

Dettes d'énergie et plan d'apurement raisonnable

Table des matières

INTRODUCTION	2
I. LA DIGNITÉ HUMAINE - POINTS DE REPÈRES	4
1. Diverses références	6
a. Seuil de pauvreté.....	6
b. Budgets de référence	8
c. Revenu d'intégration sociale du CPAS.....	10
d. Pourcentage de revenus.....	11
2. Conclusions intermédiaires	12
II. NEGOCIER UN PLAN DE PAIEMENT - STRATEGIES ET MARGES DE MANOEUVRE.....	14
1. Négociation avec le fournisseur actuel	15
2. Négociation après un changement de fournisseur	17
3. Négociation à la suite de l'octroi du statut de client protégé.....	17
4. Distinguer la dette d'électricité de la dette de gaz	18
5. Compétences des CPAS dans l'élaboration et l'exécution d'un plan de paiement.....	19
6. Questions en suspens.....	19
III. RECOURS A UN TIERS	22
1. Les travailleurs sociaux qualifiés	22
2. Les Juges de paix	23
a. Termes et délais (1244, §2 du Code civil).....	23
b. Remise partielle ou totale de dettes	24
3. Le Service de médiation de l'énergie (SME) – service des litiges de Brugel	24
CONCLUSIONS	25

INTRODUCTION

Depuis août 2011, les fournisseurs d'électricité et de gaz sont tenus de proposer un plan de paiement raisonnable au ménage restant en défaut de paiement malgré un rappel et une mise en demeure¹. En 2018, le législateur apporte les précisions suivantes : « Le caractère raisonnable du plan d'apurement, notamment de sa durée et du montant des paiements échelonnés, s'apprécie en fonction de l'équilibre qu'il établit entre l'intérêt du fournisseur à obtenir le remboursement de sa dette dans un délai raisonnable et l'intérêt du client à apurer sa dette dans un délai adapté à sa situation financière. Un plan d'apurement n'est pas raisonnable s'il porte atteinte à la possibilité pour le client et sa famille de mener une vie conforme à la dignité humaine. Brugel détermine les informations minimales que tout plan d'apurement doit contenir »².

Par ailleurs, les Ordonnances bruxelloises « électricité » et « gaz »³ prévoient la possibilité pour le débiteur de négocier ou renégocier son plan de paiement lors du passage sous statut de client protégé.

Cependant, la notion de « plan d'apurement raisonnable » - à savoir acceptable pour le créancier en terme d'échéance de remboursement, **tout en étant soutenable** pour le débiteur au regard de l'ensemble de ses charges et ressources - n'a pas été balisée plus concrètement par le législateur, en dehors d'une référence à une notion – a priori « abstraite » – de dignité humaine.

Or, nous constatons sur le terrain une réelle difficulté pour le consommateur à négocier un plan raisonnable en raison d'un rapport de forces déséquilibré. Et pour cause : à la suite de la mise en demeure originelle, l'appréciation du caractère raisonnable du plan appartient uniquement aux fournisseurs. Or, excepté le montant de la dette, ceux-ci ne disposent d'aucune information utile relative à la situation personnelle du débiteur pour faire une proposition raisonnable pour les deux parties. Ceci aboutit à un traitement aléatoire et inéquitable entre clients.

Il nous paraît donc nécessaire de tracer les contours, de proposer des repères permettant d'évaluer le caractère raisonnable du plan d'apurement.

La question centrale est la suivante : **comment un consommateur vulnérable et endetté pourrait-il respecter un plan de paiement, imposé unilatéralement par le fournisseur, qui ne tiendrait pas compte de sa situation financière, familiale et sociale ?**

Dans le contexte actuel, nous craignons que la précarité de ces consommateurs s'accroisse et que leur dignité ne soit pas respectée. En effet, la pauvreté et la précarité ne sont pas d'abord une question d'argent (insuffisance de revenus et de ressources pour assurer des moyens de subsistance durables), mais bien une impossibilité de faire valoir ses droits, une impuissance à les exercer⁴. Selon Jean Labbens, « on est pauvre lorsqu'on n'arrive pas ou mal à s'approprier des droits (...), qui est vraiment un pouvoir sur autrui »⁵.

¹ Article 25sexies, §1, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale ; article 20quater, §1, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale.

Dans la suite du texte, ces ordonnances seront appelées « ordonnance électricité » et « ordonnance gaz ».

² Brugel a entamé des consultations sur cette question début 2020. Les résultats ne sont pas encore connus.

³ Article 25septies, §4, de « l'ordonnance électricité » ; article 20quinquies, §4, de « l'ordonnance gaz ».

⁴ F. De Boe et H. Van Hootegem, « Introduction », in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Bruxelles, La Charte, 2017, p. 1.

⁵ J. Labbens, *Sociologie de la pauvreté*, Paris, Gallimard (Coll. Idées, n°393), 1978, pp. 93-94.

Légalement, pour être raisonnable, un plan doit respecter la dignité humaine du débiteur ; si l'on veut résolument accomplir cet objectif, le droit devrait désormais être plus précis encore, pour être plus opérationnel et dès lors « plus appropriable » par les débiteurs.

Par conséquent, nous aborderons d'abord, dans cette note, quelques points de repères utiles pour évaluer le caractère raisonnable d'un plan de paiement, en tentant de baliser la notion de dignité humaine (I). Nous verrons ensuite les stratégies et les enjeux de la négociation d'un plan de paiement (II). Dans cette perspective, nous relèverons le rôle indispensable des tiers pour équilibrer la relation entre le consommateur et le fournisseur (III).

I. LA DIGNITÉ HUMAINE - POINTS DE REPERES

Tous les professionnels en charge de la médiation de dettes s'accordent sur l'idée selon laquelle un plan de paiement doit respecter la dignité humaine du débiteur.

La « dignité humaine » est une notion complexe à appréhender.

Elle a été consacrée dans la Constitution belge⁶, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁷ et la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948⁸. La doctrine et la jurisprudence se sont penchées sur le concept, notamment dans la problématique du remboursement des dettes.

Voici quelques exemples de jurisprudences qui abondent toutes dans le même sens à donner à la notion de dignité.

Ainsi, le Tribunal du travail de Mons⁹ précise que : « *La loi ne définit pas ce concept de « dignité humaine », concept complexe qui doit être apprécié par le juge au regard de chaque situation individuelle qui lui est soumise. Sans enfermer cette notion dans une définition hermétique, il peut être précisé que la dignité humaine doit avant tout, permettre à l'intéressé de faire face d'une part, aux **besoins essentiels de la vie (par ex. se nourrir, se vêtir, se loger et se soigner) et d'autre part, aux frais indispensables pour éviter, autant que possible, sa marginalisation sociale (par ex. pour travailler ou rechercher un travail, pour suivre une scolarité, pour payer taxes et impôts, pour régler les assurances utiles mais aussi pour faire face à un minimum de loisirs).** » La Cour du travail de Mons, partant du constat que la dignité humaine n'est pas définie, admet à son tour qu'il faut retenir la définition de droit commun et, après s'être plongée dans les Dictionnaires Larousse et Robert de la langue française, dégage une conclusion, selon laquelle ces deux dictionnaires donnent de la dignité une définition qui renvoie certes à l'humain mais aussi **au respect de soi-même ainsi qu'à l'amour propre en fonction de la condition humaine des individus dans la société. Dans une société dite civilisée - et la Cour relève « et plus particulièrement postindustrielle » -, la notion de dignité recouvre la satisfaction raisonnable (d'une manière responsable) d'autres besoins que celle des besoins élémentaires.** La loi organique des CPAS vise d'ailleurs les aides de type palliatif, curatif, préventif et en outre – de manière exemplative – toute aide matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique. En conséquence, **l'appréciation de la dignité humaine doit se faire en fonction de chaque cas d'espèce, au-delà d'un « socle irréductible »**¹⁰.*

La Cour du travail de Liège réfère, pour sa part, à des auteurs de doctrine, **examinant** les éléments pris en compte par les juridictions du travail pour apprécier la notion de dignité humaine¹¹: « Les

⁶ Article 23 : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. (...) Ces droits comprennent notamment : (...) 3° le droit à un logement décent ; (...) ».

⁷ Article 1 : « La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée. ».

⁸ Préambule : « reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine » et article 1 : « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ».

⁹ Trib. trav. Mons (10e ch.), 11 décembre 2008, inéd., RG n° 08/3709/B.

¹⁰ Cour du travail de Mons, 5 novembre 2008, R.G. n° 21.287.

¹¹ **Cour du travail de Liège (section Namur), 4 mars 2008, R.G. n° 8.210/06.**

juridictions du travail s'écartent parfois de toute considération financière et apprécient l'aide, non en termes de nécessités économiques, mais en termes d'opportunité, d'aptitude à permettre au demandeur de faire face à une situation délicate (p. ex., le décès d'un proche) ou à contribuer à l'amélioration des conditions de son épanouissement personnel, sur les plans social, culturel ou intellectuel. **La dignité humaine ne s'apprécie plus alors en fonction de besoins de première nécessité ou de conditions minimales de vie à assurer dans le chef du demandeur, mais en fonction des aides à mobiliser pour accompagner la personne intéressée dans sa recherche légitime d'épanouissement personnel, de réalisation de soi et de sa condition d'homme ou de femme. Au-delà d'une stricte analyse financière de la situation, le tribunal retient le désir d'une vie autonome, l'aspiration à une émancipation sociale ou à une intégration culturelle dans la société pour guider son appréciation de l'aide la plus appropriée.** En ce sens, il a été rappelé qu'actuellement, en Belgique, les droits fondamentaux dépassent la simple satisfaction des besoins de base (nourriture, logement, habillement, soins de santé, ...) et comprennent le droit au travail, le droit au respect de la personne, le droit à des relations sociales, le droit à des activités d'épanouissement physique ou culturel »¹².

Plus récemment, la même Cour du travail de Liège a rappelé que le droit subjectif de chaque individu de mener une vie conforme à la dignité humaine revient à garantir *in concreto* que ses ressources lui permettent à la fois de **faire face à des dépenses de première nécessité mais aussi d'assumer d'autres frais que ceux-ci, indispensables pour mener une vie digne dans la société. La première catégorie couvre les frais d'alimentation, de logement, de scolarité et de frais médicaux et la seconde, à titre d'exemple, le droit aux relations personnelles et sociales, à l'information, aux loisirs, à la formation, etc**¹³.

La dignité humaine est par ailleurs la pierre angulaire de **la loi relative au règlement collectif de dettes**. Celle-ci précise en effet que : « *le plan de règlement a pour objet de rétablir la situation financière du débiteur, en lui permettant notamment dans la mesure du possible de payer ses dettes et en lui garantissant simultanément ainsi qu'à sa famille, qu'ils pourront mener une vie conforme à la dignité humaine*¹⁴. ».

Le législateur énonce deux intérêts légitimes qui doivent être traités de manière égale, à savoir, redresser la situation financière du débiteur et lui assurer ainsi un niveau de vie conforme à la dignité humaine. Il s'agit ensuite de faire en sorte que les créanciers soient remboursés dans la mesure du possible.

Nul ne peut donc faire fi de la dignité humaine au motif qu'il y a une dette à rembourser. Ou, en d'autres termes, le droit légitime et légalement reconnu du créancier se doit d'être tempéré ou suspendu lorsque la dignité humaine du débiteur est en jeu.

¹² » M. VAN RUYMBEKE et Ph. VERSAILLES, L'aide sociale, in Commentaires du droit de la sécurité sociale, Guide social permanent, Partie III, Livre I, Titre III, Chap. I, 1, n°510.

¹³ **Cour du travail de Liège, 11 janvier 2013, R.G. n° 2012/AL/198.**

¹⁴ Article 1675/3, al.3, du Code judiciaire.

1. Diverses références

Abordons maintenant **diverses « références »** pour appréhender les « implications financières » de la notion de dignité humaine ; autrement dit, ces références sont utiles pour déterminer le montant « raisonnable », compatible avec la dignité, dont dispose le débiteur pour rembourser ses dettes. Aucune de ces références ne pourrait servir de base exclusive valable dans toutes les situations d'endettement. En revanche, chaque cas d'espèce, analysé individuellement, devrait trouver réponse dans une de ces références. Nous aborderons les références suivantes :

- a) le seuil de pauvreté
- b) les budgets de références
- c) le revenu d'intégration sociale
- d) un pourcentage de revenu

Ainsi, la Cour du Travail de Liège a jugé, en 2016, qu'en matière d'aide sociale financière, *si le respect de la dignité humaine est traditionnellement apprécié sous l'angle de l'état de besoin et fréquemment par référence aux barèmes d'autres prestations sociales, au premier rang desquelles le revenu d'intégration, cette référence n'est cependant nullement obligatoire et n'a qu'une valeur purement indicative*. Les circonstances de l'espèce peuvent justifier de prendre en compte des ressources nécessaires à mener une vie conforme à la dignité humaine, pendant un certain temps, sur la base de montants supérieurs à ceux du revenu d'intégration, en acceptant dans le budget du ménage des dépenses habituellement non compatibles avec le bénéfice de l'aide sociale, tel qu'un loyer élevé par rapport aux revenus¹⁵.

Parallèlement, le Tribunal du travail de Liège, ayant à trancher un litige sur l'octroi d'une aide sociale par le CPAS au nom du respect de la dignité humaine, déclare que si la notion de « **seuil de pauvreté** » n'est pas juridique, elle peut se montrer utile dans plusieurs contentieux sociaux afin de comparer diverses situations et de procéder à un examen de proportionnalité ; en ajoutant que la formule générale de calcul de ce taux pour un ménage est la suivante : $\text{taux isolé} \times 1 \text{ (demandeur)} + 0,5 \text{ (second adulte)} + 0,3 \text{ (par enfant à charge de moins de 14 ans...)}^{16}$.

Il nous revient de décliner ces différentes références.

a. Seuil de pauvreté

Le seuil de pauvreté est le seuil en-dessous duquel une personne est statistiquement en risque de tomber dans la pauvreté, et ce sur base d'études sociologiques et scientifiques réalisées dans chaque pays européen¹⁷.

¹⁵ Cour du Travail de Liège, 12 avril 2016, RG 2016/AN/37.

¹⁶ Trib. trav. Liège (div. Namur), 4 novembre 2016, R.G. 16/1.489/A.

¹⁷ Le seuil de pauvreté équivaut à 60% du revenu médian ; le revenu médian étant le revenu tel que la moitié de la population considérée gagne moins et l'autre moitié gagne plus. Les personnes qui ont un revenu inférieur à ce seuil sont considérées comme pauvres.

Certains tribunaux, attentifs à la notion de dignité humaine, s'y réfèrent lors de la fixation du « pécule de médiation ». Pour rappel, le « pécule de médiation » est le montant mensuel, « intouchable », mis à la disposition du débiteur afin de faire face aux dépenses courantes telles que le loyer, la mensualité d'un prêt hypothécaire, les factures d'énergie, les frais de nourriture, d'habillement, de loisirs, etc. Le montant disponible pour rembourser la (les) dette(s) est ce qu'il reste des ressources du débiteur une fois qu'il a fait face aux dépenses nécessaires à une vie digne.

En application de l'article 1675/13, § 5, du Code judiciaire, le Tribunal du travail de Liège¹⁸ considère que « *le pécule de la partie requérante doit être fixé à la somme de 1.000 euro par mois (en ce compris le paiement de la part contributive pour son fils) (ce montant est inférieur au montant insaisissable de ses revenus (articles 1409 à 1412 du Code judiciaire : au 1/1/2009, 981 euro par mois + 61 euro par enfant à charge), mais est supérieur au RIS « chef de famille » (qui est de 948,74 euro au 1/9/2008), ainsi qu'au seuil de pauvreté).* ».

En Belgique, sur base de l'enquête EU-SILC 2018 (revenus de 2017), le seuil de risque de pauvreté est de 1 187 € par mois, pour une personne isolée, 1 979€ pour un parent seul avec deux enfants et 2 572 € pour un couple avec deux enfants.

En Région bruxelloise, le pourcentage de la population vivant sous le seuil de risque de pauvreté (entre 28 % et 37 %) est significativement plus élevé qu'en Flandre (entre 8 % et 12 %) et en Wallonie (entre 18 % et 26 %).¹⁹

Nous constatons qu'un débiteur dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté est bien souvent dans l'incapacité de proposer un plan de paiement et, en d'autres mots, est insolvable. Ceci dit, nous sommes conscients que les montants de la plupart des allocations sociales sont à peine supérieurs, voire inférieurs à ce seuil. A titre d'exemple, le revenu d'intégration sociale au 01/03/2020 s'élève à 958,91 euros pour les personnes isolées et la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) permettra à une personne seule de disposer de 1 154,41 euros/mois.

A suivre exclusivement la référence du « seuil de pauvreté », l'ensemble des allocataires du CPAS ne seraient jamais en mesure de se voir imposer un plan de paiement, puisqu'ils vivent déjà en deçà du seuil de pauvreté. Or, comme évoqué *infra*, si le juge ne peut infliger, par jugement dans le cadre d'un règlement collectif de dettes, un plan de paiement qui ne laisse au débiteur qu'une somme inférieure au revenu d'intégration sociale, rien n'empêche le débiteur et le fournisseur de se mettre d'accord, de leur « plein gré », sur un tel plan, même si cela risque, dans un nombre très significatif de cas, d'exposer le débiteur à un nouvel endettement.

¹⁸ Trib. trav. Liège (3e ch.), 2 mars 2009, inéd., RG n°07/0743. (www.juridat.be).

¹⁹ Source : Baromètre social 2019 publié par l'Observatoire de la Santé et du Social (<https://www.ccc-ggc.brussels/fr/observatbru/publications/2019-barometre-social>)

b. Budgets de référence²⁰

Les professionnels actifs sur le terrain de la pauvreté et du surendettement sont amenés à élaborer des budgets afin de déterminer le montant destiné à l'apurement des dettes.

En 2009, une étude²¹, ayant pour but d'offrir à ces professionnels des balises pour déterminer un seuil minimal de revenus en-deçà duquel il n'est pas possible de mener une existence conforme à la dignité humaine, a été menée en Flandre. Cette étude a élaboré des références budgétaires qui pourraient permettre à tout individu d'atteindre un niveau de bien-être acceptable et une vie conforme à la dignité humaine, et ainsi éviter l'exclusion sociale. Cet outil se base sur la « Theory of human need »²² qui, au-delà des besoins primaires à rencontrer (boire, se nourrir, avoir un toit, se soigner,...), met également l'accent sur le besoin fondamental pour tout être humain d'avoir une identité, de la reconnaissance et du lien.

Les chercheurs flamands se sont appuyés sur des paniers de dépenses, regroupés en grands items (alimentation, vêtements et chaussures, santé et hygiène, logement et sécurité, développement et sécurité de l'enfant, repos et divertissement, entretien des relations, mobilité) sur base desquels des montants de dépenses *ad minima* ont été déterminés en fonction de différents profils de ménage, mais aussi à la suite d'arbitrages en matière de dépenses prioritaires.

Cet ouvrage conséquent a été adapté et vulgarisé par l'asbl Financité (anciennement Réseau de Financement alternatif). Elle a publié une brochure²³ reprenant le cadre théorique et la méthodologie adoptée pour l'élaboration des paniers. Ce document comprend également des appréciations sur les choix de dépenses effectués.

Ces références budgétaires présentent des avantages : elles permettent de diminuer les disparités des pratiques des intervenants dans le cadre d'un dossier d'endettement et de diminuer la part d'arbitraire dans la fixation de la capacité contributive d'un débiteur.

Elles doivent néanmoins être utilisées avec la plus grande prudence pour ne pas les détourner de leur finalité qui est le respect de la dignité humaine.

Il faut dès lors tenir compte des mises en garde suivantes²⁴ :

- **Actualisation** : seule la Flandre actualise chaque année ces grilles. Et elle tient compte uniquement des spécificités de la région flamande, comme par exemple, les frais scolaires qui sont limités par la législation flamande. Elles ne sont donc pas exploitables comme telles dans les deux autres régions. Ces dernières n'ont plus actualisé les grilles depuis 2010.

²⁰ Ce chapitre reprend très largement des informations provenant du site www.checkyourbudget.be.

²¹ Storms, B. et Van den Bosch, K. (red.), *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Leuven, Acco, 2009.

²² Doyal, L. et Gough, I., *A theory of human need*, London, Macmillan, 1991.

²³ Jérusalmy, O., « Références budgétaires minimales pour une vie digne 2008-2009 », *Cahier FINANcité*, n°16, décembre 2009. https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/1107_0.pdf.

²⁴ Mises en garde extraites du site www.checkyourbudget.be.

- Il s'agit de références budgétaires "**minimales**" qui ont été conçues dans une approche essentiellement "négative" des besoins. Elles prennent en compte, pour chaque panier, ce qui est nécessaire afin d'éviter des carences dont on peut objectivement argumenter qu'elles auront des conséquences néfastes pour l'individu et sa famille.
- Pour pouvoir mener une vie digne, il faut pouvoir disposer des moyens nécessaires pour accéder à **l'ensemble des paniers** décrits, aucun d'entre eux ne pouvant être sacrifié au dépend d'un autre. Or, il a été constaté que certains juges et médiateurs judiciaires se réfèrent, lors de l'établissement du budget à certains paniers, généralement les plus bas, et ne tiennent pas compte d'autres paniers tels que repos et divertissement.
- Ces " références " **ne doivent pas être confondues avec une prescription sur la manière dont les dépenses doivent être réalisées**. Elles ne signifient en aucun cas que pour vivre dignement, il faut consommer de la manière décrite dans le budget.
- L'étude s'est limitée à **certaines familles "types"**. Et elle part du postulat que les personnes qui composent le ménage :
 - sont en bonne santé (pas de frais autres que préventifs),
 - ont moins de 65 ans (pas de frais spécifiques liés à l'âge),
 - ne travaillent pas (pas de frais de garde d'enfant, de mobilité, etc.),
 - disposent d'une très bonne capacité de gestion et de planification,
 - disposent d'un congélateur (achats en grandes quantités),
 - vivent dans une ville où les transports publics sont performants et les commerces aisément disponibles.

Il est donc nécessaire de garder à l'esprit que **de nombreux paramètres n'ont pas été pris en compte** tels que les enfants en bas âge ou les étudiants de plus de 15 ans, la vieillesse, les maladies (chroniques ou non), la coparentalité, les frais liés à l'exercice d'un travail.

Financés par la Politique scientifique fédérale, des chercheurs de l'université d'Anvers, de l'université de Liège et de la Katholieke Hogeschool Kempen ont étendu l'étude²⁵ à d'autres types de familles : personnes disposant d'un travail, familles recomposées, les personnes âgées, familles avec enfants aux études supérieures et propriétaires de leur logement. Selon cette étude datant de 2010, pour une femme isolée en Région bruxelloise, le budget mensuel global minimum était de 1 086 euros (1 088 euros pour un homme isolé et 2 187 euros pour un couple avec deux enfants de 8 et 15 ans).

En conclusion, ces outils pratiques ne remplaceront pas le travail nécessaire des professionnels d'élaborer avec le ménage un budget personnalisé, *in concreto*, tenant compte des besoins spécifiques du celui-ci. Il faudra prendre en compte les coûts réels liés aux soins de santé, à la garde

²⁵Pour lire le résumé de cette étude, suivez le lien
http://www.checkyourbudget.be/IMG/pdf/Resume_Etude_Ref_budgetaires_FR092010.pdf.

d'enfants, au budget vestimentaire, aux besoins énergétiques, aux coûts de mobilité et des activités sociales qui doivent être déployées, etc²⁶.

Ainsi, le Tribunal du travail de Bruges²⁷, se prononçant sur une demande de remise totale de dettes dans le cadre d'un règlement collectif de dettes (art. 1675/13bis du Code judiciaire), utilise la notion de « budget de référence » pour déterminer si l'intéressée bénéficie de suffisamment de ressources pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Ce qui ne l'empêche pas de faire une analyse circonstanciée de la situation de la demanderesse.

[...] S'appuyant sur les travaux parlementaires, le tribunal indique qu'une remise totale de dettes, sur base de l'article 1675/13bis du Code judiciaire, n'est possible que dans des situations sans issue, pour autant que la remise totale soit « *la seule réponse socialement acceptable* » et qu'en outre il soit dans l'intérêt de tous de trouver une solution rapide.

En conséquence, le tribunal vérifie si la personne endettée remplit ces conditions. Il constate qu'il s'agit d'une femme veuve, âgée de 75 ans, qui bénéficie d'une chimiothérapie dans le cadre des soins palliatifs. Son espérance de vie est donc très limitée. En référence au budget standard (B., Storms en Van den Bosch, K. (red.), *Wat heeft een gezin minimaal nodig, een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Leuven, Acco, 2009), le tribunal décide que sa pension de 1.889,43 euros bruts par mois lui permet à peine de mener une vie conforme à la dignité humaine, compte tenu du fait que :

- d'une part, une partie importante de ses revenus est consacrée aux frais liés aux soins de santé (soins à domicile, transport en ambulance, médecins,...) soit un total de 650 euros par mois ;
- d'autre part, une proportion importante de ses revenus est aussi consacrée au logement (576 euros pour le loyer et 199 euros pour les charges fixes).

Compte tenu de ceci, le tribunal estime que même un règlement marginal des dettes n'est pas possible ni pour l'instant ni dans le futur. Ceci est d'autant plus vrai que l'intéressée doit pouvoir compter sur une réserve suffisante pour faire face à des dépenses médicales imprévues et pour lui assurer une fin de vie sereine et sans gros soucis matériels.

Le tribunal conclut ainsi que la personne endettée est dans une situation tellement sans espoir qu'une remise totale de dettes sur base de l'article 1675/13bis du Code judiciaire est « *la seule réponse socialement acceptable* ».

c. Revenu d'intégration sociale du CPAS

Bien que la notion de dignité humaine soit difficile à définir et soit très relative, le législateur belge a fixé des minima stricts. Il s'agit des montants insaisissables ou incessibles lorsqu'ils sont versés sur un compte bancaire²⁸.

²⁶ Signalons à cet égard que, dans les faits, la part du budget consacrée au logement (charges énergétiques comprises) par le ménage belge moyen ne cesse d'augmenter. En 2018, les ménages consacraient un tiers de leur budget à ce poste (source Statbel: <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/budget-des-menages#news>).

²⁷ Trib. Trav. Bruges, 10 juin 2013, RG n° 11/746/B, résumé du Centre pour l'égalité des chances.

²⁸ Articles 1409 à 1412 du Code judiciaire. Voy. également : <https://www.socialenergie.be/fr/balises-des-plans-de-paiement-et-seuls-dinsaisissabilite-en-quete-de-coherence/>

Dans le cadre d'un règlement collectif de dettes, pour pouvoir aller en-dessous de ces minima protégés, il faut impérativement obtenir l'accord explicite du débiteur. Néanmoins, le juge ne pourra jamais descendre en-deçà du revenu d'intégration sociale, majoré des allocations familiales, même avec le consentement du débiteur²⁹.

Notons qu'il ressort de l'étude citée ci-dessus que le revenu d'intégration sociale s'avère largement insuffisant pour mener une vie conforme à la dignité humaine³⁰.

En dehors d'un règlement collectif de dettes et par analogie, nous estimons que quel que soit le cadre de la négociation d'un plan de paiement (amiable ou judiciaire), le revenu d'intégration sociale majoré des allocations familiales doit être un revenu « intouchable ».

En d'autres mots, cela signifie que les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale sont généralement insolvables, c'est-à-dire « qu'ils parviennent tout juste à faire face à leurs dépenses quotidiennes de base mais n'ont aucun disponible supplémentaire à affecter au remboursement de leurs dettes, ou qu'ils ont des revenus insuffisants qui ne leur permettent même pas d'avoir un budget en équilibre. On parle alors de surendettement structurel puisque il est alors impossible de ne pas faire de nouvelles dettes »³¹.

d. Pourcentage de revenus

L'Union des Villes et de Communes de Wallonie asbl (Fédération des CPAS) avait proposé, lors des négociations politiques, de se référer aux revenus des personnes pour définir le caractère raisonnable d'un plan de paiement. Elle suggérait de définir la charge mensuelle consacrée au remboursement d'une dette d'énergie sur la base d'un pourcentage des revenus.

Dans une lettre adressée en 2011 au Ministre wallon du développement durable, de l'énergie, du logement, de l'immobilier, de la fonction publique, de la recherche scientifique, des infrastructures et de l'alliance emploi-environnement de l'époque, Monsieur Nollet³², elle avait émis la proposition suivante :

« - pour les ménages disposant de revenus inférieurs au revenu d'intégration octroyé pour un chef de famille (1.006,78 euros), le plan de paiement ne pourrait être supérieur à 25 euros par mois.

- pour les personnes disposant de revenus supérieurs au revenu d'intégration octroyé pour un chef de famille (1.006,78 euros), la charge mensuelle du plan de paiement ne pourrait dépasser 5 % des revenus nets, sauf accord du client d'affecter une part plus importante au remboursement de sa dette. »

²⁹ Article 1675/9, §4 du Code judiciaire.

³⁰ Storms, B. en Van den Bosch, K. (red.), *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Leuven, Acco, 2009. Un article analysant cette étude a été publié dans les *Echos du crédit et de l'endettement* n°23 de juillet, août et septembre 2009 par D. de Bleeker.

³¹ Définition du Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de la Région de Bruxelles Capitale in « Le médiateur de dettes face à la pauvreté », 2010.

³² http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/21-81133895233309282011093453376825993456.pdf.

Cette proposition bien qu'objectivant le caractère raisonnable du plan de paiement ne tient pas compte des besoins spécifiques du ménage ni des éventuelles autres dettes. Contrairement à l'Union des Villes et des Communes de Wallonie, nous estimons, comme évoqué *supra*, que le revenu d'intégration sociale majoré des allocations familiales est une « limite infranchissable » sous peine d'atteinte à la dignité humaine du débiteur.

Par ailleurs, si des maxima absolus sont fixés dans la loi, nous pouvons craindre que les fournisseurs les prennent comme règle et refusent de descendre en dessous de ces montants.

Néanmoins, retenons de cette « référence » que toute proposition de plan d'un fournisseur supérieure à 25 euros faite à un débiteur bénéficiaire du revenu d'intégration sociale³³ ou supérieure à 5% des revenus nets pour toute autre débiteur pourrait être qualifiée de non raisonnable.

2. Conclusions intermédiaires

Comme nous l'avons évoqué en ouverture de ce chapitre, aucune des « références » décrites ci-dessus - le seuil de pauvreté, les budgets de référence, le revenu d'intégration sociale ainsi qu'un pourcentage de revenu - ne pourrait servir de base exclusive valable dans toutes les situations d'endettement. En revanche, chaque cas d'espèce, analysé individuellement, devrait pouvoir trouver réponse dans une de ces références.

Il apparaît en outre clairement que le plan de paiement négocié doit laisser un disponible mensuel au minimum égal au revenu d'intégration sociale augmenté des allocations familiales afin que le débiteur puisse faire face aux dépenses quotidiennes, parmi lesquelles les factures énergétiques intermédiaires, qui continuent, logiquement, à lui parvenir. Ainsi, tant le « pécule de médiation » que le « panier de dépense logement », par exemple, prévoient le maintien d'un budget du débiteur en ce sens. Il est évident qu'il serait absurde qu'un plan de paiement soit tel qu'il ne permette pas au débiteur de faire face aux factures périodiques d'acompte d'électricité, de gaz et d'eau (non comprises dans la dette initiale), et qu'au final, ce plan de paiement génère un nouvel endettement³⁴.

³³ Par analogie notons que le Tribunal du travail Francophone de Bruxelles, a jugé le 26 janvier 2018 (16^e ch. RG n° 17/6853/A) qu'une dette ne met pas en péril le droit à la dignité dès lors que l'intéressée a un plan de paiement de 20€ par mois avec l'huissier et que si cette dette faisait l'objet d'une exécution forcée, cela ne mettrait pas en cause son accès au logement ou aux soins de santé.

³⁴ Certes, les bénéficiaires du RIS qui vivent dans un logement social sont dans une situation financière, *a priori*, plus favorable que ceux contraints de louer dans le marché locatif privé ; et il apparaît dès lors à certains que les soumettre au même régime, en matière de plan de paiement, ne serait ni rationnel ni équitable. Il ne faut toutefois pas négliger le fait qu'une série d'aides complémentaires sont déjà calculées sur la base d'une enquête sociale tenant compte des revenus et des dépenses du demandeur ; et qu'il en découle, vraisemblablement, que les locataires des logements sociaux n'obtiennent pas non plus les mêmes aides additionnelles que les locataires des logements privés, le tout s'équilibrant probablement à terme entre ces différentes catégories de personnes. Toute matrice de réflexion est perfectible ; nous espérons modestement donner des balises sur lesquelles s'adosser avec souplesse.

En cas d'insolvabilité (structurelle³⁵ ou ponctuelle) ou de surendettement, le Fonds Gaz et Electricité³⁶ et le Fonds social de l'eau³⁷ remplissent un double objectif, à savoir d'une part, rétablir la situation financière du débiteur et éviter les conséquences dommageables du non-paiement d'une dette énergétique et, d'autre part, garantir le droit des fournisseurs d'être remboursés.

Plus concrètement, dans le cas où la quote-part disponible est à ce point réduite qu'elle ne permet pas de satisfaire a minima les exigences du fournisseur tant le plan de paiement s'éterniserait dans son exécution, il serait opportun que le Fonds Vande Lanotte intervienne à la source, en complément de ce plan de paiement minimaliste. Et ce, dans le but d'éviter au maximum que le Fonds intervienne après jugement, et soit partiellement affecté à des frais de justice à apurer (et donc « gaspillé »). Cette proposition rendrait davantage effectifs les articles déjà présents dans les ordonnances quant à la définition du plan de paiement raisonnable, et le Fonds Vande Lanotte – désormais mieux affecté – pourrait bénéficier à un plus grand nombre de consommateurs vulnérables.

Nous défendons le même raisonnement concernant l'utilisation du Fonds social de l'eau (mais en ce domaine, les textes légaux ne contiennent pas de balises concernant les plans de paiement).

En parallèle de cette approche curative, le travailleur social devrait s'assurer que le consommateur paie avec régularité ses charges prioritaires (le loyer, le gaz, l'électricité et l'eau) afin d'éviter au ménage de tomber dans une (encore) plus grande précarité.

³⁵ Pour rappel, on parle d'insolvabilité ou d'endettement structurel lorsque les revenus du débiteur sont insuffisants pour couvrir l'ensemble des charges mensuelles.

³⁶ Les CPAS disposent de moyens pour octroyer une aide matérielle à des ménages en difficulté de paiement de leurs factures énergétiques, via le Fonds Gaz Electricité (aussi appelé le Fonds Vande Lanotte). Voyez à ce sujet <https://www.socialenergie.be/fr/mesures-sociales/mesures-sociales-gazelec/le-fonds-gaz-electricite/>

³⁷ Le Fonds social de l'eau vise à fournir une aide financière (sous différentes formes) aux personnes physiques qui rencontrent des difficultés pour payer leur facture d'eau en Région bruxelloise. Vous trouverez de plus amples renseignements à ce sujet sur notre site <https://www.socialenergie.be/fr/eau/mesures-et-protections-sociales-concernant-leau/fonds-social-de-leau/>.

II. NEGOCIER UN PLAN DE PAIEMENT - STRATEGIES ET MARGES DE MANOEUVRE³⁸

Nous avons vu l'importance de déterminer la part contributive, jugée raisonnable, du débiteur en élaborant un budget respectant sa dignité. Il importe ensuite de déterminer la stratégie de négociation avec le fournisseur selon le moment où l'on se trouve dans le parcours de la dette : phase contentieuse ou pas, statut de client protégé ou pas, etc.

Rappelons qu'avant de négocier un plan de paiement, il faut vérifier l'origine et les montants de la dette afin de déterminer l'incontestablement dû. En effet, il n'est pas rare qu'une partie voire l'entièreté de la dette soit contestable, comme par exemple, des frais de recouvrement indus, une dette prescrite, certaines consommations abusivement facturées, des prix appliqués erronés, etc.

Par ailleurs, il nous semble qu'il serait pertinent que les frais administratifs (rappel, mise en demeure) et les intérêts de retard ne soient pas portés en compte pour les clients concluant un plan de paiement³⁹. En effet, ces frais peuvent peser lourd dans la dette et donc aggraver la situation d'un débiteur déjà en difficultés. De plus, comme on le souligne en conclusions du chapitre I, dans les cas où les Fonds Gaz-Electricité ou Fonds social de l'Eau interviennent, cela pourrait éviter qu'ils servent à rembourser des frais, en se concentrant davantage sur l'apurement du principal. De la même manière, en amont de toute négociation de plan de paiement, il est pertinent de s'interroger sur les délais dans lesquels une facture doit être payée afin de ne pas inutilement lancer un processus de retard de paiement⁴⁰.

Les (im)possibilités de négociation d'un plan de paiement avec le fournisseur dépendront du stade de la procédure de recouvrement. Les marges de manœuvre dans la négociation varient selon qu'il s'agit d'un plan de paiement pour éviter le placement d'un limiteur de puissance, d'un plan à proposer pour une personne ayant le statut de client protégé, d'un plan proposé lors d'une audience devant le Juge de paix, etc.

La stratégie choisie et ses conséquences influenceront aussi la négociation. Le consommateur souhaite-t-il rester chez le fournisseur actuel ou changer de fournisseur ? Envisage-t-il de demander le statut de client protégé ou pas ? Etc. Nous évoquerons ici :

1. La négociation avec le fournisseur actuel
2. La négociation après un changement de fournisseur

³⁸ Sur la base du vade-mecum « Le plan et le paiement d'une dette énergie dans le marché libéralisé de l'énergie » réalisé par la Conférence des 19 CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale, fiche n°10 (version 28-01-2015).

³⁹ Le Service de Médiation de L'Énergie énonce d'ailleurs ce point en page 12 de son Memorandum, paru le 31 décembre 2019

(https://www.mediateurenergie.be/sites/default/files/content/download/files/avis_19_013_du_31_decembre_2019_memorandum.pdf)

⁴⁰ Ce délai est actuellement fixé à 15 jours calendrier, mais ne correspond pas aux revenus réguliers qu'un consommateur perçoit normalement dans un délai de 30 jours calendrier. Il serait donc plus pertinent, comme le suggère également le Service de Médiation de l'Énergie (voir note précédente), d'allonger le délai de paiement à 30 jours.

3. La négociation à la suite de l'octroi du statut de client protégé
4. L'intérêt de distinguer la dette d'électricité de la dette de gaz
5. Les compétences des CPAS dans l'élaboration et l'exécution d'un plan de paiement
6. Les questions en suspens

1. Négociation avec le fournisseur actuel

Si le consommateur négocie avec son fournisseur actuel, les marges de manœuvre sont minces. La pratique nous montre que les fournisseurs imposent généralement que la dette soit payée en 12 mois maximum (exceptionnellement en 18 mois) ; pour demander le retrait du limiteur de puissance, le consommateur devra payer la moitié de la dette en respectant un plan convenu avec le fournisseur ; en règle générale, un décompte annuel devra être apuré avant le décompte suivant.

Bien souvent, le débiteur se voit contraint d'accepter un plan de paiement qu'il ne saura pas respecter. Dans ce cas, il peut être utile d'envisager l'octroi du statut de client protégé ou le changement de fournisseur.

Nous nous interrogeons sur l'intransigeance des fournisseurs face à des débiteurs « *malheureux et de bonne foi* ». Dans d'autres domaines, les créanciers se montrent sensibles aux difficultés du débiteur. Ainsi, la pratique des Caisses d'assurances sociales (CAS) pour indépendants nous semble intéressante pour illustrer la possibilité d'octroyer des dérogations lorsque les ressources des débiteurs le justifient, malgré des critères stricts.

Les CAS ont établi des critères pour l'octroi d'un plan de paiement aux indépendants dans l'incapacité de payer leurs cotisations sociales. Ces critères sont : le débiteur paie un acompte de 30%, le plan d'apurement ne s'étale pas sur plus de 12 mois et il respecte les délais de paiement des cotisations trimestrielles à venir. Ce délai peut être exceptionnellement prolongé jusqu'à 24 mois.

Des directives générales adressées aux CAS prévoient néanmoins que : "*Les délais de paiement hors contentieux judiciaire doivent s'étendre sur un maximum de 24 mois consécutifs. Compte tenu des éléments particuliers d'un dossier, un plan d'apurement sur une durée plus longue peut être accordé pour autant qu'il présente un équilibre intrinsèque entre d'une part, l'importance de la dette de cotisations sociales et, d'autre part, la hauteur des ressources de l'intéressé et la situation spécifique de l'affilié.*"⁴¹.

Un rapport de fin 2018, faisant suite à une enquête, du médiateur fédéral sur les méthodes de recouvrement du SPF Finances⁴² pointe les **effets néfastes et contre-productifs d'une politique de recouvrement trop stricte** en matière de dette fiscale.

⁴¹ Question de Monsieur le député Mathias De Clercq à la ministre des Classes moyennes, des PME, des Indépendants et de l'Agriculture, Chambre des représentants, 05/03/2012, QRVA n° 49, 53-055.

<http://www.lachambre.be/kvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=53&dossierID=53-b055-667-0049-2011201207108.xml>

⁴² http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/resume_enquete_dettes_fiscales_-_mediateur_federal.pdf. Le Médiateur fédéral reçoit chaque année plus de 200 plaintes de personnes qui rencontrent des problèmes pour payer leurs

Les recommandations de ce rapport sont parfaitement transposables aux dettes d'eau et d'énergie et devraient orienter les fournisseurs/distributeurs d'eau dans leurs pratiques de récupération de créances.

Concernant les plans d'apurement, le médiateur constate : « *En principe, l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement du SPF Finances (AGPR) accorde des plans de paiement dont la durée est basée sur l'évaluation de la capacité de remboursement du contribuable. Ils ne peuvent pas dépasser les douze mois. À première vue, cette pratique paraît adaptée aux personnes qui rencontrent des difficultés pour payer leur impôt. En effet, la majorité parvient à régler sa dette dans les douze mois. L'enquête démontre néanmoins que ces procédures ne sont pas adéquates pour certains contribuables, allant même jusqu'à aggraver leur situation financière.* »

Ainsi, le médiateur fédéral recommande, entre autres :

« – de prendre en compte, de manière objective, le budget réellement disponible du contribuable dans le calcul de sa capacité de remboursement mensuel ;
– d'indiquer clairement que les circonstances particulières ne se limitent pas aux dépenses médicales imprévues et permettent de prendre en compte d'autres situations ;
– d'encourager l'intervention des services de médiation de dettes agréés dans les dossiers les plus complexes ;
– d'établir un code de bonne conduite administrative pour le recouvrement des dettes ;
– de mettre sur pied un mécanisme de contrôle, d'évaluation et de sanction des huissiers et d'intégrer, dans les critères d'évaluation, le coût moyen du recouvrement pour le citoyen ;
– de renforcer l'accessibilité téléphonique du SPF Finances ;
– de favoriser le contact direct, personnel et adéquat avec les citoyens en difficulté de paiement ;
– de prévoir une assistance aux démarches administratives dans les points de contact et de sensibiliser davantage les agents aux questions de pauvreté et d'exclusion sociale ; »

Dans ce sens, la durée du plan de paiement d'une dette d'énergie pourrait dépasser la date de la prochaine facture de régularisation, moyennant la production d'un budget motivé et en garantissant au fournisseur que les factures d'acompte suivantes seront payées ainsi que la prochaine facture de régularisation.

De façon plus générale, le déséquilibre dans la relation entre le fournisseur et le consommateur provient de la consécration, par les Ordonnances électricité et gaz, de l'exclusivité du fournisseur dans la proposition du plan de paiement raisonnable, alors qu'il est dans l'ignorance des capacités

impôts et se plaignent de la manière dont le SPF Finances traite leur situation. Le Médiateur fédéral a, dès lors, enquêté sur :

- les moyens mis en œuvre par l'administration pour récupérer les dettes fiscales,
- la manière dont l'administration accorde les plans de paiement,
- la communication de l'administration avec les citoyens en difficulté de paiement.

La médiatrice fédérale, Catherine De Bruecker, précisa, au moment de lancer l'enquête en 2018 : « Les plaintes des personnes en difficulté de paiement soulèvent de nombreuses questions sur la stratégie de recouvrement du SPF Finances. L'administration tient-elle compte des difficultés de ces personnes ? Les procédures administratives n'aggravent-elles pas parfois leur situation financière ? Ne pourrait-on pas éviter certains coûts, dans l'intérêt tant des citoyens que de l'administration ? Nous avons donc décidé d'ouvrir une enquête. »

financières du débiteur. Ce point de départ hypothèque, dès le début du règlement des dettes, les chances que le plan soit respecté. Nous y reviendrons ultérieurement en proposant un autre régime.

2. Négociation après un changement de fournisseur

Si le client décide de changer de fournisseur, il dépendra un peu moins de la « toute-puissance » du fournisseur. Il ne craindra plus la coupure ou le placement d'un limiteur de puissance, ne sera pas contraint de payer en 12 mois ou avant l'échéance de la prochaine facture de régularisation.

Le travailleur social utilisera à ce stade toute la méthodologie de la médiation de dettes. En cas de surendettement, il vérifiera s'il n'est pas opportun d'entreprendre une médiation de dettes ou d'inclure la dette d'énergie dans une médiation en cours.

3. Négociation à la suite de l'octroi du statut de client protégé

L'obtention du statut de client protégé est importante dans le cadre de la négociation d'un plan de paiement.

Les travaux parlementaires de l'Ordonnance du 20 juillet 2011⁴³ nous apprennent que le législateur pensait faciliter la négociation en accélérant l'obtention de ce statut. En effet, le statut rapidement octroyé permettrait de diminuer l'endettement du consommateur (via le bénéfice du tarif social et, jusqu'il y a peu, le placement du limiteur de puissance) et ainsi rassurer le fournisseur qui, déchargé de sa responsabilité de fourniture, serait plus clément lors de l'octroi d'un plan de paiement.

Extraits des travaux parlementaires⁴⁴ :

« Suite à l'évaluation parlementaire de l'ordonnance de 2006, et sur la base du constat que l'application de la procédure actuelle par les fournisseurs pour l'obtention du statut de client protégé est trop longue, il est proposé de rendre possible l'octroi de ce statut dès la première mise en demeure de paiement de la part d'un fournisseur. Une telle adaptation constituerait un réel avantage pour le client en difficulté de paiement.

Celui-ci pourrait en effet bénéficier plus rapidement du tarif social maximal octroyé au client protégé, il verrait son endettement sensiblement limité de par le placement d'un limiteur de puissance (pour l'électricité), son endettement chez le fournisseur commercial serait par définition réduit étant donné qu'il serait fourni par le fournisseur de dernier ressort dès l'obtention du statut de client protégé. De plus, le cas échéant, le plan d'apurement des dettes serait plus facile à négocier avec le fournisseur commercial après que celui-ci a été déchargé de la responsabilité de la fourniture.

⁴³ Ordonnance du 20 juillet 2011 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires.

⁴⁴ Projet d'ordonnance du 20 juillet 2001 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, Rapport fait au nom fait au nom de la Commission de l'Environnement, de la Conservation de la nature, de la Politique de l'eau et de l'Energie, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2010-2011, n°A-201/2, pp. 8 et 9.

La possibilité d'octroyer le statut de client protégé dès la première mise en demeure sera ouverte pour tous les organismes actuellement compétents : Sibelga, CPAS, Brugel.

La procédure de rappel et de mise en demeure est précisée et rendue obligatoire. »

[...]

« La possibilité d'octroyer plus rapidement le statut de client protégé évoquée ci-dessus présente également un avantage indéniable pour le fournisseur. En effet, celui-ci verra son risque financier considérablement réduit dans la mesure où le fournisseur ne doit plus livrer un client en défaut de paiement. Quand celui-ci obtient le statut de client protégé, son contrat avec le fournisseur commercial est suspendu et il est alimenté par le gestionnaire de réseau en tant que fournisseur de dernier ressort.

Du point de vue administratif la charge pour le fournisseur sera également sensiblement réduite. De plus, dans la mesure où l'endettement sera réduit, la probabilité de récupérer la dette sera augmentée. »

Par ailleurs, si un plan de paiement a été accordé avant l'octroi du statut de client protégé, les textes prévoient la possibilité de renégocier un plan de paiement lorsque la personne acquiert le statut de client protégé. C'est donc un moment important pour négocier.

D'où l'importance d'améliorer l'information des consommateurs sur les conditions d'accès à ce statut et de permettre à toute personne qui les remplit d'en bénéficier⁴⁵.

Au 31 décembre 2018, on dénombrait 2480 clients protégés électricité et 1983 clients protégés gaz⁴⁶.

Si le statut de client protégé présente des avantages indéniables, certains travailleurs sociaux ne proposent pas cette protection au motif que le plan qui devra être négocié avec le fournisseur ne sera pas raisonnable au regard du budget du ménage. Par ailleurs, pour les personnes bénéficiant déjà du tarif social fédéral, le statut de client protégé ne représente pas un avantage financier et par conséquent ne permet pas à la personne de dégager une quotité pour le remboursement de sa dette.

Par ailleurs, en cas de non-respect du plan de paiement conclu avec le fournisseur, le consommateur se voit poser un limiteur de puissance pour une durée de 6 mois. Ceci peut également constituer un frein, un facteur dissuadant les débiteurs ou les travailleurs sociaux de demander/proposer l'octroi du statut de client protégé.

4. Distinguer la dette d'électricité de la dette de gaz

Rappelons l'intérêt de distinguer la dette d'électricité et la dette de gaz lorsqu'il n'y a qu'un seul fournisseur pour les deux énergies car les procédures et les conséquences sont différentes. Il conviendra de négocier deux plans de paiement différents.

⁴⁵ Plus de renseignements à ce sujet sur notre site : <https://www.socialenergie.be/fr/mesures-sociales/mesures-sociales-gazelec/le-statut-de-client-protege/>.

⁴⁶Brugel - Rapport annuel 2018 - Droits des consommateurs résidentiels et fonctionnement des marchés électricité et gaz

Par exemple, le consommateur pourrait privilégier le remboursement de la dette d'électricité afin d'éviter le placement d'un limiteur de puissance ou de rétablir le plein ampère, et payer dans un second temps la dette de gaz.

5. Compétences des CPAS dans l'élaboration et l'exécution d'un plan de paiement

Les CPAS ont reçu des compétences spécifiques dans le domaine de l'énergie.

L'article 2 de la loi du 4 septembre 2002 visant à confier aux CPAS la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies stipule :

« Les centres publics d'aide sociale, ci-après dénommés « CPAS », sont chargés:

1° d'accorder aux personnes qui ont notamment des difficultés de payer leur facture de gaz ou d'électricité, l'accompagnement et la guidance sociale et budgétaire nécessaires. Cet accompagnement en faveur des clients en difficulté comprend :

- la négociation de plans de paiement ;*
- la mise en place d'une guidance budgétaire.*

2° d'octroyer une aide sociale financière aux personnes dont la situation d'endettement est telle qu'elles ne peuvent plus faire face, malgré leurs efforts personnels, au paiement de leurs factures de gaz et d'électricité. ».

En Région bruxelloise, en cas de non-paiement d'une facture d'électricité et de gaz, un fournisseur ne peut mettre fin à un contrat avec un client qu'au terme d'une succession d'étapes définies par les Ordonnances. Les CPAS peuvent intervenir à différents moments de cette procédure⁴⁷ (en cas de placement d'un limiteur de puissance, pour élaborer un plan de paiement dès la mise en demeure, pour l'attribution du statut de client protégé, lors du dépôt de la demande de résiliation, un mois avant la coupure, etc.).

Nous rappelons que ces aides (accompagnement social et aide financière) sont accessibles à toute personne rencontrant des difficultés pour payer ses factures de gaz et d'électricité et pas uniquement aux bénéficiaires du revenu d'intégration sociale. Nous encourageons les travailleurs sociaux à utiliser ces leviers.

Nous rappelons également qu'il n'est pas pertinent de renvoyer, systématiquement et sans examen préalable de leur situation, tous les usagers endettés vers les CPAS. Dès lors, il faut concrètement garantir que tous les usagers concernés (qu'ils soient accompagnés ou non d'un service social), dès la réception d'une facture d'énergie ou d'eau qu'ils sont dans l'incapacité de payer dans son entièreté, puissent obtenir des plans de paiement raisonnables et ce, tout au long de la procédure.

6. Questions en suspens

Dans le cadre de la négociation d'un plan de paiement avec un fournisseur d'énergie, diverses questions restent sans réponses.

⁴⁷ Articles 25sexies à 25octies de « l'ordonnance électricité » ; articles 20quater à 20sexies de « l'ordonnance gaz ».

Comme dit précédemment, les ordonnances stipulent que le fournisseur propose un plan de paiement au client, à défaut de paiement dans les 7 jours de la réception de la mise en demeure⁴⁸. Les retours de terrain nous indiquent que, dans la majorité des cas, les fournisseurs ne proposent pas spontanément ce plan de paiement, pourtant légalement prévu.

Ensuite, le formalisme entourant les plans de paiement reste flou. Que signifie « proposer un plan de paiement » ? Les textes ne sont pas très précis, voire contradictoires à cet égard : « Le fournisseur communique au ménage sa proposition de plan d'apurement par écrit, à la demande de celui-ci »...Le fournisseur propose un plan de paiement mais « par écrit », uniquement à la demande du client...Une mention du fournisseur dans son courrier de mise en demeure indiquant qu'en cas de difficultés à payer, le client peut prendre contact en vue de conclure un plan de paiement, suffit-elle ? Ou le plan de paiement proposé doit être davantage précis et comprendre des montants mensuels à rembourser ? Comment prouve-t-on que le fournisseur a bien proposé/envoyé, ou pas, un plan de paiement ?

De même, pour que le plan de paiement soit valable, le client doit-il avoir marqué accord par écrit ? Les ordonnances, toujours dans les mêmes articles, prévoient la production d'écrits à cet égard : « il [NDLR : le fournisseur] lui communique d'office par écrit le plan d'apurement qui a été conclu entre eux. ». Dans les faits, nous constatons qu'il persiste des zones de flou, qui ne profitent à aucune des parties.

Comment interprétons-nous la pratique suivante : un débiteur, sans réponse du fournisseur à sa propre proposition de plan d'apurement, paie régulièrement la mensualité proposée. Le fournisseur pourrait-il considérer qu'il n'a pas accepté le plan du débiteur et entamer des poursuites ?

Pour le client protégé, les textes légaux ne sont pas très précis sur la question de savoir précisément quand il est considéré que le client ne respecte pas son plan de paiement. Il a déjà été expliqué par Brugel et Sibelga que les fournisseurs font rapport deux fois par an, à échéances fixes, à Sibelga, en précisant quels sont les clients qui n'ont pas respecté leurs plans de paiements (à savoir, ne pas avoir honoré 3 mensualités sur un semestre). Néanmoins, ces pratiques ne sont pas reprises dans des textes légaux. En pratique, les clients (et, le cas échéant, les travailleurs sociaux les accompagnant) ignorent souvent ces balises car elles ne sont pas réellement officielles et transparentes pour le grand public.

Les mêmes questions valent également pour tout débiteur flanqué d'un plan de paiement par son fournisseur : à partir de quand considère-t-on que le plan n'est pas respecté ?

Nous constatons des dérives car, en dehors d'une procédure judiciaire, l'appréciation du caractère raisonnable du plan et de son non-respect est laissée actuellement au seul fournisseur, ce qui hypothèque gravement la protection que cette disposition est sensée offrir.

Il faut dès lors **impérativement réfléchir à briser cette unilatéralité et donner un pouvoir d'initiative au débiteur**. Nous suggérons de renverser la dynamique. Ce ne serait désormais qu'à défaut de proposition de plan de paiement par le débiteur dans un certain délai que le fournisseur pourrait à

⁴⁸ Article 25sexies de « l'ordonnance électricité » ; article 20quater de « l'ordonnance gaz ».

son tour proposer un montant raisonnable⁴⁹. Ainsi, si le débiteur devait suggérer un plan de paiement adapté à ses capacités financières, l'absence de réaction du créancier dans un délai de 15 jours à compter de la proposition du débiteur signifierait, dans le chef du créancier, une acceptation pure et simple du plan qui a été proposé. Quant au refus du créancier - exprimé dans le délai prescrit - d'accepter le plan proposé, il devrait être justifié par des considérations ayant trait à une capacité de remboursement plus importante du consommateur. En cas de désaccord persistant entre les parties, un tiers – agréé en médiation de dettes – saisi par une des parties devrait pouvoir trancher (cfr. ci-après, le recours à un tiers).

Enfin, ajoutons encore que, dans ce processus de négociations de plans de paiement, l'accessibilité du service clientèle du « créancier »⁵⁰ – fournisseur de gaz /électricité, un GRD ou Vivaqua – est centrale. On parle ici d'accessibilité par téléphone (numéro gratuit, avec un temps d'attente raisonnable) mais aussi physique (contact direct dans un lieu géographiquement accessible).

De même, les qualités et la formation des interlocuteurs participent à rendre accessible et efficient un service clientèle. On entend par là que la formation, les qualités d'écoute, la capacité à fournir des renseignements corrects et compréhensibles, la connaissance du secteur social sont des éléments indispensables pour assurer un service clientèle de qualité.

Nous plaillons pour que les travailleurs de ces services puissent disposer d'une formation appropriée et qu'un correspondant - facilitateur pour les services sociaux - soit désigné au sein de ces structures.

⁴⁹ Il importerait de formaliser quel délai serait laissé au débiteur pour proposer un plan tenable et/ou pour saisir un tiers spécialiste. Ce dernier serait, le cas échéant, compétent pour imposer un plan de paiement au fournisseur (cf. III, a).

⁵⁰ Le Service de Médiation de L'Énergie énonce d'ailleurs ce point en page 13 de son Memorandum, paru le 31 décembre 2019

https://www.mediateurenergie.be/sites/default/files/content/download/files/avis_19_013_du_31_decembre_2019_memorandum.pdf :

« Numéro de téléphone gratuit des fournisseurs d'énergie et des gestionnaires de réseau de distribution

La plupart des entreprises d'énergie sont uniquement joignables par téléphone via un numéro payant et avec parfois de longs temps d'attente dans le but d'orienter les clients vers des questionnaires et formulaires de plainte électroniques. Or, les clients ne possèdent pas tous les compétences numériques requises pour utiliser ces moyens et souhaitent trouver une oreille attentive à leurs questions et problèmes éventuels. Cette proposition découle également de l'engagement pris par plusieurs entreprises d'énergie dans la Charte en faveur de la clientèle, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2012. »

III. RECOURS A UN TIERS

Si le consommateur estime que le plan de paiement proposé par le fournisseur n'est pas raisonnable ou si ce dernier refuse de négocier ou encore si le débiteur rencontre des difficultés pour le respecter, le recours à un tiers, comme évoqué *supra*, nous semble indispensable pour rétablir l'équilibre dans le rapport de forces. Ces tiers sont :

- a) Les travailleurs sociaux qualifiés
- b) Les Juges de paix
- c) Le Service de médiation de l'énergie – le service des litiges de Brugel

1. Les travailleurs sociaux qualifiés

Nous pensons que, lorsqu'il y a un risque d'atteinte à la dignité humaine du consommateur, l'intervention d'un tiers est indispensable pour rééquilibrer les rapports de forces. Nous plaçons pour le renforcement du pouvoir de négociation des services sociaux privés, des services de médiation de dettes et des CPAS. Ils devraient pouvoir contraindre le fournisseur à accepter un plan de paiement lorsque, suite à une enquête sociale, ils justifient de la situation sociale et financière du débiteur.

Ainsi, il est prévu officiellement en Région wallonne qu'« *est raisonnable le plan de paiement qui tient compte des intérêts et situations des deux parties et permet concrètement au client d'apurer entièrement sa dette, c'est-à-dire qui tient compte des éléments objectifs tels que : le profil du client, le montant de sa dette, l'historique de son compte client. Si le client bénéficie de l'intervention du médiateur de dettes agréé ou du CPAS, une adaptation du plan de paiement proposé initialement par le fournisseur pourra être demandée par le médiateur de dettes agréé ou le CPAS dans le cadre de sa mission de respect de la dignité humaine* »⁵¹.

Il importe également de citer ici la Recommandation n°9, du 2 avril 2020, de la Plate-forme de lutte contre la Précarité énergétique de la Fondation Roi Baudouin, intitulée : « Faciliter l'intervention des CPAS et services de médiation de dettes dans la conclusion d'un plan de paiement »⁵². Il y est précisé que « lorsqu'un ménage se retrouve malgré tout en défaut de paiement, il faut lui apporter une aide et **optimiser les procédures**. La Plateforme conseille entre autres aux fournisseurs d'orienter le ménage vers le CPAS ou vers un service de médiation de dettes agréé en cas de désaccord sur un **plan de paiement** ».

Afin que le consommateur endetté puisse recourir aux services de travailleurs sociaux qualifiés, il serait opportun que les fournisseurs annexent à tous les courriers de rappels et de mise en demeure

⁵¹ Voy. arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité, Art. 30bis (modifié par l'Arrêté Du Gouvernement Wallon du 19 juillet 2018 publié le 12 octobre 2018).

⁵² <https://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Press-releases/2020/20200402AJEnergyPov>

une liste, établie par le régulateur ou les pouvoirs publics, reprenant les services agréés comme services de médiations de dettes et les (services énergie des) CPAS.

2. Les Juges de paix

En cas d'impossibilité de se faire entendre auprès du fournisseur en amont, il nous semble souhaitable d'encourager le consommateur à se tourner, en ultime ressort, vers le Juge de paix.

Nous craignons cependant que les Justices de paix ne soient pas en mesure de faire face à un nombre croissant de dossiers. Nous plaignons pour un renforcement des moyens de ces juridictions. Nous plaignons naturellement aussi, en amont, pour que les plans de paiement dès l'origine de la dette, soient véritablement raisonnables, ce qui diminuerait le recours ultime aux Juges de paix (cfr. *supra*).

a. Termes et délais (1244, §2 du Code civil)

Le Juge peut accorder des termes et délais au débiteur « malheureux et de bonne foi ».

Il pourra soit accepter la proposition du débiteur, même si le montant proposé est faible (comme par exemple la Juge de paix du 5^{ème} canton de Bruxelles qui accorde des mensualités de 15 euros), soit le condamner au paiement d'un montant supérieur s'il estime que le montant du plan proposé par le débiteur est insuffisant par rapport à l'importance de la dette. Cette solution, bien qu'elle mette parfois le débiteur dans l'incapacité de respecter le plan, peut être préférable à une condamnation au paiement de la totalité de la dette ou à une coupure.

Pour illustrer, voyez l'extrait suivant d'une décision (dans une toute autre matière) du Tribunal de Première Instance de Liège (7^{ème} chambre) du 21 novembre 2001⁵³:

« Attendu qu'en application de l'article 1244 du Code civil, le tribunal peut accorder au débiteur des délais modérés pour le payement de sa dette ;

Attendu qu'en l'espèce, Madame N. sollicite l'autorisation de rembourser la somme due par des versements mensuels de 1.000 francs ;

Attendu que le tribunal rappellera que l'octroi de termes et délais ne peut avoir pour conséquence d'exonérer le débiteur du payement de sa dette et corrélativement d'empêcher le créancier d'obtenir son dû ; (Cass, 19 juin 1986, Pas, 1986, p. 1295) ;

Attendu que si le tribunal, dans la présente procédure, accédait à la demande de Madame N. (mensualité de 1.000 francs par mois), il placerait, par voie de conséquence, le demandeur dans l'impossibilité de récupérer dans un délai raisonnable sa créance ;

⁵³ <http://liege.obfg.be/revue/Vente.pdf>.

Qu'il y a lieu par conséquent, à défaut de disposer d'éléments précis sur les ressources de la défenderesse et eu égard au montant de sa dette et au coût mensuel des intérêts, de lui accorder des termes et délais de 5.000 francs par mois, qui à défaut d'être payés de manière régulière à la date précisée dans le dispositif du présent jugement rendront immédiatement exigible le solde impayé ».

Dans le même sens, le Juge de paix de Hamoir dans un jugement du 11 septembre 2014 autorise le débiteur à rembourser sa dette de 4187.24 euros envers Luminus par des versements mensuels de 90 euros, soit un plan qui s'échelonne sur près de 4 années.

Il serait utile également que les Juges de paix estiment un plan de paiement raisonnable en fonction des informations disponibles sur la situation personnelle du débiteur, même en l'absence de ce dernier à l'audience. En effet, actuellement, le Juge de paix condamne les débiteurs qui font défaut au paiement de l'entièreté de la dette, sans octroi de facilités de paiement. Or, l'écrasante majorité des débiteurs ne se présentent pas à l'audience, non par négligence intentionnelle, mais à cause de multiples facteurs tels que la peur du juge, la submersion dans de nombreux problèmes sociaux et financiers, etc. Pénaliser ces débiteurs vulnérables ne fait qu'accroître leur situation d'endettement et de désarroi social.

b. Remise partielle ou totale de dettes

Dans des situations sans issue pour lesquelles une remise de dette - à savoir une annulation de cette dette - serait la « seule réponse socialement acceptable »⁵⁴, le législateur ne devrait-il pas prévoir cette possibilité en l'encadrant ?

3. Le Service de médiation de l'énergie (SME) – service des litiges de Brugel

En cas de désaccord entre le consommateur et le fournisseur sur le caractère raisonnable du plan de paiement, le consommateur peut introduire une plainte auprès du médiateur fédéral de l'énergie⁵⁵ et/ou du Service des litiges de Brugel.

Pour autant que la plainte soit recevable, la procédure de recouvrement est suspendue à compter du transfert de la plainte au fournisseur d'énergie jusqu'à la recommandation par le SME ou le règlement amiable ou la décision rendue par Brugel.

⁵⁴ Trib. Trav. Bruges, 10 juin 2013, RG n° 11/746/B.

⁵⁵ Pour plus de renseignements au sujet des plaintes, consulter notre site <https://www.socialenergie.be/fr/recours-plaintes/porter-plainte/>.

CONCLUSIONS

S'accorder sur un plan de paiement et le respecter est primordial pour éviter une coupure, le placement d'un limiteur de puissance, des frais de recouvrement, etc.

Sur le plan substantiel, à savoir sur ce qui définit le caractère raisonnable ou non d'un plan, loin de vouloir enfermer le caractère raisonnable d'un plan dans une définition rigide, nous avons proposé quelques points de repère pour apprécier si un plan respecte la dignité humaine.

Cet exercice montre la tension qui existe entre, d'une part, le besoin de fixer des balises pour éviter la disparité des pratiques et la subjectivité dans l'appréciation du caractère raisonnable et, d'autre part, la nécessité de conserver une large souplesse afin de pouvoir adapter le plan à la situation particulière du débiteur.

Il nous semble néanmoins qu'il serait raisonnable de considérer que le revenu d'intégration sociale majoré des allocations familiales est une « limite infranchissable », un « revenu intouchable », sous peine d'atteinte à la dignité humaine du débiteur.

Sur le plan procédural, à savoir de la procédure à suivre pour l'élaboration d'un plan de paiement raisonnable, nous requérons que le plan de paiement ne soit pas l'apanage des fournisseurs mais qu'il puisse être proposé initialement par le consommateur.

Nous pensons que, lorsqu'il y a un risque d'atteinte à la dignité humaine du consommateur, l'intervention d'un tiers est indispensable pour rééquilibrer les rapports de forces. Nous plaçons notamment pour le renforcement du pouvoir de négociation des services sociaux privés et des CPAS. Ils devraient pouvoir contraindre le fournisseur à accepter un plan de paiement lorsque, suite à une enquête sociale, ils justifient de la situation sociale et financière du débiteur. Nous insistons également sur le rôle essentiel du Juge et nous interrogeons la place à donner au Service de médiation de l'énergie et au Service des Litiges de Brugel dans la fixation d'un plan de paiement raisonnable qui ferait autorité auprès des parties en présence.

Nous souhaitons aussi que le législateur prévoie la possibilité d'une remise partielle ou totale des dettes énergétiques lorsque c'est « la seule réponse socialement acceptable ».

Enfin, nous demandons que la conclusion d'un plan de paiement ne puisse pas être accompagnée de frais supplémentaires⁵⁶.

Sur le plan procédural, il faudrait donc introduire des modifications dans les ordonnances gaz et électricité, pour briser le monopole du fournisseur dans l'échafaudage d'un plan de paiement raisonnable. Ainsi, plusieurs modalités pourraient être prévues :

⁵⁶ Il en va ainsi en Région wallonne. Voy. art. 30ter, al. 2 de l'AGW du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité et 33ter, al. 2 de l'AGW du 30 mars 2006 relatif aux OSP dans le marché du gaz, qui stipulent respectivement que : « Dans tous les cas, aucun frais ne peut être réclamé pour un plan de paiement raisonnable conclu dans le cadre de la procédure prévue aux articles 32 à 35 du présent arrêté ».

- Laisser un délai (à déterminer) au consommateur pour proposer un plan de paiement (ce qui lui permettrait de se faire aider par un service social qualifié) ; à défaut de proposition endéans ce délai, il reviendrait au fournisseur de faire une proposition ;
- Si le débiteur devait suggérer un plan de paiement adapté à ses capacités financières, l'absence de réaction du créancier dans un délai de 15 jours à compter de la proposition du débiteur signifierait, dans le chef du créancier, une acceptation pure et simple du plan qui a été proposé. Quant au refus du créancier - exprimé dans le délai prescrit - d'accepter le plan proposé, il devrait être justifié par des considérations ayant trait à une capacité de remboursement plus importante du consommateur. En cas de désaccord persistant entre les parties, un tiers – agréé en médiation de dettes – saisi par une des parties devrait pouvoir trancher
- Annexer à tous les courriers de rappel et de mise en demeure une liste de services sociaux qualifiés (identifiés par le régulateur ou les pouvoirs publics) ;
- Introduire la possibilité pour ces services sociaux qualifiés d'imposer au fournisseur un plan de paiement sur base d'une enquête sociale ;
- Prévoir la remise partielle ou totale de dette par le Juge de paix ;
- ...

Ces modalités devraient naturellement être débattues entre les différents acteurs, avant d'être le cas échéant introduites dans les diverses ordonnances.

Pour finir, l'accès à l'eau étant aussi un droit fondamental, nous invitons le législateur à prévoir des protections similaires en matière de plan de paiement, dans les Ordonnances bruxelloises relatives à l'eau⁵⁷ et à concrétiser les mesures définies dans la résolution du 30 avril 2019⁵⁸. Les modalités prévues par Vivaqua, bien que constitutives d'une avancée, ne suffiront en effet pas à rencontrer l'ensemble des situations problématiques⁵⁹.

⁵⁷<https://www.socialenergie.be/fr/vers-un-droit-a-lacces-a-leau-pour-tous-des-concretisations-legislatives-au-niveau-de-la-region-bruxelloise/>

⁵⁸ <http://weblex.brussels/data/crb/doc/2018-19/137815/images.pdf>

⁵⁹ <https://www.socialenergie.be/fr/plans-de-paiement-vivaqua-nouvelles-modalites/>