqu'il s'agit d'une rectification à la demande du gestionnaire de réseau, le délai de rectification est, en effet, étendu à 2 ans. En outre, ce dernier considère que le ménage est de « mauvaise foi » (voir point 2 de la note *supra*) et remonte donc à 2008, soit 5 ans en arrière pour rectifier la facture.

Ces situations concrètes réelles démontrent que le point de départ du délai de prescription ne peut être lié au processus de facturation. Au contraire de la facture, le relevé d'index annuel représente selon nous le point de départ le plus sûr et le plus objectif, sous réserve de certaines garanties telle que l'envoi d'un courrier recommandé au consommateur en cas d'absence de relevé d'index.