

# REGULERINGSKOMMISSIE VOOR ENERGIE IN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST

## STUDIE

(BRUGEL-STUDIE-2017070920-18bis)

Betreffende

de analyse van de procedure in het vredegericht inzake de  
ontbinding van contracten

uitgevoerd op eigen initiatief krachtens Art. 30bis. § 1. 2°  
van de ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de  
organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels  
Hoofdstedelijk Gewest

20 september 2017

# Inhoudsopgave

1	Wettelijke grondslag .....	3
2	Inleiding.....	4
3	Samenvatting van de studie van SIA Partners.....	5
3.1	Waarschuwing .....	5
3.2	Methodologie.....	5
3.3	Analyse van de termijnen van de procedure en de schuldenlast.....	6
3.4	Vaststellingen op basis van de gesprekken met de betrokken actoren .....	10
3.5	Mogelijke oplossingen .....	11
3.6	Analyse van de scenario's.....	13
3.7	Doelsysteem .....	15
4	Standpunt van Brugel.....	19
4.1	Vaststellingen .....	19
4.2	Mogelijke oplossingen .....	19
4.3	Andere piste: doelsysteem .....	21
	Bijlage .....	23
	Studie uitgevoerd door SIA Partners.....	23

## I Wettelijke grondslag

De ordonnantie van 19 juli 2001 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorziet, in artikel 30bis §2, 2°, ingelast door artikel 56 van de ordonnantie van 14 december 2006, dat:

*“... Brugel is bekleed met een adviesopdracht ten aanzien van de overheid over de organisatie en de werking van de gewestelijke energiemarkt enerzijds, en met een algemene toezicht- en controleopdracht inzake de toepassing van de hiermee verband houdende ordonnanties en besluiten anderzijds.*

*BRUGEL is belast met volgende opdrachten:*

*...*

*2° op eigen initiatief of op vraag van de Minister of de Regering, het uitvoeren van onderzoeken en studies of het geven van adviezen, betreffende de elektriciteits- en gasmarkt;*

*... “*

Deze studie wordt gevoerd op initiatief van BRUGEL.

## 2 Inleiding

Energiearmoede is een zorgwekkend fenomeen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, omdat het meer dan 30% van de huishoudens treft, die hierdoor geen waardig leven kunnen leiden. Er werden al meerdere maatregelen getroffen om Brusselse huishoudens in energiearmoede te helpen, met name het statuut van gewestelijke beschermde klant dat beschermt tegen afsluiting en een strikte procedure voor de afsluiting van gas en elektriciteit. Deze procedure wordt beschreven in de elektriciteits- (2001-07-19/01) en de gasordonnantie (2004-04-01/50) en onderwerpt de afsluiting aan de voorwaarde van het verschijnen voor een vrederechter om onpartijdige beslissingen te waarborgen.

De resultaten van een kwantitatieve analyse van deze procedure spreken echter voor zich. Het aantal afsluitingen van huishoudelijke klanten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is sterk gestegen sinds 2011. Zo verzesvoudigde dit cijfer tussen 2013 en 2015 om te stabiliseren in 2016. Achter dit effectieve aantal afsluitingen (1.432 in 2015) gaat bovendien een vier keer groter aantal aanvragen schuil tot ontbinding van contracten en afsluiting dat bij de vrederechter werd ingediend (5.742), evenals een vier keer groter aantal ontbindingen van het contracten en toelatingen tot afsluiting (4.404). Hieruit kunnen we opmaken dat veel verbruikers het financieel moeilijk hebben en schulden maken bij hun energieleverancier. Velen van hen slagen er niettemin in zich aan het ontbindingsproces te onttrekken vooraleer wordt overgegaan tot definitieve afsluiting. Anderzijds is het ook zo dat, gezien de duur van de procedure voor het vrederecht (van enkele maanden tot bijna een jaar) en het feit dat de klant tijdens deze periode blijft verbruiken, de schulden zich kunnen blijven opstapelen en soms erg hoog kunnen oplopen. Wanneer verbruikers een grote schuldenlast hebben, is het moeilijk om hen te begeleiden en hen te laten terugkeren naar een gezonde financiële situatie, waardoor ze vaak in een problematische situatie van energiearmoede blijven verkeren.

Gezien deze vaststellingen wil Brugel, de Brusselse regulator voor gas en elektriciteit, verder blijven nadenken over een verbetering van de sociale bescherming van de Brusselse verbruikers. Daartoe wil Brugel het huidige afsluitingsproces onder de loep nemen om inzicht te krijgen in de reële invorderings- en contractontbindingspraktijken, de al dan niet gewenste effecten hiervan, de manier waarop dit proces door de gezinnen ervaren wordt en de impact ervan op de betrokken huishoudens en de samenleving in het algemeen. In het licht van deze bevindingen worden er enkele concrete oplossingspistes geanalyseerd om de bestaande invorderingsprocedure te optimaliseren, om klanten in energiearmoede te helpen oplossingen voor hun problemen te vinden op lange termijn en dit dankzij een aangepaste sociale begeleiding, en om meer in het algemeen de sociale bescherming van de energieverbruikers in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verbeteren.

Het doel dat Brugel met deze studie beoogt, is het verkleinen van de schuldenlast van de gezinnen en het verbeteren van hun toegang tot energie, niet om hun verbruik te beperken, aangezien het hier een goed betreft dat in een basisbehoefte voorziet. De optimalisering van de procedure voor het vrederecht moet dan ook hand in hand gaan met een versterkte en meer vroegtijdige sociale begeleiding van de gezinnen in moeilijkheden. Tot slot houdt deze begeleiding tevens hulp in bij energiebesparingen om een structureel antwoord te bieden.

## 3 Samenvatting van de studie van SIA Partners

### 3.1 Waarschuwing

Brugel lanceerde een overheidsopdracht voor de realisatie van een studie over de procedures voor de ontbinding van elektriciteits- en gascontracten door het vredegericht. De opdracht werd toegewezen aan SIA Partners. Het eindverslag van deze opdracht werd toegevoegd als bijlage. Dit document weerspiegelt echter niet noodzakelijk de mening van Brugel over het behandelde thema en de inhoud ervan valt volledig onder de verantwoordelijkheid van de auteurs. Brugel kan de volledigheid en de correctheid van alle in dit verslag opgenomen gegevens niet garanderen.

Hieronder vindt u een samenvatting van deze studie, gevolgd door een apart hoofdstuk waarin de mening van Brugel over het onderwerp uiteengezet wordt.

### 3.2 Methodologie

In het eerste deel van de studie worden de invorderingsprocessen formeel voorgesteld in drie delen:

- het invorderingsproces bij de energieleverancier;
- het proces van de ontbinding van het contract in het vredegericht;
- het proces van beschermde klant bij de noodleverancier (Sibelga).

Om een precies beeld te krijgen van de toepassing van de Brusselse ordonnantie in de praktijk, werden alle bij de procedure betrokken partijen – leveranciers, distributienetbeheerder, OCMW, vrederechters – geraadpleegd. Deze bijeenkomsten legden een aantal disfuncties in de huidige procedure bloot. Er werd gestart met een sociaal onderzoek om de beleving en het gedrag van de kansarme verbruikers te onderzoeken via de maatschappelijk werkers, maar dat werd stopgezet door een gebrek aan ontvangen antwoorden.

Op basis van deze stand van zaken werd begonnen met het zoeken naar oplossingen om concrete denkpistes aan te reiken ter verbetering van de sociale bescherming van de Brusselse verbruikers. Er werden twaalf pistes weerhouden die aan een impact- en haalbaarheidsanalyse werden onderworpen en voor advies aan de verschillende actoren werden voorgelegd. Sommige van deze pistes werden daarna gecombineerd in twee scenario's om hun impact nog te vergroten. De effecten van beide scenario's werden met elkaar vergeleken.

De studie wordt afgesloten met een open discussie over de ontwikkeling van een doelsysteem dat werd uitgewerkt vanuit een voorstel van de Brusselse vrederechters en dat tegemoet wil komen aan alle doelstellingen van de Brusselse sociale bescherming.

### **3.3 Analyse van de termijnen van de procedure en de schuldenlast**

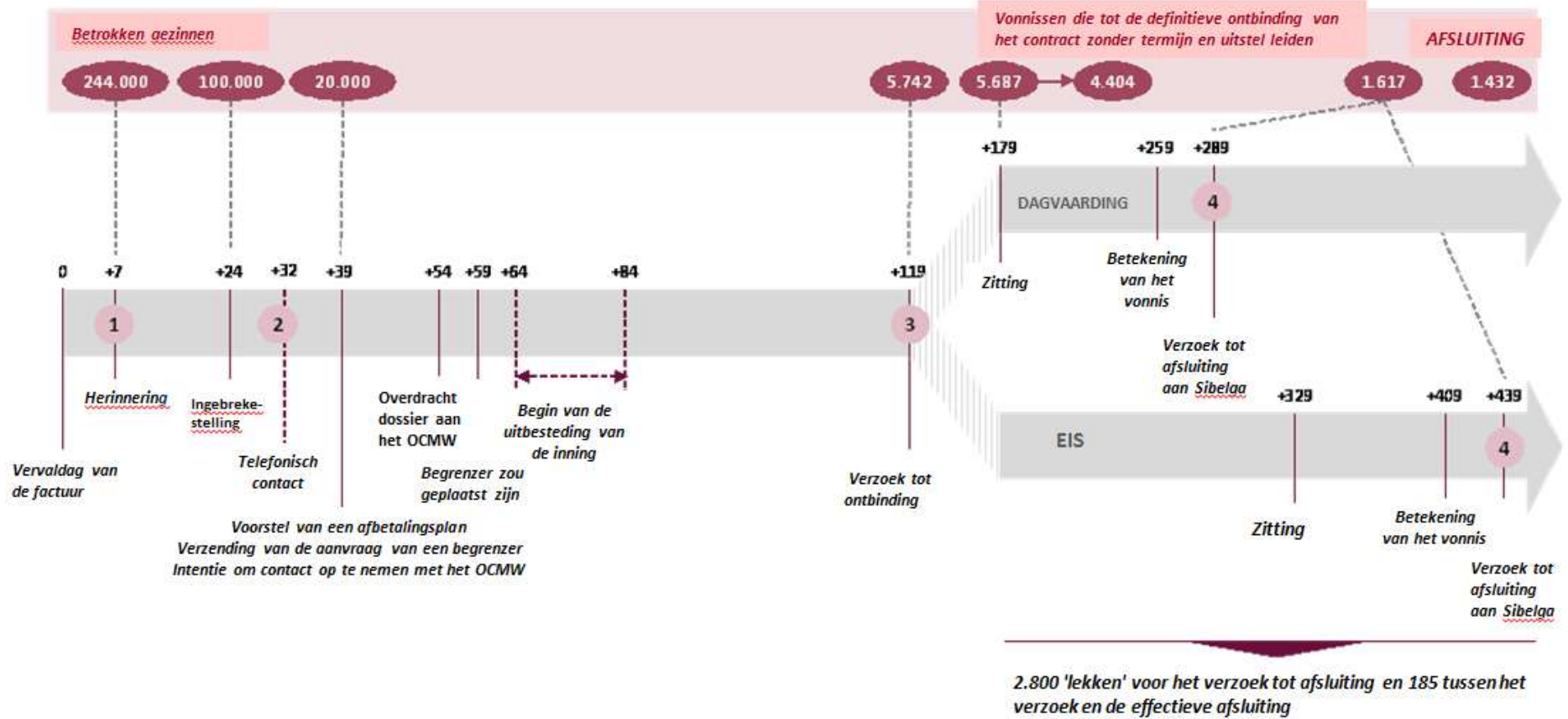
De procedure voor de invordering van energieschulden is lang: tussen de vervaldag van de eerste onbetaalde factuur en de afsluitingsaanvraag gaan er gemiddeld 289 dagen voorbij ingeval een procedure ingeleid wordt door middel van een dagvaarding, en 439 dagen ingeval een procedure ingeleid wordt bij verzoekschrift. De langste termijnen worden veroorzaakt door het gerechtelijk deel van de procedure (zie Figuur 1).

De daling van het aantal betrokken klanten in elke stap van de procedure onthult een trechterfenomeen: van de 244.000 huishoudens die tijdens het jaar minstens één herinnering, betalen velen hun schuld binnen de drie maanden. Voor slechts 5.742 klanten wordt aan aanvraag tot ontbinding van het contract ingediend bij de vrederechter. Vervolgens leidt 37% van de definitieve beslissingen tot ontbinding zonder opgave van termijn tot een aanvraag tot afsluiting bij Sibelga. 2.800 gezinnen hebben dus een oplossing gevonden tussen het vonnis en de afsluitingsaanvraag.

De schuld van de verbruiker blijft zich evenwel opstapelen tijdens de procedure en kan zeer hoog oplopen. Aangezien de gerechts- en invorderingskosten boven op de onbetaalde facturen komen, loopt de initiële schuld van gemiddeld € 200 tot 250 op het ogenblik van de afsluiting op tot gemiddeld meer dan € 1.500 in het geval van een dagvaarding en meer dan € 2.000 in het geval van een verzoekschrift. Het verschil tussen de procedure via verzoekschrift en via dagvaarding is duidelijk: de toename van de schuld wordt vroeger gestopt en ze is minder hoog in het geval van een dagvaarding.

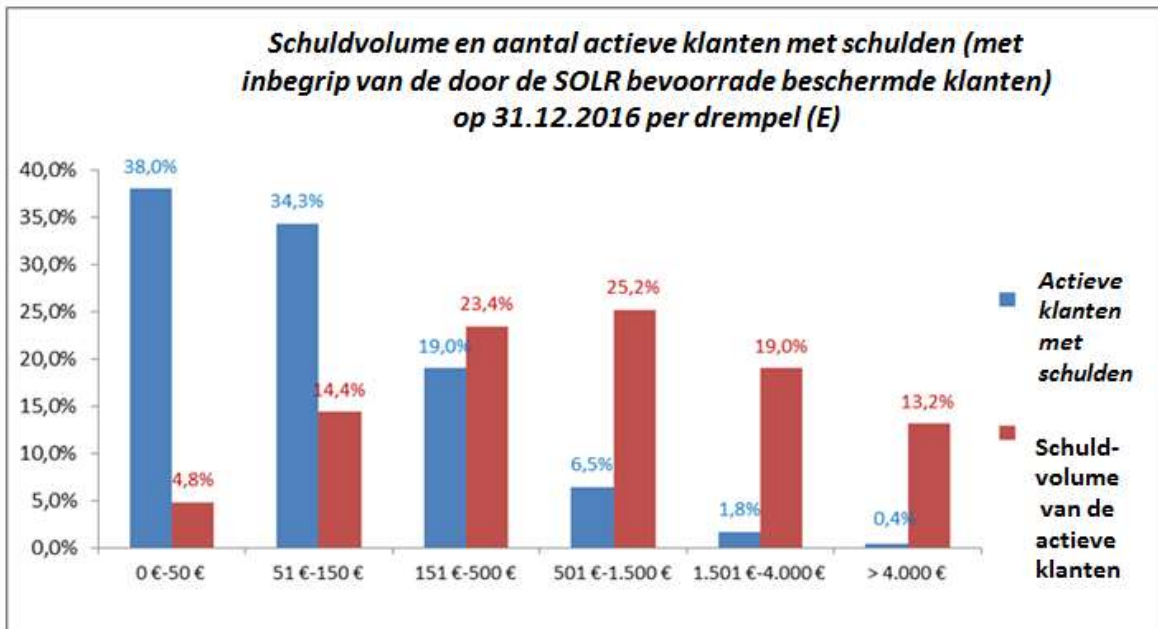
Deze vaststellingen zijn op twee vlakken erg significant. Enerzijds neemt de armoede van de verbruiker die al schulden heeft nog toe met de lengte van de procedure, aangezien zijn schuld vaak hoog oploopt en het zo steeds moeilijker wordt om ze aan te zuiveren. Anderzijds wordt slechts een zeer klein deel van de schulden die het voorwerp uitmaken van een procedure voor het vrederecht gerecupereerd door de leveranciers (naar schatting 10%). Het oplopen van de schuld van de klanten is dus zowel voor de klant zelf als voor de energieleveranciers problematisch.

**Figuur 1: Invorderingsprocedure voor energieschulden**



Een ander interessant fenomeen om te vermelden is de concentratie van de schuld bij een beperkt aantal klanten. Dat kunnen we aan de hand van de volgende grafieken illustreren:

**Figuur 2: Actieve klanten voor elektriciteit, gegevens 2016**



Bron: BRUGEL

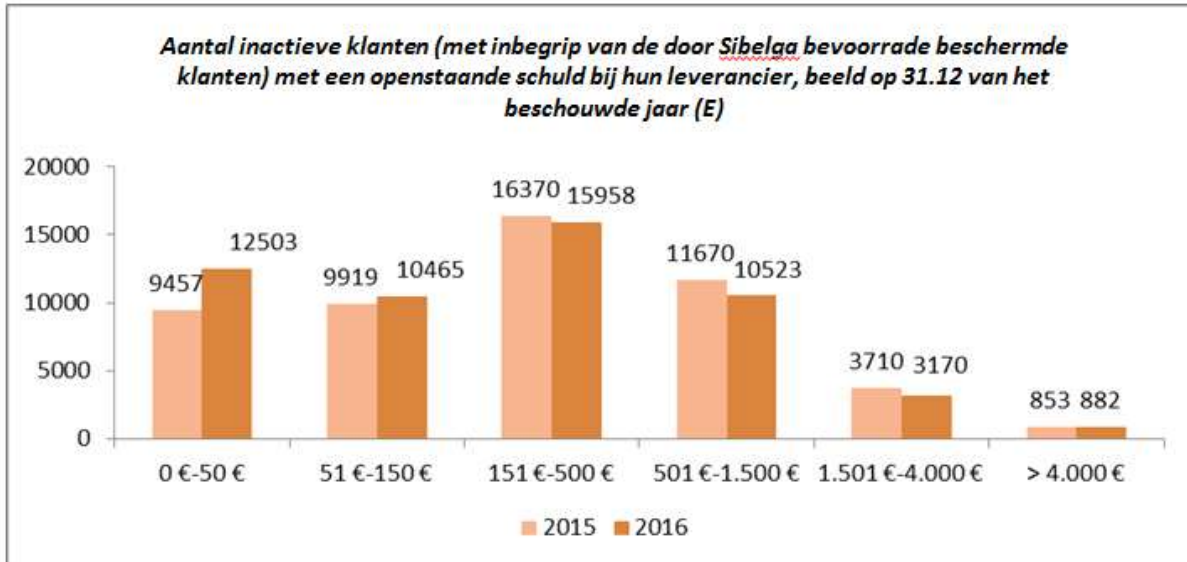
Het grootste gedeelte van de schuld is geconcentreerd bij een beperkt aantal afnemers. Concreet stapelde 8,7% van de klanten 57,4% van de totale schuld op met bedragen van meer dan € 500, tegenover 38% met schulden van minder dan € 50 die 4,8% van het totale schuldvolume vertegenwoordigen. Deze situatie is ongewijzigd gebleven sinds onze vorige vaststelling in ons jaarverslag 2015 en is zelfs nog verergerd voor de schulden met een hoog bedrag!

Verder heeft 19% van de actieve klanten een schuld tussen € 150 en € 500, wat voor de gezinnen met een vervangingsinkomen onoverkomelijk kan lijken.

Voor de inactieve klanten geldt dezelfde vaststelling. Het bedrag van de schulden concentreert zich voornamelijk bij de segmenten tussen € 150 en € 1.500. We herinneren eraan dat een klant meerdere schulden kan cumuleren bij verschillende leveranciers. Die kunnen als een blok aan het been ervaren worden, die hen belet om hun financiële situatie op orde te krijgen.



**Figuur 3: Inactieve klanten voor elektriciteit (gegevens 2015-2016)**



Bron: BRUGEL

In totaal lopen de kosten zeer hoog op voor de maatschappij - tot meer dan 41 miljoen euro - als gevolg van de onbetaalde facturen van huishoudelijke klanten in de energiesector en het invorderingsproces. Het grootste deel van dit kostenplaatje wordt door de energieleveranciers gedragen en uiteindelijk verdeeld over de verbruikers via de 'commodity'-component van de tarieven.

**Figuur 4 – Maatschappelijke kost van de procedure**



Deze berekening heeft tot doel om duidelijk te maken dat de maatschappij de kosten van de onbetaalde facturen draagt via diverse kanalen, via de betrokkenheid van meerdere actoren. Hoewel hun belangen uiteenlopen, hebben de kosten die ten laste vallen van deze actoren, een aanzienlijke impact op maatschappelijk vlak. Bovendien heeft deze financiële kost enkel betrekking op de wanbetalingen en de hiermee samenhangende procedure en omvat hij niet de indirecte kosten die verband houden met de kwetsbare situatie van de betrokkenen (bv. de gezondheids- en sociale gevolgen).

### 3.4 Vaststellingen op basis van de gesprekken met de betrokken actoren

De bijeenkomsten met de bij de contractontbindingsprocedures betrokken partijen (leveranciers, distributienetbeheerder, vrederechters, OCMW) resulteerden in vijf belangrijke bevindingen :

- I. De procedure komt niet volledig tegemoet aan haar doel om de verbruiker te beschermen:
  - a. Er blijken grote verschillen te bestaan tussen de procedures van de verschillende leveranciers, als gevolg van hun financiële situatie en hun individuele kenmerken. De procedures van de leveranciers, zijn ingegeven door economische-optimalisatie-doelstellingen die met name de termijn voorafgaand aan het indienen van een ontbindingsaanvraag bij de vrederechter kunnen beïnvloeden;
  - b. Ook de praktijken op het vlak van sociale hulpverlening verschillen van OCMW tot OCMW, bijvoorbeeld op het vlak van de overeenkomsten die met de leveranciers, , die niet veralgemeend worden;
  - c. Een aantal kwetsbare huishoudens blijft ook buiten het gezichtsveld van de OCMW's, waardoor ze niet kunnen genieten van hun steun en hun directe financiële tussenkomst, wat tot een aanzienlijke schuldenberg kan leiden, waarvan ze zich maar moeilijk kunnen bevrijden;
  - d. De geboden steun is onvoldoende. Zo volstaat het statuut van Regionale Beschermde Afnemer bijvoorbeeld niet om alle kwetsbare huishoudens te beschermen tegen een schuldsituatie. De overbelasting bij de rechtbanken en voornamelijk bij de griffies in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is eveneens een obstakel voor een snelle en efficiënte behandeling van een invorderingsdossier;
  - e. De vermogensbegrenzer is geen adequaat middel: de vermogensbegrenzer wordt eerder als een sanctie gezien, terwijl hij oorspronkelijk werd aangeprezen als hulpmiddel om het verbruik te verminderen. Bovendien is de begrenzer weinig efficiënt en heeft hij een hoge kostprijs (meer dan 3 miljoen euro per jaar);
2. De bescherming tegen afsluiting komt soms voort uit alternatieve middelen voor de bestaande procedure: het veranderen van leverancier is de meest gebruikte methode van consumenten om een einde te maken aan hun onderbrekingsprocedure;
3. De procedure moedigt de klant onvoldoende aan om zijn schulden af te lossen of hulp te zoeken om dat te doen:
  - a. Er zijn maar weinig afbetalingsplannen die hun doel bereiken, hetzij als gevolg van de manier waarop ze zijn opgesteld, hetzij als gevolg van financiële moeilijkheden van de klant;
  - b. De ontbindingsprocedure leidt tot lange termijnen die het oplopen van de schuld van de klant in de hand werken en afstand creëren tussen de klant en het voorwerp van de schuld, wat niet bevorderlijk is voor de begeleiding van de klant;
  - c. De belangen van de verbruiker en de leverancier zijn niet altijd verenigbaar;

4. De procedure verslechtert de concurrentiedynamiek van de Brusselse energiemarkt:
  - a. De schuldenlast van de verbruikers stijgt en dat verhoogt het aantal oninbare schuldvorderingen van de energieleveranciers en weegt op hun financiële balans. De hoeveelheid onbetaalde facturen en de bijbehorende invorderingskosten kunnen een impact hebben op de tarieven;
  - b. De winterklanten, die zeer slechte betalers zijn, wegen zwaar op de financiële situatie van de DNB, wat zou kunnen leiden tot hogere distributiekosten;
5. De situatie ken de komende jaren verergeren: de stijgende trend in het aantal procedures voor het vredegerrecht zal waarschijnlijk aanhouden omdat de leveranciers hun processen optimaliseren om de termijnen voorafgaand aan de ontbindingsaanvraag te verminderen. Deze vaststelling blijkt ook uit het aantal gezinnen met een begrenzer, dat in een jaar tijd met 14% is gestegen tot 27.200 effectieve plaatsingen op 30 juni 2017, een ongezien aantal!

### 3.5 Mogelijke oplossingen

Het huidige onderzoek heeft tot doel oplossingen te vinden om de afsluiting van kwetsbare huishoudens te voorkomen, de schuldenlast te verkleinen, de sociale begeleiding te verbeteren en uiteindelijk de toegang van de gezinnen tot energie te bevorderen. Daarbij werden in eerste instantie twaalf<sup>1</sup> verbeteringspistes geïdentificeerd, rekening houdend met de hierboven geformuleerde vaststellingen:

1. De vermogensbegrenzer afschaffen voor alle gezinnen;
2. De vermogensbegrenzer afschaffen en de termijnen voorafgaand aan de procedure bij het vredegerrecht verkorten;
3. Aanvragen tot ontbinding uitsluitend indienen via dagvaarding;
4. De uitvoerbaarheid bij voorraad van de beslissing tot afsluiting verplicht maken;
5. De termijnen voorafgaand aan de procedure bij het vredegerrecht optimaliseren;
6. De actoren (leveranciers en gerechtsdeurwaarders) ertoe aanzetten de dossiers op de eerste beschikbare zitting te behandelen;
7. Een mogelijkheid bieden om over het afbetalingsplan te onderhandelen via de schuldbemiddelingsorganismen;
8. Het systeem van overeenkomsten tussen OCMW's en leveranciers uitbreiden en de praktijken harmoniseren;

---

<sup>1</sup> Er werd in het ontwerp van studie ook een dertiende piste gepresenteerd (verbeteringspiste nummer 7). Hierbij werd voorgesteld om systematisch een afbetalingsplan voor te stellen in de begeleidingsbrief gericht aan de huishoudens die hun facturen niet betalen. Aangezien alle geraadpleegde partijen hier unaniem tegen waren, werd ze ingetrokken.

9. Gebruik maken van de listings die de leveranciers bezorgen om de gezinnen in moeilijkheden die nog niet door het OCMW worden gevolgd te identificeren; om operationele redenen zouden deze listings de klantgegevens moeten bevatten;
10. Met de winst van de vorige maatregelen een sociaal fonds oprichten binnen de ODV voor energie-efficiëntie maatregelen;
11. Met de winst van de vorige maatregelen een sociaal fonds oprichten binnen de ODV dat het regionaal fonds energiebegeleiding opslorpt;
12. De klanten hulp bij het beheer van hun energiebudget voorstellen op vrijwillige basis via de OCMW's, de energiehuizen, ...;

De eerste vier verbeteringspistes zijn gericht op een optimalisering van de termijnen van de procedure (verkorting met 30 tot 150 dagen) dankzij een aanpassing van de elektriciteit- en gasordonnanties van het Gewest. Dankzij de kortere termijnen, kan de schuld van de Brusselse verbruikers met 6 tot 18% verminderd worden, afhankelijk van de maatregel. Deze snellere behandeling in het vredegericht versterkt ook de mogelijkheid van een afsluiting en dat kan de gezinnen ertoe aanzetten om sneller te reageren, wanneer hun schuld nog niet zo hoog is, wat het uiteindelijke aantal afsluitingen beperkt. Deze verkorting van de termijnen zou gepaard moeten gaan met een versterking van de sociale begeleiding, zodat de gezinnen sneller worden opgevangen en er structureel antwoord wordt geboden op de opstapeling van schulden van de verbruikers. Op operationeel vlak zullen de leveranciers en de distributienetbeheerder hogere kosten moeten dragen als gevolg van de noodzakelijke IT-ontwikkelingen. Het voordeel van de verlaging van het bedrag Brusselse oninbare vorderingen zal de gemaakte kosten echter ruimschoots compenseren.

De tweede categorie verbeteringspistes (nummer 5 tot 9) streeft naar een verbetering van de procedure via een optimalisering van de huidige termijnen en een grondiger gebruik van de bestaande instrumenten om de verbruikers te helpen hun schulden onder controle te krijgen en te verminderen. De gevolgen in termen van dagen zijn echter kleiner (tussen 10 en 30 dagen verkorting van de procedure). Het grootste voordeel deze maatregelen is immers de betere begeleiding van de gezinnen met schulden via een aangepast afbetalingsplan of een tussenkomst van het OCMW dankzij een overeenkomst. De daling van het totale schuldbedrag dat door de leveranciers gedragen wordt, is echter moeilijk te kwantificeren op basis van de huidige beschikbare gegevens en daarom is een meer gedetailleerde analyse van de gevolgen noodzakelijk. Om de invoering van deze goede praktijken, die niet in de ordonnantie zijn opgenomen, te stimuleren kan Brugel de toepassing ervan door de leveranciers opvolgen.

Het derde type voorgestelde verbeteringspistes (nummer 10 en 11) bestaat erin van de besparingen als gevolg van de bovenvermelde maatregelen te profiteren om kansarme gezinnen energie-efficiëntieoplossingen of een betere ondersteuning bij de betaling van de energiefacturen te bieden. Deze twee maatregelen zijn interessante aanvullingen op een verkorting van de termijnen van de procedure omdat ze voorkomen dat het aantal huishoudens dat voor het vredegericht moet verschijnen aanzienlijk toeneemt. Het is belangrijk dat het OCMW niet alleen zijn rol van sociale begeleiding opneemt maar ook optreedt als "gids" voor de vermindering van het energieverbruik van de gezinnen. Het OCMW, dat een vertrouwensrelatie opbouwt met het gezin, heeft gemakkelijker toegang tot de woning van het gezin en kan het gemakkelijker aangepaste adviezen geven.

Deze pistes zouden gefinancierd worden op gewestelijk niveau, bv. via een aanpassing van de distributietarieven. De praktische modaliteiten voor de oprichting van nieuwe fondsen, waaronder de

aanduiding van de verantwoordelijke voor het fonds en het financieringskanaal, moeten vervolgens uitgewerkt worden door de bevoegde instanties, aangezien dit geen taak is van de regulator.

De laatste maatregel (nummer 12) heeft ten slotte tot doel de mogelijkheid te bieden om op vrijwillige basis een systeem voor hulp bij het beheer van het energiebudget te installeren.

### **3.6 Analyse van de scenario's**

De twee scenario's die hier worden voorgesteld, hebben in grote lijnen hetzelfde doel, namelijk het verkorten van de termijn van de procedure en vermijden dat de schuld oploopt door de oorzaken van de inefficiëntie van de procedure aan te pakken. Ze vereisen geen directe bijkomende fondsen en kunnen bijgevolg op korte termijn geïmplementeerd worden.

De andere, hierboven vermelde maatregelen kunnen eveneens worden toegepast en kunnen een groter hefboomeffect hebben wanneer ze worden gecumuleerd.

Scenario 1 omvat de volgende pistes:

1. De vermogensbegrenzer afschaffen voor alle gezinnen;
2. De termijnen voorafgaand aan de procedure bij het vrederecht verkorten;
3. Aanvragen tot ontbinding uitsluitend indienen via dagvaarding;
4. De uitvoerbaarheid bij voorraad van de beslissing tot afsluiting verplicht maken.

Scenario 2 staat los van het eerste en combineert de volgende drie pistes:

3. Aanvragen tot ontbinding uitsluitend indienen via dagvaarding<sup>2</sup>;
5. De termijnen voorafgaand aan de procedure bij het vrederecht optimaliseren;
6. De actoren ertoe aanzetten de dossiers op de eerste beschikbare zitting te behandelen.

Scenario 1 biedt een grotere winst in termen van dagen: de duur van de procedure wordt teruggebracht tot 194 dagen, een gemiddelde winst van 230 dagen tegenover 175 dagen met scenario 2. Deze verkorting van de termijnen leidt tot een vermindering van het jaarlijkse aantal oninbare vorderingen met 3,8 miljoen euro met scenario 1 en 2,7 miljoen euro met scenario 2. Daarenboven zorgt scenario 1 voor een extra besparing (3 miljoen euro) dankzij de afschaffing van de vermogensbegrenzers. Globaal compenseert de maatschappelijke winst de kosten in beide scenario's:

1. Scenario 1: de totale recurrente winst van 6,8 miljoen euro is veel groter dan de implementatiekosten (€ 400.000) en recurrente kosten (€ 632.000);
2. Scenario 2: de totale recurrente winst van 2,7 miljoen euro compenseert de implementatiekosten (€ 200.000) en recurrente kosten (€ 632.000).

---

<sup>2</sup> Piste 3 is inbegrepen in de goede praktijken van dit scenario omdat ze gemakkelijk geïmplementeerd kan worden door de leveranciers, zonder door de ordonnantie te worden opgelegd.

Om hun doeltreffendheid te garanderen moeten beide scenario's aangevuld worden met een versterking van de sociale begeleiding van de gezinnen om ze van bij het ontstaan van hun schuldenlast te begeleiden en een toename van het aantal gerechtelijke procedures te vermijden. Verder omvatten deze scenario's verschillende controlesystemen. Het eerste scenario houdt een wijziging in van de elektriciteit- en gasordonnantie (verkorting van de termijnen en afschaffing schrapping van de stappen die verband houden met de vermogensbegrenzer). Het tweede zet in op een regelmatige monitoring door Brugel van de sociale beschermingspraktijken van de leveranciers.

Op operationeel niveau moeten de energieleveranciers en de distributienetbeheerder in beide scenario's tot specifieke IT-ontwikkelingen overgaan.

Het is mogelijk om de twee scenario's te combineren. Dat zou de ophoping van de schuld aanzienlijk verminderen en Brugel tegelijk de middelen geven om de efficiëntie van de sociale bescherming in het Brussels Gewest te controleren. Een aanzienlijke verkorting van de termijnen van de procedure heeft twee positieve effecten:

1. Vermijden dat verbruikers die in staat zijn om hun facturen te betalen, schulden opbouwen;
2. Aanzetten tot een snellere en versterkte begeleiding van de gezinnen in moeilijkheden.

Men moet alvast rekening houden met het tweede effect: het aantal begeleidingsaanvragen en het aantal beschermde afnemers kan sterk stijgen. Tevens zouden de sociale actoren proactiever moeten reageren. Het bestaande sociale systeem dient dan ook de nodige middelen te voorzien om het hoofd te kunnen bieden aan deze bijkomende activiteiten.



### 3.7 Doelsysteem

Het 'doelsysteem' werd ontwikkeld in een benadering die past in het huidig kader en werd tegelijk opgevat als een proces voor contractontbinding en sociale begeleiding dat ontworpen werd om te trachten een antwoord te bieden op het geheel van doelstellingen van de Brusselse sociale bescherming en rationalisering van de stappen.

Dit proces kan uiteraard niet worden ingevoerd in de huidige context en kan de in dit verslag geformuleerde aanbevelingen niet vervangen. Deze aanbevelingen moeten snel worden geïmplementeerd. Tegelijk is het doel van het 'doelsysteem' echter een denkoefening te starten over een ideale procedure voor de identificatie en bescherming van de kwetsbare en andere verbruikers. Het spreekt voor zich dat er nog bijkomende studies moeten worden uitgevoerd om het te verfijnen, eventueel aan te passen en de voorgestelde oplossingen in praktijk te brengen.

De twee voornaamste beweegredenen voor deze herinrichting van de procedure zijn enerzijds de preventieve en preciezere identificatie van de verbruikers in energiearmoede en anderzijds tegemoetkomen aan de wens van de vrederechters om een echte meerwaarde te bieden in de dossiers die ze behandelen. Deze identificatie en ommekeer in de lancering van de procedure maken het mogelijk het aantal dossiers dat naar het vredegerecht wordt verwezen te beperken tot de dossiers die effectief door een rechter moeten worden geanalyseerd. De vrederechter heeft dan meer tijd om een grondige analyse uit te voeren en zijn beslissing met kennis van zaken te nemen. In deze context is het zinvol opleidingen over de energiesector voor te stellen aan de rechters om hen in staat te stellen de meest complexe dossiers te behandelen.

De begeleiding door een maatschappelijk werker tijdens de zitting kan de verbruiker geruststellen en hem ertoe aansporen om gerechtelijke stappen te ondernemen. Het risico van deze maatregel is dat de gerechtskosten het inleiden van procedures kunnen afremmen. Het is evident dat het belangrijk is om na te denken over de aan te reiken oplossingen, opdat dit ongewenste effect zich niet zou voordoen.

Het doelproces kan worden onderverdeeld in twee verschillende hoofdlijnen:

- I. Het begint met de vroegere en objectieve identificatie van een kansarme klant met achterstallige factoren en focust op deze 'kwetsbare' klant. Als de verbruiker enerzijds voldoet aan een criterium van energiearmoede, bijvoorbeeld van het Federaal Sociaal Tarief geniet, in een Prioritaire Interventiezone (PIZ) woont, huurder of eigenaar is van een woning met een ongunstig EPC, gevolgd worden door een schuldbemiddelingsdienst, ... – en anderzijds in een situatie van wanbetaling verkeert na ontvangst van een ingebrekestelling, zou zijn energielevering automatisch kunnen worden overgebracht naar de distributienetbeheerder, aan het regionaal sociaal tarief. Het vastleggen van deze drempel vormt een belangrijke uitdaging, hij moet volstaan om alle kansarme gezinnen te helpen en tegelijk de extra kost voor de DNB als sociale leverancier beperken via de distributietarieven.

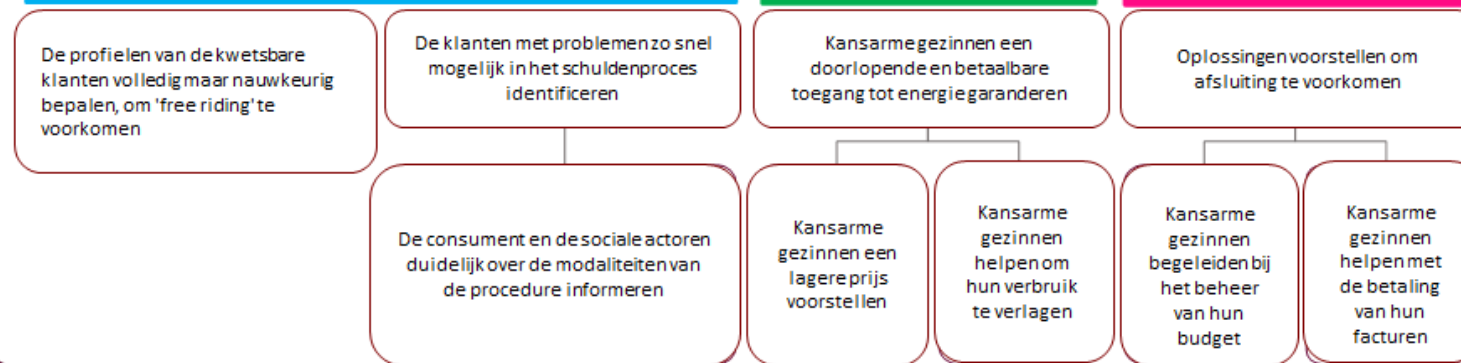
De systematische bevoorrading aan het regionaal sociaal tarief van bij het ontstaan van de schulden maakt het mogelijk een meer betaalbaar tarief aan te bieden aan huishoudens in moeilijkheden en de ophoping van de schulden zo snel mogelijk te beperken. Deze maatregel moet van bij het begin gepaard gaan met een begeleiding door het OCMW en/of andere sociale actoren, zodat deze gezinnen met betalingsmoeilijkheden snel een gesprekspartner vinden die hen bij hun stappen ondersteunt. Door deze gepersonaliseerde begeleiding zal het

OCMW kunnen beslissen of het tussenkomt in de terugbetaling van de schulden om de gezinnen te helpen om een nieuwe start te maken op een gezonde basis. De contactontbindingsprocedure eindigt pas wanneer de schulden volledig terugbetaald zijn. In dat stadium keert de klant automatisch terug naar zijn contractuele leverancier.

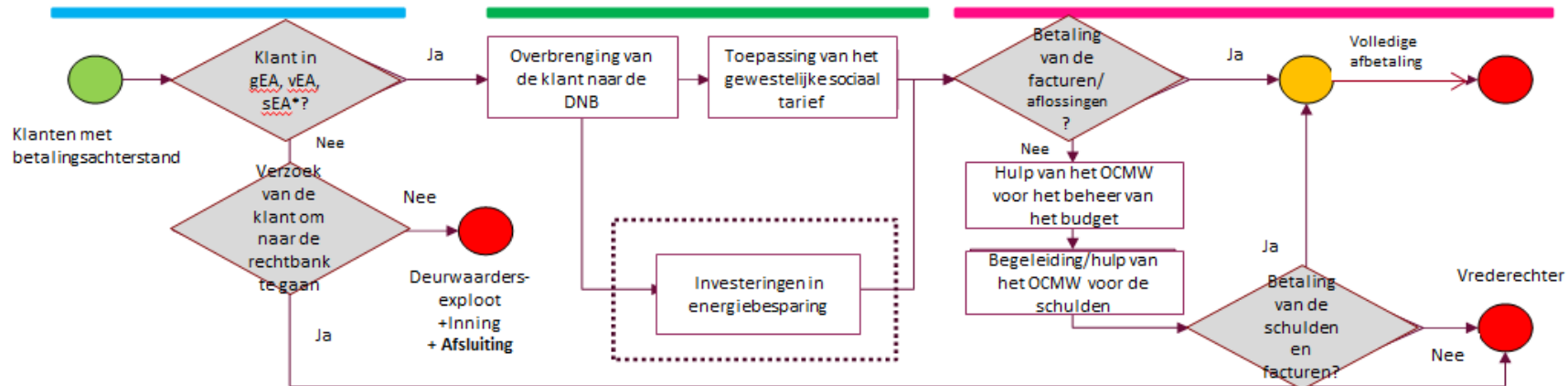


**Figuur 5: Doelstellingen en stappen in het proces van het doelsysteem**

**Doelstellingen**



**Mogelijkheden**



\* gEA = gemeten energiearmoede, vEA = verborgen energiearmoede, sEA = subjectieve energiearmoede

Daarnaast moeten investeringen in energiebesparingen, gefinancierd door een fonds dat voor dit doel werd opgericht, het gezin toelaten zijn energieverbruik beter te controleren of te verminderen.

Deze twee stappen zijn essentieel omdat ze toelaten een curatieve' en preventieve oplossing aan te reiken aan de meest kwetsbare gezinnen door de tussenkomst van de OCMW's te richten op de verbruikers in een zeer precaire financiële situatie.

Als de klant zijn verplichtingen ten overstaan van de leverancier niet nakomt, wordt de procedure voor het vrederecht ingeleid om tot een onpartijdige regeling van zijn situatie te komen.

2. De tweede hoofdlijn spitst zich voornamelijk toe op de verbruiker die niet aan de vooraf bepaalde criteria van energiearmoede voldoet. Hij wordt verondersteld over de nodige middelen te beschikken om zijn energiefacturen te betalen. Bij wanbetaling moeten de leveranciers de klant bij deurwaardersexploot verwittigen dat ze de contractontbindingsprocedure zullen inleiden en de klant zullen laten afsluiten. Als de verbruiker van mening is dat hij argumenten heeft die hij aan een rechter wil voorleggen, zal hij het recht hebben de energieleverancier te vragen een procedure voor het de vrederecht op te starten. De vrederechter zal zijn dossier bestuderen en bepalen of de afsluiting noodzakelijk of ongerechtvaardigd is.

Deze stap van de klant tegenover de leverancier moet eenvoudig en transparant zijn, de documenten waarmee de klant zich tegen een afsluiting bij deurwaardersexploot kan verzetten, moeten vooraf opgesteld en gemakkelijk te begrijpen zijn. De klant moet ook de garantie kunnen genieten dat bij een uitspraak in zijn voordeel alle kosten door de leverancier worden betaald en dat de procedure snel zal verlopen. Die benadering moet hem in staat stellen de administratieve last en de grote stress inherent aan een te lange procedure te vermijden.

Parallel hiermee moet Brugel een regelmatige reporting opstellen over het geschil om opvolgingsindicatoren per leverancier te bepalen en over een geactualiseerd en relevant overzicht te beschikken van de situaties die zich voordoen in het vrederecht.

Dit systeem impliceert een strikte controle van de contractontbindingsprocedures van de leveranciers en de invorderingsprocedures van de gerechtsdeurwaarders die optreden voor rekening van de leveranciers om alle excessen te vermijden en de verbruikers een rechtvaardige en eerlijke behandeling te garanderen. Brugel zal deze procedure moeten omkaderen met een strikte en regelmatige controle van de procedures die de leveranciers hanteren om hun vorderingen te recupereren. Brugel moet over de nodige middelen beschikken om administratieve sancties op te leggen aan een leverancier die zijn verplichtingen niet nakomt.

Aangezien de toegang tot energie voor alle gezinnen gewaarborgd dient te zijn, ongeacht of hun kwetsbare situatie structureel of conjunctureel is, schaft het 'doelsysteem' de bestaande steunmaatregelen niet af en kan het worden gecombineerd met de hiervoor besproken pistes. Het gezin behoudt dus de mogelijkheid om afbetalingsplannen af te sluiten om wanbetaling en de invorderingsprocedure te vermijden.

## 4 Standpunt van Brugel

### 4.1 Vaststellingen

Met deze studie wilde Brugel eerst en vooral een nauwkeurig en objectief beeld krijgen van de procedure in het vredegerrecht voor de ontbinding van de energiecontracten.

Daartoe heeft Brugel bijzondere en unieke aandacht besteed aan het vredegerrecht, door een intensieve dialoog aan te gaan met de rechters, de werking van de griffies en hun financiering te analyseren en de op de zittingen aanwezige gebruikers te observeren.

Die benadering werd gekoppeld aan de meer kwantitatieve benadering van de procedures om de praktijken te begrijpen die worden gebruikt in het domein van de invordering en de impact op de huishoudens en de maatschappij in haar geheel.

Uit de vaststellingen blijkt het gebrek aan efficiëntie van het systeem en ze tonen de aanzienlijke jaarlijkse kost aan voor de gemeenschap (zowel menselijk als financieel), evenals de ongewenste effecten, zoals:

- de ophoping van de schuld die de klant ertoe brengt er afstand van te nemen;
- het feit dat de klant zeer weinig gebruik maakt van zijn recht op verdediging in rechte;
- de gerechtskosten die boven op de onbetaalde rekeningen komen;
- het feit dat weinig gebruik wordt gemaakt van de sociale ondersteuning en de regionale beschermingsmaatregelen;
- het gebruik van alternatieve middelen om afsluiting te voorkomen;
- de logheid van de procedure voor de griffies;
- de verslechtering van de concurrentiedynamiek van de markt;
- ...

Op basis van deze bevindingen stelden we vast dat de procedure voor het vredegerrecht op dit moment niet als een bescherming wordt beschouwd maar als een straf voor de meest kwetsbaren huishoudens en - opmerkelijk - de energiearmoede geenszins afremt.

Uit die focus op de vrederechters en hun ervaringen is gebleken dat deze laatsten zich niet konden vinden in de huidige procedure die hun functie geen enkele meerwaarde geeft. De rechters zijn vragende partij voor verandering en de invoering van een systeem waarin ze een actieve rol kunnen spelen in de bescherming en het herstel van het vertrouwen van de burgers in de instellingen.

### 4.2 Mogelijke oplossingen

Naar aanleiding van deze vaststellingen werden er 12 mogelijke oplossingen onderzocht die allemaal kaderen in de huidige Brusselse filosofie van bescherming. Brugel wenst een standpunt in te nemen met betrekking tot de voorgestelde pistes.

1. Brugel is voorstander van de afschaffing van de vermogensbegrenzer voor alle huishoudens;
2. De vermogensbegrenzer afschaffen leidt tot een verkorting van de termijnen voorafgaand aan de procedure bij het vredegerrecht. Brugel is niettemin van mening dat

proceduretermijnen voldoende lang moeten blijven om de klant toe te laten een afbetalingsplan te onderhandelen en/of een beroep te doen op de diensten van het OCMW. Bijgevolg is, na de ingebrekestelling, een termijn van 60 dagen noodzakelijk vóór de indiening van de aanvraag tot ontbinding van het contract;

3. Aanvragen tot ontbinding bij voorkeur indienen via dagvaarding zonder daarom de mogelijkheid om een verzoek in te dienen af te schaffen. Hoewel een dagvaarding duurder is (+/- € 300 tegenover € 40 voor een verzoekschrift), is Brugel van mening dat de dagvaarding het voordeel biedt dat de brief van het gerecht rechtstreeks bij de klant thuis wordt overhandig en niet wordt verstuurd met een aangetekende zending die vaak niet wordt afgehaald. De dagvaarding zorgt er ook voor dat de klant de datum van de zitting kent en dat verhoogt de kans dat hij ze bijwoont;
4. De uitvoerbaarheid bij voorraad van de beslissing tot afsluiting verplicht maken. Brugel staat positief tegenover deze aanpassing, maar de beslissing mag niet onmiddellijk na de betekening van het vonnis worden uitgevoerd. De klant moet over een minimale termijn beschikken om nog een laatste keer te reageren. De leverancier zou dus tegelijk met de verzending van de betekening van het vonnis een aanvraag tot afsluitings kunnen indienen bij SIBELGA, maar deze laatste zou de daadwerkelijke afsluiting pas na een termijn van minstens 30 dagen mogen inplannen;
5. Brugel vraagt de leveranciers de termijnen voorafgaand aan de procedure bij het vredegerecht te optimaliseren;
6. In dezelfde geest als de vorige piste Brugel de actoren (leveranciers en gerechtsdeurwaarders) ertoe aanzetten de dossiers voor de eerste beschikbare zitting op de rol te plaatsen;
7. Brugel is voorstander van een verplichting om over het afbetalingsplan te onderhandelen met de erkende schuldbemiddelingsorganisatie;
8. Brugel steunt het systeem van overeenkomsten tussen OCMW en leveranciers en vraagt de praktijken te harmoniseren;
9. Brugel benadrukt het nut van de listings die door de leveranciers verstuurd worden om gezinnen in moeilijkheden die nog niet door de OCMW's worden gevolgd te identificeren. Om bruikbaar te zijn, zouden deze listings de klantgegevens moeten bevatten;
10. Met de winst van de voorgaande maatregelen, met name de afschaffing van de vermogensbegrenzer, zou men volgens Brugel in staat moeten zijn middelen vrij te maken om een ODV uit te werken betreffende energie-efficiëntie maatregelen ten gunste van de kwetsbare klanten;
11. Ook het regionaal fonds energiebegeleiding zou moeten worden versterkt;
12. Brugel is van mening dat de klanten hulp bieden bij het beheer van hun energiebudget op vrijwillige basis via de OCMW's, de energiehuizen, ...; nuttig kan zijn. Deze piste heeft tot doel de kennis en het begrip van het verbruik voor huishoudelijke doeleinden te verbeteren via het gebruik van apparaten die het verbruik meten, zonder elk beroep op de budgetmeter uit te sluiten.

Er werd in het onderzoeksproject ook een dertiende piste ter advies voorgelegd (verbeterpunt nummer 7). Hierbij werd voorgesteld om systematisch een afbetalingsplan voor te stellen in de begeleidingsbrief gericht aan de huishoudens die hun facturen niet betalen. Brugel verwacht dat alle actoren zich tegen dit voorstel zullen keren. Niettemin voorziet het ontwerp van ordonnantie dat momenteel wordt opgesteld dat Brugel zich over het redelijk karakter van de afbetalingsplannen zal buigen.

### 4.3 Andere piste: doelsysteem

Vertrekkend vanuit een voorstel van de vrederechters heeft de studie overigens een doelsysteem ontwikkeld, opgebouwd in twee fasen rond:

- enerzijds het kwetsbare gezin dat kampt met reële moeilijkheden om zijn energiefactuur te betalen, en waarop preventief wordt gefocust. Dit gezin heeft een laag inkomen en zou tijdelijk naar de DNB worden overgebracht aan het regionaal sociaal tarief gedurende de tijd die nodig is om zijn schuld bij de commerciële energieleverancier af te lossen, terwijl het tegelijkertijd een sociale energiebegeleiding geniet. Om zich nog meer te richten op personen die met reële betalingsmoeilijkheden kampen, wil Brugel benadrukken dat de OCMW's een essentiële rol kunnen spelen in de individuele analyse van de situaties (financiële situatie, gezinssituatie, klant die huurder of eigenaar is, staat van het gebouw, ...).
- Anderzijds, voor de andere klanten, die geacht worden hun factuur te kunnen betalen, zou de door de regulator erkende energieleverancier, als hij de procedure strikt volgt, de ontbinding van het contract kunnen starten bij deurwaardersexploot en tot afsluiting kunnen laten overgaan. De gebruiker zal zich hiertegen echter altijd kunnen verzetten en de leverancier kunnen vragen het vredegericht in te schakelen om zijn standpunt te kunnen geven; deze stappen zouden eenvoudig, transparant, snel en gratis moeten zijn voor de klant.

Brugel is van mening dat de klanten ertoe aangespoord moeten worden om zich bij de vrederechter aan te bieden en vindt dat deze proactieve benadering van de klant die met onmiddellijke afsluiting wordt bedreigd, hem ertoe zal aansporen om dat ook te doen.

Dit 'doelsysteem' is natuurlijk niet de enige mogelijke oplossing. Daarom wil Brugel, naast de voortellen die hiervoor worden genoemd en die in de studie van SIA Partners werden ontwikkeld, een andere piste overwegen, complementair of parallel met de genoemde pistes, die meer preventief is van aard.

Met name de directe bevoorrading door de sociale leverancier van bepaalde categorieën klanten in een situatie van energiarmede, zonder dat ze zich noodzakelijk in een schuldensituatie bevinden. De maatregel zou op vrijwillige basis geactiveerd kunnen worden door de klant zelf en bij een instantie die een beschermingsregeling zou kunnen toekennen, zoals de OCMW's, de erkende schuldbemiddelingscentra of erkende verenigingen voor hulp aan personen of zelfs BRUGEL. Deze instanties zouden deze beschermingsregeling kunnen toekennen in functie van een statuut (begunstigden van een Leefloon (LL) of een verhoogde tegemoetkoming (RVV) of het SST of iemand die werkloos is) en aan personen van wie het belastbaar inkomen een bepaald bedrag niet overschrijdt (bv. die welke door BRUGEL in aanmerking genomen worden om het statuut van beschermde afnemer toe te kennen).

Deze bescherming zou een jaar lang gelden en zou voor eenzelfde termijn verlengd kunnen worden zo vaak als nodig is. Zolang het gezin bevoorraad wordt door de sociale leverancier zou het begeleid moeten worden door de instantie die de beschermingsregeling heeft toegekend, zodat er maatregelen uitgewerkt kunnen worden om het energieverbruik en hun facturatie te beheersen en te verminderen, idealiter met een bevoorrechte toegang tot energiepremies.

Dit voorstel zou het voorwerp moeten uitmaken van een grondige analyse, zowel qua te bepalen bedragen om van deze bescherming te kunnen genieten, alsook om zich optimaal te richten op de te beschermen personen. Ook de mogelijke meerkost voor de gemeenschap van de uitbreiding van dit statuut van regionale beschermde klant moet worden geanalyseerd.

Uiteraard schetst deze studie slechts de grote lijnen voor een mogelijk toekomstig beleid van sociale bescherming en bespreekt ze niet de operationele details van het doelvoorstel. Er zijn bijkomende werkzaamheden nodig om de voorgestelde oplossingen in de praktijk te brengen, te beginnen met het objectief bepalen van de profielen van de kwetsbare verbruikers en de kwetsbaarheidscriteria die de huishoudens in staat zouden stellen automatisch van de bescherming van de sociale DNB te genieten.

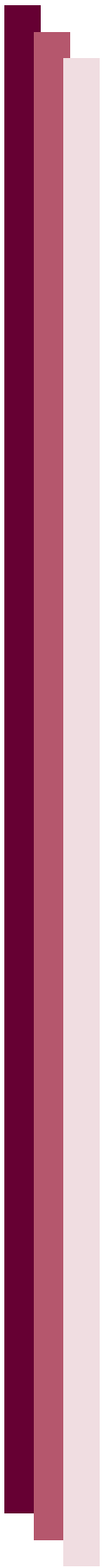
Brugel is van mening dat met de bevindingen van deze studie rekening moet worden gehouden voor een benadering, aangepast aan de bescherming van de huishoudelijke afnemer. De opgestelde scenario's moeten verder worden uitgewerkt maar hebben de verdienste dat ze, enerzijds, perspectieven bieden die de meest kwetsbare verbruikers in staat stellen een toegang tot energie te behouden en anderzijds de responsabilisering van de verbruikers die niet aan de kwetsbaarheidscriteria beantwoorden te versterken.

\* \* \*

\*

## **Bijlage**

**Studie uitgevoerd door SIA Partners**



# **ÉTUDE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE SUR LES DECISIONS DE JUSTICE DE PAIX EN MATIERE DE RESILIATION DE CONTRAT**

Juin 2017  
Version 2

**siapartners**



## **Avertissement**

**Le présent document est un rapport final d'une étude, réalisée par Sia Partners à la demande de BRUGEL. Le document ne reflète pas nécessairement l'avis de BRUGEL sur la thématique traitée et son contenu est entièrement de la responsabilité de ses auteurs. BRUGEL ne peut garantir l'exhaustivité ni l'exactitude des données reprises dans ce document.**

Copyright :

Tous les droits patrimoniaux liés à ce document appartiennent à BRUGEL. Toute utilisation, diffusion, citation ou reproduction, intégrale ou partielle, de ce document peut se faire sans l'autorisation de BRUGEL, mais en mentionnant explicitement la source d'information.

## **Présentation de BRUGEL**

BRUGEL (BRUxelles Gaz ELectricité) est le régulateur bruxellois pour les marchés du gaz et de l'électricité.

BRUGEL est investi d'une mission de conseil auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du marché régional de l'énergie, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle de l'application des ordonnances et arrêtés y relatifs, d'autre part. Pour plus de détails sur nos missions, consultez l'ordonnance du 14 décembre 2006 par laquelle BRUGEL a été créé.

Par ailleurs BRUGEL a défini de manière stratégique ses engagements pour un fonctionnement efficace du marché, un réseau intelligent et une protection vigilante du consommateur.

- Garantir un marché de l'énergie performant et équitable
- Promouvoir le développement efficient et durable des réseaux de distribution et de transport régional du gaz et de l'électricité
- Conseiller de manière qualitative, précise et proactive les autorités sur le marché de l'énergie à Bruxelles
- Utiliser au mieux notre compétence et notre implication dans le domaine de l'énergie
- Etre au service du public
- Participer activement à la bonne mise en œuvre de la politique énergétique de la Région

Pour plus d'information : [www.brugel.be](http://www.brugel.be)

Sia Partners est spécialisé dans le conseil stratégique et opérationnel à travers toute l'Europe. Notre cabinet intervient à tous les niveaux de la chaîne de valeur des entreprises en les accompagnant dans les évolutions majeures de leur secteur et en améliorant leur performance.

Fondé en 1999, Sia Partners a ouvert le bureau de Bruxelles en 2005 avec pour objectif d'offrir une vue plus large à l'entreprise et suivre de plus près les évolutions du marché à l'international.

En Belgique, notre équipe est composée d'experts multilingues. Aujourd'hui, avec l'objectif permanent de satisfaction du client, Sia Partners rassemble un portefeuille impressionnant de clients dans l'énergie et dans les services financiers constitué de 50% des entreprises du Bel 20.

Sia Partners se spécialise par secteur d'activités. L'unité de compétence "Energie" possède plus de 150 experts sur les cinq continents avec une majorité en Europe occidentale (100 personnes). Sia Partners réalise des rapports stratégiques et/ou analytiques pour les principaux acteurs du monde de l'énergie.

**CONTACT POUR LA PRÉSENTE ÉTUDE:**

**Jean Trzcinski** – Associate Partner

+32 2 213 82 85

+32 485 690 875

[jean.trzcinski@sia-partners.com](mailto:jean.trzcinski@sia-partners.com)

## Table des matières

<b>Avant-propos</b> .....	<b>9</b>
<b>I. Contexte</b> .....	<b>10</b>
<b>A. La précarité énergétique en Région de Bruxelles-Capitale</b> _____	<b>10</b>
<b>B. Les mesures de protection des consommateurs</b> _____	<b>12</b>
<b>C. Objectif de l'étude</b> _____	<b>14</b>
<b>D. Méthodologie</b> _____	<b>15</b>
<b>II. Description du processus de résiliation de contrat</b> .....	<b>17</b>
<b>A. Description du processus pour un client « classique » électricité ou électricité + gaz</b> _____	<b>17</b>
1. Partie « Fournisseurs » (cf. Figure 3).....	20
2. Partie « Justice de Paix » (cf. Figure 4).....	22
<b>B. Description du processus pour un client « classique » gaz</b> _____	<b>25</b>
1. Partie « Fournisseurs » (cf. Figure 5).....	27
2. Partie « Justice de Paix » (cf. Figure 6).....	29
<b>C. Description du processus pour un client protégé</b> _____	<b>30</b>
1. Processus électricité ou électricité + gaz (cf. Figure 7) .....	32
2. Processus gaz (cf. Figure 8) .....	35
<b>III. Analyse des délais et modélisation des coûts de la procédure</b> .....	<b>36</b>
<b>A. Analyse des délais</b> _____	<b>36</b>
1. Longueur de la procédure .....	36
2. Effet d'entonnoir .....	38
<b>B. Modélisation des coûts de la procédure et analyse de l'accumulation de la dette</b> _____	<b>39</b>
1. Cartographie des coûts et frais de la procédure dans le cas d'un consommateur individuel .....	39
2. Accumulation de la dette au cours de la procédure .....	44
3. Coût sociétal de la procédure .....	48
<b>IV. Observations issues des rencontres avec les acteurs impliqués</b> .....	<b>50</b>
<b>A. Constat n°1 : La procédure manque son objectif de protection du consommateur</b> _____	<b>51</b>
1. Les pratiques des fournisseurs présentent certaines disparités, pour des raisons d'efficacité de la procédure .....	51
2. Les pratiques des fournisseurs présentent certaines disparités, dues à leurs optimisations micro-économiques .....	52
3. Certains ménages ne bénéficient pas de l'aide des C.P.A.S. car ils n'entrent pas dans leur champ de vision	53
4. Les ménages ne bénéficient pas du même type d'aides dans tous les C.P.A.S.....	53
5. Les aides prévues ne sont pas adéquates .....	54
6. Les sanctions prévues ne sont pas adéquates .....	55
<b>B. Constat n°2 : La protection contre la coupure provient de moyens alternatifs</b> _____	<b>58</b>

<b>C.</b>	<b>Constat n°3 : La procédure n’incite pas le client à apurer sa dette ou à trouver de l’aide pour y parvenir</b>	<b>59</b>
1.	Peu de plans d’apurement atteignent leur objectif .....	59
2.	La procédure de résiliation entraîne des délais qui favorisent l’emballement de la dette du consommateur	59
3.	Les intérêts du consommateur et du fournisseur ne sont pas toujours compatibles .....	59
<b>D.</b>	<b>Constat n°4 : La procédure détériore la dynamique concurrentielle du marché de l’énergie bruxellois</b>	<b>60</b>
1.	Les coûts de la procédure et l’ampleur des impayés ont un impact sur les tarifs .....	60
2.	Les clients hivernaux pèsent sur la situation financière du GRD, ce qui pourrait engendrer une hausse des coûts de distribution.....	61
<b>E.</b>	<b>Constat n°5 : La situation risque de s’aggraver dans les prochaines années</b>	<b>62</b>
<b>V.</b>	<b>Pistes de solutions</b>	<b>63</b>
<b>A.</b>	<b>Optimisation des délais de la procédure</b>	<b>66</b>
1.	Piste 1 – Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages.....	66
2.	Piste 2 - Supprimer le limiteur de puissance et réduire les délais préalables à la procédure en justice de paix	68
3.	Piste 3 - Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement .....	70
4.	Piste 4 - Obliger l’exécution par provision de la décision de coupure .....	71
<b>B.</b>	<b>Mise en place de bonnes pratiques</b>	<b>73</b>
1.	Piste 5 - Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix.....	73
2.	Piste 6 - Inciter les acteurs à traiter les dossiers à la première audience disponible.....	74
3.	Piste 7 - Offrir une possibilité de négociation du plan d’apurement via les organismes de médiation de dette	76
4.	Piste 8 - Elargir et harmoniser le système de conventions entre C.P.A.S. et fournisseurs .....	77
5.	Piste 9 - Exploiter les listings envoyés par les fournisseurs pour identifier des ménages en difficulté qui ne sont pas déjà suivis par les C.P.A.S. ....	78
<b>C.</b>	<b>Mesures préventives</b>	<b>80</b>
1.	Piste 10 - A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des O.S.P. pour des mesures d’efficacité énergétique .....	80
2.	Piste 11 - A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des O.S.P. qui absorbe le fonds de guidance énergétique .....	81
<b>D.</b>	<b>Mesures alternatives de protection des ménages</b>	<b>83</b>
1.	Piste 12 - Proposer aux clients une aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire.....	83
<b>E.</b>	<b>Conclusion</b>	<b>85</b>
<b>VI.</b>	<b>Analyse de scénarios</b>	<b>87</b>
<b>A.</b>	<b>Scénario 1 - Modification des ordonnances électricité et gaz</b>	<b>88</b>
1.	Description .....	88
2.	Impact sur la durée de la procédure .....	88
3.	Impact sur l’accumulation de la dette.....	88

4.	Analyse économique .....	89
5.	Avantages et inconvénients principaux .....	89
6.	Faisabilité opérationnelle et légale .....	90
<b>B.</b>	<b>Scénario 2 - Bonnes pratiques</b> .....	<b>91</b>
1.	Description .....	91
2.	Impact sur la durée de la procédure .....	91
3.	Impact sur l'accumulation de la dette.....	91
4.	Analyse économique .....	92
5.	Avantages et inconvénients principaux .....	92
6.	Faisabilité opérationnelle et légale .....	93
<b>C.</b>	<b>Conclusion</b> .....	<b>94</b>
<b>VII.</b>	<b>Systeme cible</b> .....	<b>95</b>
<b>VIII.</b>	<b>Annexes</b> .....	<b>98</b>
<b>A.</b>	<b>Courrier adressé à la Fédération des CPAS bruxellois</b> .....	<b>98</b>
<b>B.</b>	<b>Questionnaire de l'enquête sociale, envoyé aux CPAS bruxellois</b> .....	<b>99</b>

## Liste des illustrations

Figure 1 – Part des revenus consacrés aux dépenses énergétiques (par décile) .....	10
Figure 2 – Augmentation du nombre de coupures d'électricité .....	13
Figure 3 – Processus Fournisseurs Electricité .....	18
Figure 4 – Processus Justice de Paix Electricité .....	21
Figure 5 – Processus Fournisseurs Gaz .....	26
Figure 6 – Processus Justice de Paix Gaz .....	28
Figure 7 – Processus Client Protégé Electricité .....	31
Figure 8 – Processus Client Protégé Gaz .....	34
Figure 9 – Délais de la procédure (2015) .....	37
Figure 10 – Diminution du nombre de clients concernés durant la procédure judiciaire en 2015 (effet d'entonnoir) .....	38
Figure 11 – Cartographie des coûts de la procédure .....	42
Figure 12 – Accumulation de la dette dans le cas d'une citation ou d'une requête .....	45
Figure 13 – Composition de la dette dans le cas d'une citation ou d'une requête (courbes cumulatives) .....	46
Figure 14 – Accumulation de la dette d'un client protégé .....	47
Figure 15 – Coût sociétal de la procédure (2015) .....	48
Figure 16 – Nombre de limiteurs placés (2015) .....	56
Figure 17 – Options permettant d'éviter la coupure .....	58
Figure 18 – Augmentation des dettes auprès des fournisseurs commerciaux .....	60
Figure 19 – Pourcentage des créances irrécouvrables par rapport au chiffre d'affaires des fournisseurs .....	61
Figure 20 – Formalisation des objectifs de la protection sociale en Région de Bruxelles-Capitale .....	63
Figure 21 – Synthèse des pistes proposées .....	65
Figure 22 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 1) .....	66
Figure 23 – Coûts et économies liés à la piste 1 .....	67
Figure 24 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 2) .....	68
Figure 25 – Coûts et économies liés à la piste 2 .....	69
Figure 26 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 3) .....	70
Figure 27 – Coûts et économies liés à la piste 3 .....	70
Figure 28 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 4) .....	72
Figure 29 – Coûts et économies liés à la piste 4 .....	72
Figure 30 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 5) .....	73
Figure 31 – Coûts et économies liés à la piste 5 .....	74
Figure 32 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 6) .....	75
Figure 33 – Coûts et économies liés à la piste 6 .....	75
Figure 36 – Etape du processus visée par la piste 7 .....	76
Figure 35 – Etape du processus visée par la piste 7 .....	76
Figure 36 – Etape du processus visée par la piste 8 .....	77
Figure 37 – Etape du processus visée par la piste 9 .....	78
Figure 38 – Etape du processus visée par la piste 10 .....	80
Figure 39 – Etape du processus visée par la piste 11 .....	81
Figure 40 – Etape du processus visée par la piste 12 .....	83
Figure 41 – Définition des scénarios .....	87
Figure 42 – Délais de la procédure (scénario 1) .....	88
Figure 43 – Impact sur l'accumulation de la dette (scénario 1) .....	88
Figure 44 – Bilan économique (scénario 1) .....	89
Figure 45 – Délais de la procédure (scénario 2) .....	91
Figure 46 – Impact sur l'accumulation de la dette (scénario 2) .....	92

*Figure 47 – Bilan économique (scénario 2) ..... 92*  
*Figure 48 – Objectifs visés par le système cible ..... 95*  
*Figure 49 – Objectifs et étapes du processus du système cible..... 96*

## Avant-propos

Brugel a identifié un besoin d'analyse du déroulement de la procédure de résiliation de contrat dans le secteur de l'énergie bruxellois, depuis la première échéance non respectée jusqu'à la coupure de l'alimentation.

Cette étude consiste donc en une analyse quantitative et qualitative des décisions de justice de paix en matière de résiliation de contrat. Dans un premier temps, l'objectif est de dresser un état des lieux de la situation actuelle, en formalisant les processus appliqués par les différents acteurs. A cette fin, les acteurs impliqués dans la procédure – fournisseurs, gestionnaire du réseau de distribution, C.P.A.S., juges de paix – sont rencontrés pour récolter des informations sur la mise en pratique des textes légaux et sur leur perception du système en place.

A partir des processus formalisés et des informations récoltées lors des rencontres avec les acteurs, une liste de constats est construite, reprenant certains dysfonctionnements par rapport à l'objectif initial du système de protection sociale décrit dans l'ordonnance et diverses sources d'inefficacité. La trentaine de constats établis est ensuite restructurée en cinq constats principaux.

La première partie de l'étude met en lumière un besoin d'action pour optimiser la protection sociale bruxelloise. L'étude se prolonge donc en une recherche de pistes d'amélioration de la procédure actuelle. Les objectifs fondant la protection sociale énergétique sont définis afin de guider cette démarche. Une liste de pistes, traitant chaque source d'inefficacité précédemment identifiée, est dressée et présentée aux acteurs du secteur pour être confrontée avec la réalité opérationnelle et juridique du terrain.

L'étape suivante est la construction de deux scénarios combinant différentes pistes afin d'apporter des idées concrètes de révision du système actuel. Ces scénarios sont analysés et leurs impacts sont comparés.

L'étude se clôture par une réflexion ouverte sur l'élaboration d'un système cible agissant sur l'ensemble des objectifs de la protection sociale bruxelloise.



## I. Contexte

La population bruxelloise compte une part importante de ménages en situation de pauvreté. Entre 32,9% et 43,1% de la population<sup>1</sup> subit un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale en Région bruxelloise. Les caractéristiques socio-démographiques des ménages (familles monoparentales, personnes faiblement qualifiées, + de 65 ans, locataires) influencent fortement ce taux. Les conséquences de cette situation sur la précarité de ces ménages sont importantes et touchent à de nombreux secteurs (santé, logement, énergie, etc.).

Cette étude s'intéresse en particulier à la problématique de la précarité énergétique et aux mesures mises en place pour lutter contre celles-ci.

### A. La précarité énergétique en Région de Bruxelles-Capitale

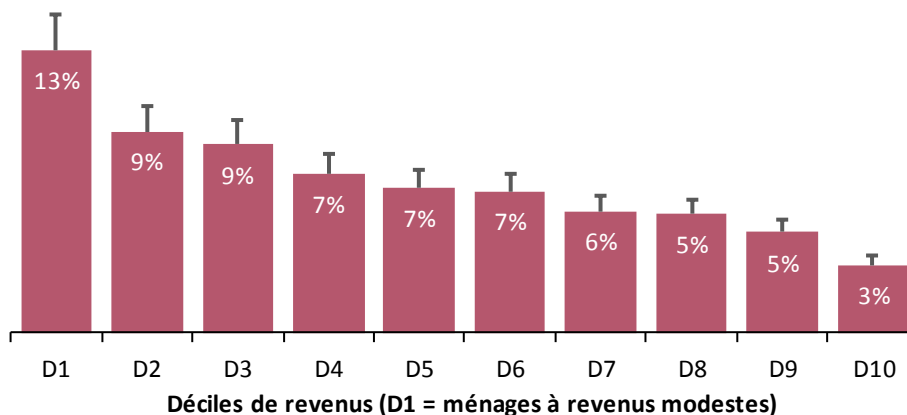
La précarité énergétique est un phénomène d'importance en Belgique : le baromètre de la précarité énergétique de la Fondation Roi Baudouin<sup>2</sup> estime qu'en 2014, 21,2% des ménages belges ont été touchés par ce problème. En Région de Bruxelles-Capitale, la situation est particulièrement préoccupante puisque ce pourcentage s'y élève à plus de 30%. La précarité énergétique se manifeste sous plusieurs formes :

- 15% des ménages bruxellois consacrent une part jugée trop importante de leurs revenus aux dépenses énergétiques (précarité énergétique mesurée) ;
- 9,3% réduisent leur consommation d'énergie en deçà d'un seuil jugé acceptable pour pouvoir vivre dignement, pour limiter leurs dépenses énergétiques (précarité énergétique cachée) ;
- 10,8% considèrent que leurs factures énergétiques sont trop importantes par rapport à leurs moyens financiers (précarité énergétique ressentie).

La consommation d'énergie des ménages à revenus modestes est en moyenne plus faible que celle des plus riches. Cependant, en raison de leur niveau de revenus, la facture énergétique des ménages à revenus modestes représente une plus grande part de leur budget. Ces ménages sont donc plus touchés par la précarité énergétique et manquent de ressources financières suffisantes pour améliorer eux-mêmes leur situation.

La précarité énergétique est une cause de surmortalité car elle augmente significativement les risques de contracter diverses maladies. La précarité affecte également la santé psychologique des personnes concernées et empêche de mener une vie décente. Ces ménages en difficulté se trouvent alors pris dans un cercle vicieux puisque la part trop

Figure 1 – Part des revenus consacrés aux dépenses énergétiques (par décile)



SOURCES : Statbel (2012-2013) ; Analyse Sia Partners

importante du revenu qu'ils consacrent à leur consommation d'énergie limite leur capacité à améliorer leur situation.

La Région de Bruxelles-Capitale est particulièrement touchée par ce phénomène de précarité énergétique du fait de sa structure socio-économique. Le taux de pauvreté y est plus important que dans le reste de la Belgique. Même si la typologie du logement (majorité d'appartements) permet théoriquement des consommations de chauffage nettement plus faibles, la majorité des habitants sont locataires, avec peu de prise sur la performance énergétique de leur logement. La faible efficacité énergétique des logements explique le niveau relativement élevé des factures énergétiques bruxelloises.

## B. Les mesures de protection des consommateurs

Pour protéger les consommateurs bruxellois et leur assurer un accès continu au gaz et à l'électricité<sup>3</sup>, un ensemble de mesures, autant préventives que curatives, ont été mises en place. Ces mesures prennent effet à différents niveaux :

- Au niveau fédéral, la protection sociale comprend :
  1. L'accord du consommateur, qui définit les pratiques commerciales loyales envers les consommateurs ;
  2. Le tarif social spécifique, qui permet depuis 2004 à certains consommateurs bénéficiaires de statuts définis de payer des tarifs réduits pour l'électricité et/ou le gaz ;
  3. Le mécanisme du « filet de sécurité », contrôlant la conformité et le niveau des prix appliqués en Belgique ;
  4. Le fonds énergie, aussi appelé « fonds Vande Lanotte », visant à financer certaines obligations de service public et coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité, notamment une partie des frais de personnel des C.P.A.S. (4.802.761 € en 2015) et les montants qu'ils allouent au paiement des factures énergétiques des personnes en difficulté financière (4.536.649 €).
- Au niveau régional, les ordonnances électricité et gaz favorisent la protection des consommateurs, entre autres via :
  1. **Le fournisseur a obligation de faire offre à tout client qui le demande et qui n'a pas de dette dans la société, en proposant des contrats d'une durée minimum de 3 ans ;**
  2. Le statut de client protégé régional qui peut être accordé à un client en fonction de sa situation (2.362 clients protégés régionaux en 2015) ;
  3. L'interdiction de procéder à des coupures d'énergie durant la période hivernale qui s'étend du 1<sup>er</sup> octobre au 31 mars ;
  4. Le fonds bruxellois de guidance énergie, alloué aux C.P.A.S. dans le cadre de leurs Missions de Service Public (1.300.000 € en 2015) ;
  5. L'encadrement de la procédure de récupération de créances qui doit limiter le nombre de coupures en accompagnant les clients en difficulté.

Le conditionnement d'une coupure au passage devant un juge de paix participe de ce corpus de mesures régionales et vise à garantir l'impartialité de la décision. La procédure de résiliation des contrats d'électricité et de gaz est définie par les deux textes suivants :

1. Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale ;
2. Ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

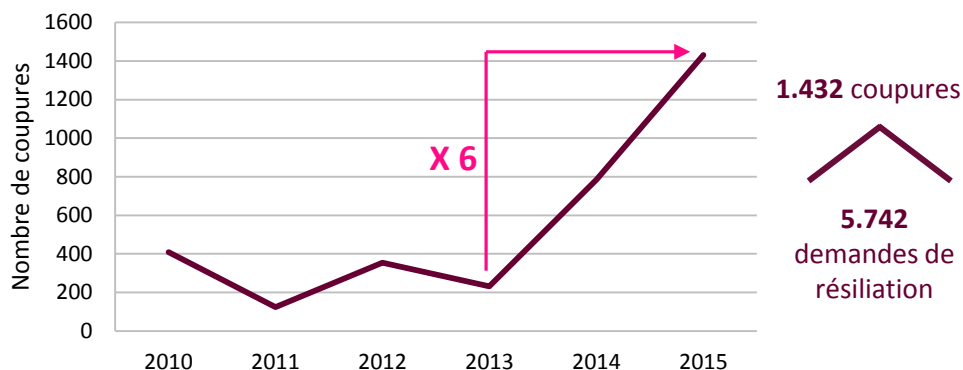
La procédure vise principalement à protéger les consommateurs, et plus particulièrement les consommateurs précarisés, et garantir leur accès à l'énergie, malgré la libéralisation du marché de l'énergie et le contexte socio-économique spécifique de la Région de Bruxelles-Capitale. Cet objectif s'inscrit dans une motivation globale de respect de la dignité humaine.

---

<sup>3</sup> Une définition des objectifs de la protection sociale est apportée dans la partie VII de ce document.

Les résultats récents de cette procédure interpellent néanmoins. Le nombre de coupures de clients résidentiels en Région de Bruxelles-Capitale est en forte hausse depuis 2011. Entre 2013 et 2015, ce nombre a été multiplié par six et s'est stabilisé en 2016.

**Figure 2 – Augmentation du nombre de coupures d'électricité**



SOURCES : Brugel ; Analyse Sia Partners

Cette hausse peut s'expliquer à deux niveaux. D'une part, certains fournisseurs ont optimisé leurs processus internes de recouvrement de créances et raccourci les délais avant le passage en justice de paix. Cette tendance se justifie par la nécessité de réduire le montant des créances, dont les fournisseurs supportent l'entièreté de la charge. D'autre part, dans l'immense majorité des cas, les juges de paix prennent des décisions favorables à la résiliation de contrat.

Le nombre de coupures effectives (1.432 en 2015) cache un nombre quatre fois plus important de demandes introduites auprès du juge de paix (5.742). Ces chiffres signifient que de nombreux consommateurs en difficulté financière s'endettent auprès de leur fournisseur mais parviennent à s'extraire du processus de résiliation avant d'arriver à la coupure effective.

### C. Objectif de l'étude

Ce document fait suite à une précédente étude sur la mise en place de mécanismes de tarification solidaire en Région de Bruxelles-Capitale, qui avait abouti à une liste de mesures pour aider les ménages en amont de la procédure de résiliation, en particulier via des améliorations du statut de client protégé régional et du tarif social associé. La présente étude a pour objectif de compléter ces mesures en apportant des solutions d'amélioration au processus de résiliation de contrat.

A la lumière de l'ampleur grandissante que prend la problématique des résiliations de contrat, il convient de s'interroger sur le mécanisme et la cohérence de la procédure de coupure. Brugel souhaite donc mener une étude qualitative et quantitative du processus de coupure avec différents objectifs :

1. Comprendre les procédures des fournisseurs en matière de recouvrement en justice de paix ;
2. Connaître la palette d'options dont les juges de paix disposent et leur utilisation effective ;
3. Evaluer l'impact de la décision de coupure sur les ménages concernés, tant avant qu'après la coupure ;
4. Estimer les coûts à charge des différentes parties.

Sia Partners a accompagné Brugel dans cette démarche en fixant plusieurs jalons importants dans la première partie de l'étude :

1. Rencontrer des représentants de l'ensemble des acteurs concernés (fournisseurs, juge de paix, C.P.A.S., GRD) ;
2. Formaliser les processus tels que définis dans les ordonnances gaz et électricité ;
3. Analyser les délais de la procédure et modéliser les frais et coûts de celle-ci ;
4. Lister des constats pertinents (par exemple, déviations par rapport à l'ordonnance ou dysfonctionnements de la procédure).

La seconde partie de l'étude est basée sur les constats issus des premières analyses, qui mettent en lumière un besoin de mesures de correction. En particulier, la tendance à l'aggravation du phénomène appelle à l'action. Les fournisseurs d'énergie poursuivent l'optimisation de leurs processus et certains d'entre eux, qui auparavant n'introduisaient aucune demande de résiliation en justice de paix, ont commencé à le faire. Le nombre de demandes de résiliation de contrat en est amplifié. Les étapes principales de cette seconde partie sont les suivantes :

1. Elaborer des pistes de solutions à partir des éléments fournis par les acteurs rencontrés ;
2. Analyser leur faisabilité afin d'apporter une réponse concrète à la problématique identifiée ;
3. Construire des scénarios pour évaluer les impacts de différentes combinaisons de mesures.

Les objectifs de cette étude sont volontairement limités à la situation spécifique de la précarité énergétique. L'ensemble des mesures proposées sont à destination de Brugel, régulateur bruxellois du gaz et de l'électricité, et doivent de ce fait rentrer dans ses domaines de compétences. Dès lors, les pistes d'amélioration proposées visent les mesures de protection de l'échelon régional (cf. section I.B) et ont été définies de façon à pouvoir être mises en place par des acteurs régionaux.

En cours de réalisation, le périmètre de l'étude a été adapté en fonction des informations recueillies et disponibles : les mécanismes de décision des juges, de même que les impacts subséquents à la coupure, n'ont pu être analysés de manière quantitative et détaillée. **Une description complète de la méthodologie appliquée est donnée dans la section suivante.**

## D. Méthodologie

Cette étude a été réalisée en deux étapes distinctes. Premièrement Sia Partners a cherché, au travers d'ateliers réalisés avec différents acteurs, à décrire avec précision le processus actuel et à établir des grands constats sur son fonctionnement. La deuxième étape a été consacrée à l'évaluation de l'ensemble des coûts de la procédure et la définition des pistes d'amélioration possibles.

Cette méthodologie décrit, dans l'ordre chronologique, l'ensemble des étapes nécessaires à la réalisation de l'étude.

Tout d'abord, le comité d'accompagnement de l'étude, constitué de Brugel, Sia Partners et Jan Willems, coordinateur médiation de dettes - énergie du C.P.A.S. de Bruxelles, s'est rassemblé durant une réunion de démarrage. L'objectif était de valider l'approche méthodologique proposée par Sia Partners et les objectifs des différents ateliers, ainsi que de lister les données à récupérer auprès des différents acteurs à consulter.

La première phase d'analyse de la procédure de résiliation de contrat s'est basée sur l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale. Elle a abouti à la formalisation du processus tel que prévu par la régulation bruxelloise, utilisé ensuite comme base de discussion lors des ateliers organisés avec les divers acteurs.

Le premier atelier a permis de rencontrer deux représentants des C.P.A.S. bruxellois, Jan Willems du C.P.A.S. de Bruxelles et Jean Spinette, président de la Fédération des C.P.A.S. bruxellois. Afin de mener une enquête sociale auprès des consommateurs précarisés via les travailleurs sociaux des C.P.A.S., un questionnaire préparé par Sia Partners a été présenté et son mode de diffusion a été défini. Monsieur Spinette a ensuite présenté ce questionnaire à la Fédération des C.P.A.S. et obtenu son approbation. Des exemplaires du questionnaire ont alors été envoyés à l'ensemble des C.P.A.S. Cependant, seules trois réponses, provenant du C.P.A.S. d'Uccle, ont été envoyées. Brugel a donc décidé de renoncer à la réalisation de cette enquête sociale, dans l'optique de réallouer ensuite les ressources prévues à d'autres analyses.

De plus aucune information statistique sur les jugements rendus n'a été transmise par les juges de paix car les données liées aux décisions des juges ne sont pas centralisées, ce qui rend difficile une analyse détaillée du fondement des jugements. Le manque d'information a ainsi orienté l'étude vers une analyse plus quantitative que qualitative.

Avant de poursuivre l'organisation d'ateliers individuels, Sia Partners a récupéré auprès des fournisseurs, du GRD et des C.P.A.S. l'ensemble des données nécessaires à l'analyse du processus actuel. Ces premières données ont permis la formalisation du processus complet de résiliation de contrat pour le gaz et l'électricité. Ces processus ont été décomposés en trois parties : fournisseurs, justice de paix et client protégé. La description des processus compose la deuxième partie de ce document. Le statut de client protégé a été étudié de manière plus approfondie dans l'étude sur la mise en place de mesures de tarification solidaire.

Par la suite, des ateliers individuels ont été organisés avec les fournisseurs ayant recours à la procédure de résiliation en justice de paix. L'ensemble des échanges ont permis d'explicitier la mise en pratique de la procédure prévue par l'ordonnance, ainsi que de poursuivre la récupération de données relatives au processus et à la situation de précarité énergétique à Bruxelles. Les discussions des deux ateliers suivants, le premier avec Jan Willems et le second avec Sibelga (en tant que fournisseur de dernier ressort et gestionnaire du réseau de distribution), ont poursuivi le même objectif.

Les résultats de ces premières analyses ont été présentés au comité d'accompagnement de l'étude pour validation : une description des processus tels qu'appliqués dans les faits, une modélisation des délais de procédure et de l'accumulation de la dette, et la liste d'une quarantaine de constats marquants issus des discussions avec les acteurs.

Ces résultats ont été complétés par une rencontre avec deux juges de paix : Martine Mosselmans, du cinquième canton de Bruxelles (Laeken) et Jean-Hwan Tasset, du canton de Molenbeek-Saint-Jean. La discussion a porté sur la procédure judiciaire, les décisions prises par les juges et le comportement des consommateurs.

Cette première partie de l'étude s'est conclue par une présentation au Conseil d'Administration de Brugel, comprenant une description du processus, des délais de la procédure et de l'accumulation de la dette liée, et des sous-constats rassemblés en cinq grands constats<sup>4</sup>.

Les observations issues de la première partie de l'étude ont montré la nécessité de proposer des pistes d'amélioration de la procédure actuelle. Le Conseil d'Administration de Brugel a alors décidé de poursuivre l'étude afin d'analyser les coûts de la procédure et de décrire des pistes d'amélioration.

Une nouvelle réunion de démarrage, entre Brugel et Sia Partners, a donc eu lieu pour valider la méthodologie et présenter une formalisation de la protection sociale en Région de Bruxelles-Capitale. Sia Partners a procédé à des analyses détaillées sur les coûts et établi une première liste de pistes d'amélioration, présentées au comité d'accompagnement. Chaque piste proposée était complétée par une fiche détaillée analysant son impact. Le comité et Sia Partners ont pu échanger sur la pertinence de chacune des pistes. Ces pistes ont ensuite évolué au fil des rencontres avec les acteurs.

Quatre ateliers ont eu lieu durant cette phase, le premier avec Jan Willems a abordé la pertinence et la faisabilité des pistes proposées du point de vue des travailleurs sociaux. Le deuxième, organisé avec Vincent Bertouille, juge de paix à Forest, a permis la présentation des pistes proposées par Sia Partners, ainsi qu'une discussion sur une piste avancée par les juges de paix. Cette piste est devenue le système cible détaillé dans le chapitre VII de ce rapport.

Les deux ateliers suivants, rassemblant les fournisseurs et la Febeg, puis Sibelga, ont également abordé les pistes de solutions, mais aussi le système cible.

Pour conclure l'étude, l'étude complète a été présentée au Conseil d'Administration de Brugel, puis modifiée en fonction des remarques émises par les membres du Conseil. Les juges de paix M. Tasset et M. Bertouille ont également revu les sections concernant les procédures juridiques afin d'assurer la précision des informations avancées.

Finalement, l'étude a été soumise à consultation publique et revue afin d'intégrer certains commentaires des acteurs ayant formulé un avis. Ce document est la version finale du rapport de l'étude, incluant l'ensemble des modifications nécessaires.

---

<sup>4</sup> Décrits dans le troisième chapitre de ce rapport.

## II. Description du processus de résiliation de contrat

Le processus de résiliation des contrats d'énergie est décrit de manière chronologique pour les clients « classiques », depuis la première échéance non respectée jusqu'à la coupure effective. Le parcours des clients protégés fait l'objet d'une section distincte car il représente une « pause » dans le déroulement du processus de résiliation. Ces descriptions se basent sur les ordonnances bruxelloises électricité et gaz et les éléments fournis par les acteurs du secteur.

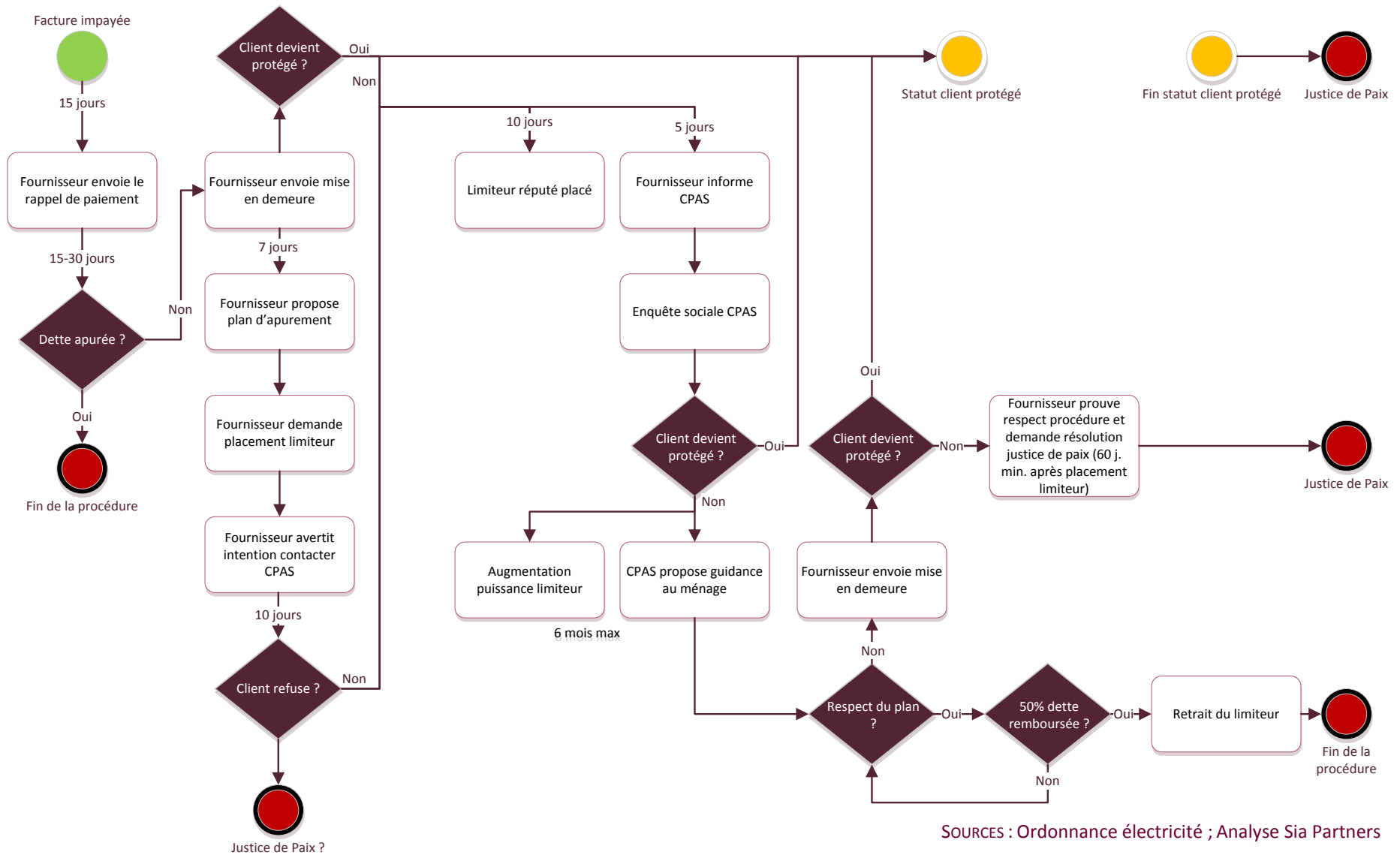
### A. Description du processus pour un client « classique » électricité ou électricité + gaz

Le processus "classique" est scindé en deux parties principales :

1. La première couvre la période de recouvrement préalable à l'introduction d'une demande de résolution de contrat en justice de paix ;
2. La seconde concerne la procédure judiciaire.



**Figure 3 – Processus Fournisseurs Electricité**



SOURCES : Ordonnance électricité ; Analyse Sia Partners

### 1. Partie « Fournisseurs » (cf. Figure 3)

Une facture d'électricité (ou électricité et gaz) impayée à l'échéance est le point de départ de la procédure. Cette facture fait l'objet d'un rappel par le fournisseur dans les 15 jours suivant la date de l'échéance de la facture. Si la dette n'est toujours pas apurée, le fournisseur envoie au client une mise en demeure par lettre recommandée et par courrier ordinaire, au plus tôt dans les 15 jours et au plus tard dans les 30 jours suivant l'envoi du rappel.

A défaut de paiement dans les sept jours de la réception de la mise en demeure, le fournisseur propose au ménage un plan d'apurement raisonnable et peut entamer la procédure de placement d'un limiteur de puissance. Le fournisseur informe également le client de son intention de prévenir le C.P.A.S. de la commune où se situe le point de fourniture. Le courrier envoyé au client mentionne son droit de refuser, par lettre recommandée adressée au fournisseur dans les dix jours, la communication de son nom au C.P.A.S.

Le placement du limiteur intervient ou est réputé placé au plus tard dix jours après l'expiration du délai de dix jours laissé au ménage pour refuser la communication de son nom au C.P.A.S.

Si le client refuse la communication de son nom au C.P.A.S., aucune aide ne lui est proposée via ce canal. La procédure en justice de paix est lancée 60 jours minimum après le placement du limiteur.

Si le client accepte la transmission de ses coordonnées au C.P.A.S., cinq jours après avoir entamé la procédure de placement du limiteur de puissance, le fournisseur avertit le C.P.A.S. concerné et lui communique le dossier complet du client. A partir de ce dossier, le C.P.A.S. peut mener une enquête sociale dans le but de trouver une solution aux difficultés de paiement que le ménage rencontre.

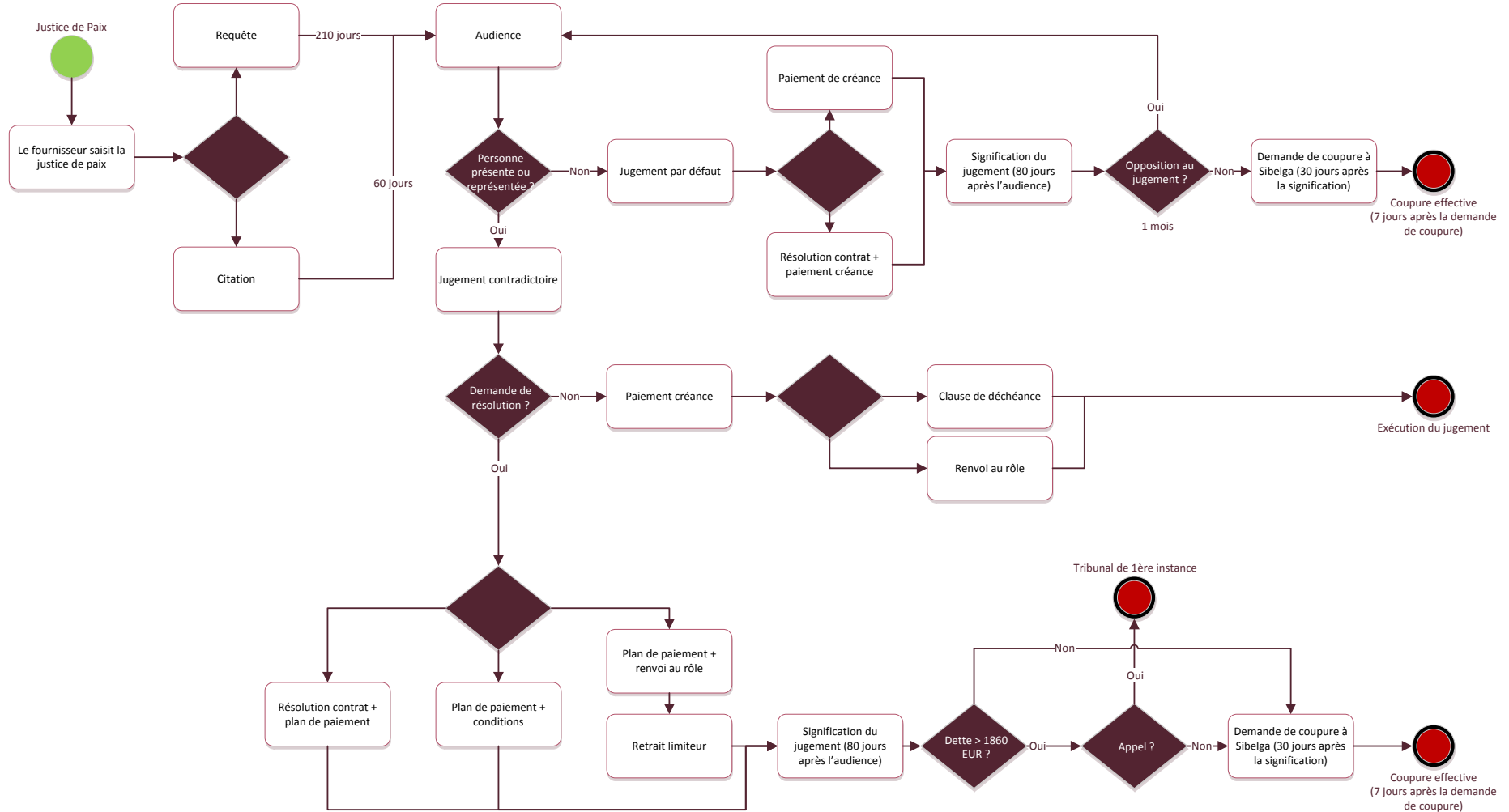
Cette enquête amène le C.P.A.S. à statuer sur le type de guidance à proposer au ménage en question. Si le client acquiert le statut de client protégé, il s'extrait de ce processus (cf. section II.C.1.). Dans le cas contraire, le C.P.A.S. met en place des mesures de guidance adaptées, éventuellement avec l'aide d'un service de médiation de dettes.

Le C.P.A.S. peut aussi, pour une période qu'il détermine et ne pouvant excéder six mois, enjoindre le fournisseur de rétablir la puissance initiale dont disposait le ménage. En effet, la pose de limiteurs de puissance ne doit pas mettre en danger les occupants du logement. Par exemple, si la puissance n'est pas suffisante pour assurer le bon fonctionnement d'appareillages de santé ou d'assistance aux personnes, d'un système de chauffage des pièces de vie, d'un système de cuisson des aliments ou pour garantir l'approvisionnement en eau chaude sanitaire, le plafond de 2.300 watts imposé par le limiteur doit être rehaussé à 4.600 watts pour une période de six mois. Cette période est mise à profit par le C.P.A.S. pour accompagner le ménage.

Si le plan d'apurement n'est pas respecté par le client ou si aucun plan d'apurement n'a été contracté, le fournisseur peut envoyer une ultime mise en demeure avant de demander au juge de paix la résolution du contrat qui le lie au ménage et l'autorisation de coupure par le gestionnaire de réseau. Le fournisseur doit fournir la preuve du respect de la procédure prévue et avoir maintenu la fourniture pendant une période de 60 jours minimum de façon ininterrompue, à partir de la date à laquelle le limiteur a été placé ou est censé avoir été placé. A moins que le ménage ait précédemment refusé la communication de son nom, le fournisseur transmet au C.P.A.S. la demande au juge de paix, ainsi que la preuve du respect de la procédure. L'objectif est de permettre au C.P.A.S. d'intervenir.

Au contraire, si le client respecte le plan qui lui a été proposé par le C.P.A.S., le limiteur est retiré une fois que la moitié de la dette est remboursée. La procédure prend fin, tant que les paiements ultérieurs sont respectés.

Figure 4 – Processus Justice de Paix Electricité



SOURCES : Ordonnance électricité ; Analyse Sia Partners

## 2. Partie « Justice de Paix » (cf. Figure 4)

Le processus en justice de paix débute lorsque le fournisseur commercial saisit la justice de paix. Le fournisseur commercial ne peut pas demander la résolution du contrat d'un client ayant obtenu en cours de procédure le statut de client protégé. En effet, dans ce cas, le contrat de fourniture commerciale est suspendu durant la période de protection et le client est fourni par le fournisseur de dernier ressort. Le fournisseur peut cependant introduire une demande en justice pour recouvrer sa créance.

Deux choix<sup>5</sup> s'offrent fournisseur quant au mode d'introduction de la procédure :

1. La requête, l'option la moins onéreuse, est plus lente (environ sept mois avant l'audience). Il s'agit d'un écrit précisant la nature de l'affaire et la demande du requérant, qui est déposé au greffe de la justice de paix (accompagné d'un certificat de domicile du client). Le greffe détermine la date de l'audience. Le client est alors convoqué par lettre recommandée ;
2. La citation est plus coûteuse (surcoût allant jusqu'à 200€) mais plus rapide (environ deux mois). L'acte introductif d'instance est remis directement par l'huissier de justice au domicile du client cité à comparaître. L'huissier fixe lui-même la date de l'audience.

Le choix opéré par le fournisseur a donc une influence directe sur le délai avant l'audience d'introduction.

La suite de la procédure diffère en fonction de la présence ou absence de la personne convoquée ou d'un conseil.

### 2.1. Jugement par défaut

Si l'utilisateur ou son avocat ne comparaissent pas à l'audience, le juge de paix prononce un jugement par défaut. Ce jugement doit faire droit, en tout ou en partie, à la demande du fournisseur. La résolution du contrat et/ou le paiement de la créance sont ordonnés, et le juge n'octroie pas de plan d'apurement.

Le jugement rendu est d'abord communiqué par le greffe aux parties. Ensuite, à la demande du fournisseur, il est signifié<sup>6</sup> au débiteur 80 jours après l'audience<sup>7</sup>. L'utilisateur ayant été condamné par défaut sans pouvoir faire valoir ses propres arguments, peut faire opposition endéans le mois qui suit la signification du jugement. L'affaire sera à nouveau portée devant le juge de paix, pour permettre au client de faire valoir ses moyens de défense. Sinon une demande de coupure est transmise à Sibelga 30 jours après la signification et la coupure effective a lieu environ sept jours après cette demande de coupure.

### 2.2. Jugement contradictoire

Le jugement est dit contradictoire lorsque la personne convoquée se présente ou est représentée lors de l'audience. Le juge de paix entend les deux parties pour apprécier le fond de la demande. Le juge demande au client s'il confirme la situation décrite par le fournisseur et les montants avancés.

Dans le cas où l'affaire est claire et le client manifeste son accord sur les éléments avancés, le juge de paix prononce immédiatement son jugement. Le juge tente de définir un plan de paiement réalisable avec le client, en approfondissant

<sup>5</sup> Il existe également la possibilité de comparaître volontairement à l'audience.

<sup>6</sup> Signifier un acte à une personne : Porter officiellement cet acte à la connaissance de cette personne, par l'intermédiaire d'un huissier de justice (*Droits Quotidiens asbl, 2016*).

<sup>7</sup> Donnée transmise par les fournisseurs d'énergie.

éventuellement ses investigations par des questions sur la situation financière et familiale de l'utilisateur. L'utilisateur reçoit le jugement à son domicile environ une semaine après l'audience de plaidoiries.

Dans les cas d'affaires plus complexes, le juge ne peut prononcer immédiatement sa décision. Deux options s'ouvrent à lui :

1. Le juge peut prendre le dossier en délibéré pour examiner les arguments et les pièces des parties ;
2. Le juge peut remettre la cause à une date ultérieure à laquelle elle sera examinée sur la base des nouvelles informations que les parties auront entre temps pu recueillir ;
3. Le juge peut renvoyer l'affaire au rôle<sup>8</sup> parce qu'elle n'est pas encore en état d'être jugée.

Lorsque la dette du client n'est pas contestée, le juge de paix ne peut pas l'annuler et doit donner raison au fournisseur. Il peut cependant intervenir sur les modalités de son remboursement en accordant un plan de paiement ou en annulant les frais de rappel et de mise en demeure. Le juge peut aussi réduire le montant de l'indemnité de procédure, voire déléguer une partie des dépens<sup>9</sup> à la charge du fournisseur, lorsque les circonstances le justifient.

Dans les cas où le fournisseur demande uniquement le paiement de sa créance<sup>10</sup>, le juge de paix décide le plus fréquemment de condamner le client au paiement de la somme principale et d'un plan de paiement, avec clause de déchéance. En cas de non-respect du plan de paiement, la clause de déchéance rend la créance exigible dans son intégralité, sans nouvelle mise en demeure mais à l'intervention d'un huissier de justice. Le juge peut également décider de renvoyer l'affaire au rôle ou de la remettre, avec pour objectif de vérifier que les échéances du plan de paiement sont bien respectées.

Lorsqu'une affaire est renvoyée au rôle, chaque partie a la possibilité de la faire appeler à nouveau devant le juge.

Lorsque le fournisseur demande la résolution du contrat en plus du paiement de la créance, le juge de paix dispose de trois options principales :

1. Le juge peut ordonner la résolution du contrat et un plan de paiement pour le remboursement de la somme principale ;
2. Le juge peut octroyer un plan de paiement et conditionner la résolution du contrat au non-respect de ce plan de paiement : dans ce cas, le fournisseur peut résilier le contrat sans faire revenir l'affaire devant le juge ;
3. Enfin, le juge peut accorder un plan de paiement et renvoyer au rôle pour la demande de résolution : le fournisseur doit repasser devant le juge pour obtenir la résolution si son client ne respecte pas les échéances du plan de paiement.

A côté de ces trois types de décisions principaux, des variantes existent également en raison de la liberté de décision des juges de paix.

---

<sup>8</sup> Renvoi au rôle : Mise en attente du dossier, tant qu'une partie ne demande pas à ce que le dossier soit refixé à une audience (*Droits Quotidiens asbl, 2016*).

<sup>9</sup> Dépens : Coût de la procédure judiciaire (par exemple, droits de timbre, de greffe, d'enregistrement, etc.).

<sup>10</sup> Cas extrêmement rare, selon les retours des fournisseurs commerciaux.

---

Dès l'octroi de termes et délais par le juge de paix ou dès l'accord sur un plan d'apurement accompagné d'un document certifiant que le C.P.A.S. assure l'accompagnement du ménage, le fournisseur fait procéder au retrait du limiteur de puissance<sup>11</sup>.

Le jugement rendu est transmis aux parties par le greffe du juge de paix. La signification du jugement intervient ensuite, 80 jours après l'audience<sup>12</sup>.

La possibilité de faire appel de la décision du juge n'existe que dans les cas où la dette est supérieure à 1.860 euros, sauf si le juge considère que la coupure, non évaluable en argent, est recherchée en premier lieu. La demande de coupure est alors toujours appelable. Lors d'un appel, l'affaire est portée devant le tribunal de Première Instance. Si la dette est non appelable, le jugement est dit de dernier ressort. La demande de coupure est directement envoyée à Sibelga 30 jours après la signification. La coupure est effective environ sept jours plus tard.

---

<sup>11</sup> La condition du remboursement de 50% de la dette pour le retrait du limiteur est également valable, tout au long de la procédure.

<sup>12</sup> Donnée transmise par les fournisseurs d'énergie.

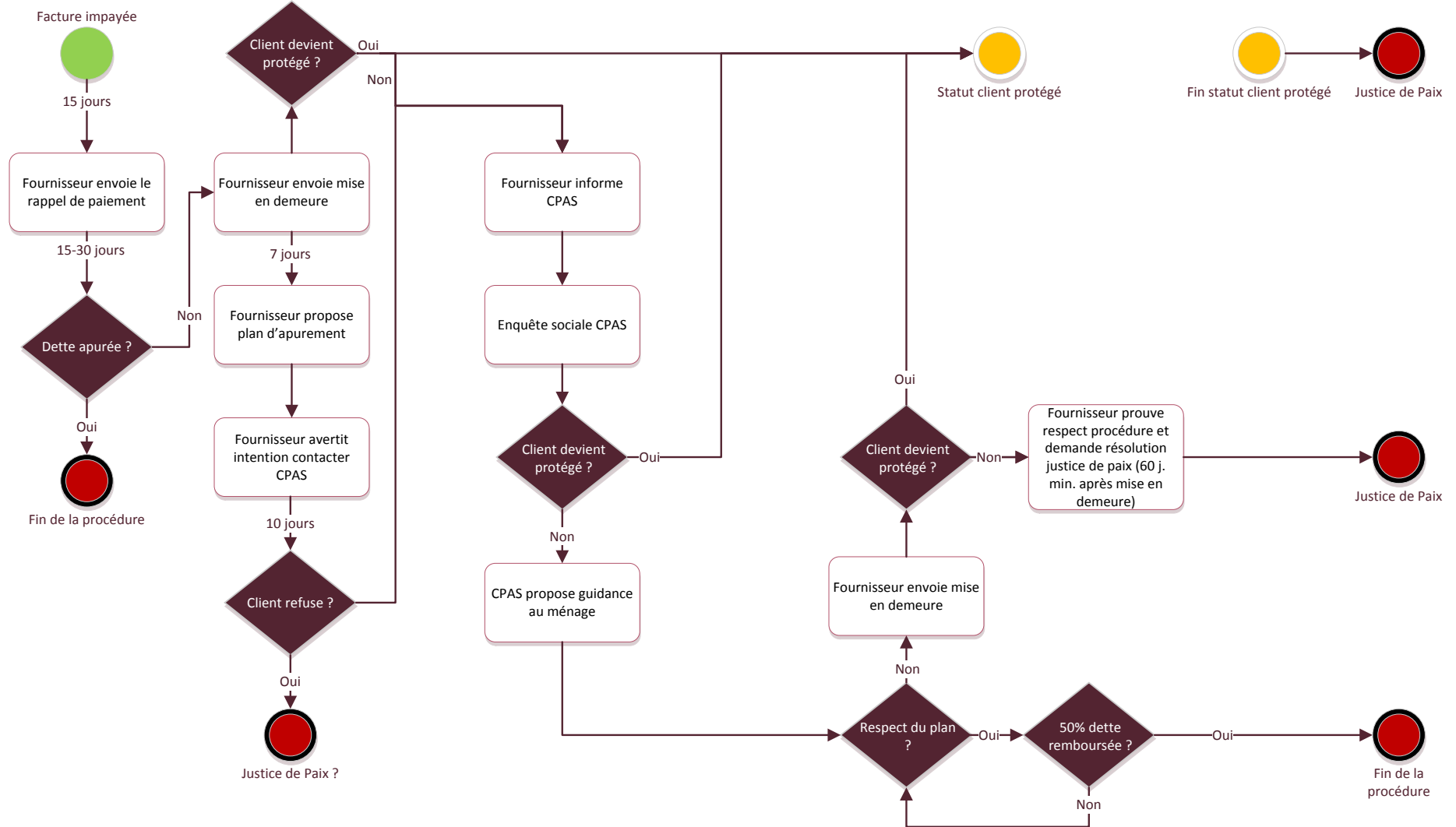
## B. Description du processus pour un client « classique » gaz

Pour la procédure spécifique aux clients ayant uniquement une dette liée à leur facture de gaz, la procédure est scindée de la même manière que précédemment, en deux parties :

1. La première couvre la période de recouvrement préalable à l'introduction d'une demande de résolution de contrat en justice de paix ;
2. La seconde concerne la procédure judiciaire.



Figure 5 – Processus Fournisseurs Gaz



SOURCES : Ordonnance gaz ; Analyse Sia Partners

### 1. Partie « Fournisseurs » (cf. Figure 5)

La procédure démarre lorsqu'une facture de gaz est impayée à son échéance. Le fournisseur envoie un rappel de paiement dans les 15 jours suivant la date de l'échéance de la facture. Si la dette n'est toujours pas apurée, le fournisseur envoie au client une mise en demeure par lettre recommandée et par courrier ordinaire, au plus tôt dans les 15 jours et au plus tard dans les 30 jours suivant l'envoi du rappel.

A défaut de paiement dans les sept jours de la réception de la mise en demeure, le fournisseur propose au ménage un plan d'apurement raisonnable. Il informe également le client de son intention de communiquer son nom au C.P.A.S. de la commune où se situe son point de fourniture. Le fournisseur signale également le droit du client de refuser, par lettre recommandée adressée au fournisseur dans les dix jours, la communication de son nom au C.P.A.S.

Si le client refuse la communication de son nom au C.P.A.S., aucune aide ne lui est proposée via ce canal. La procédure en justice de paix est lancée 60 jours minimum après le placement du limiteur.

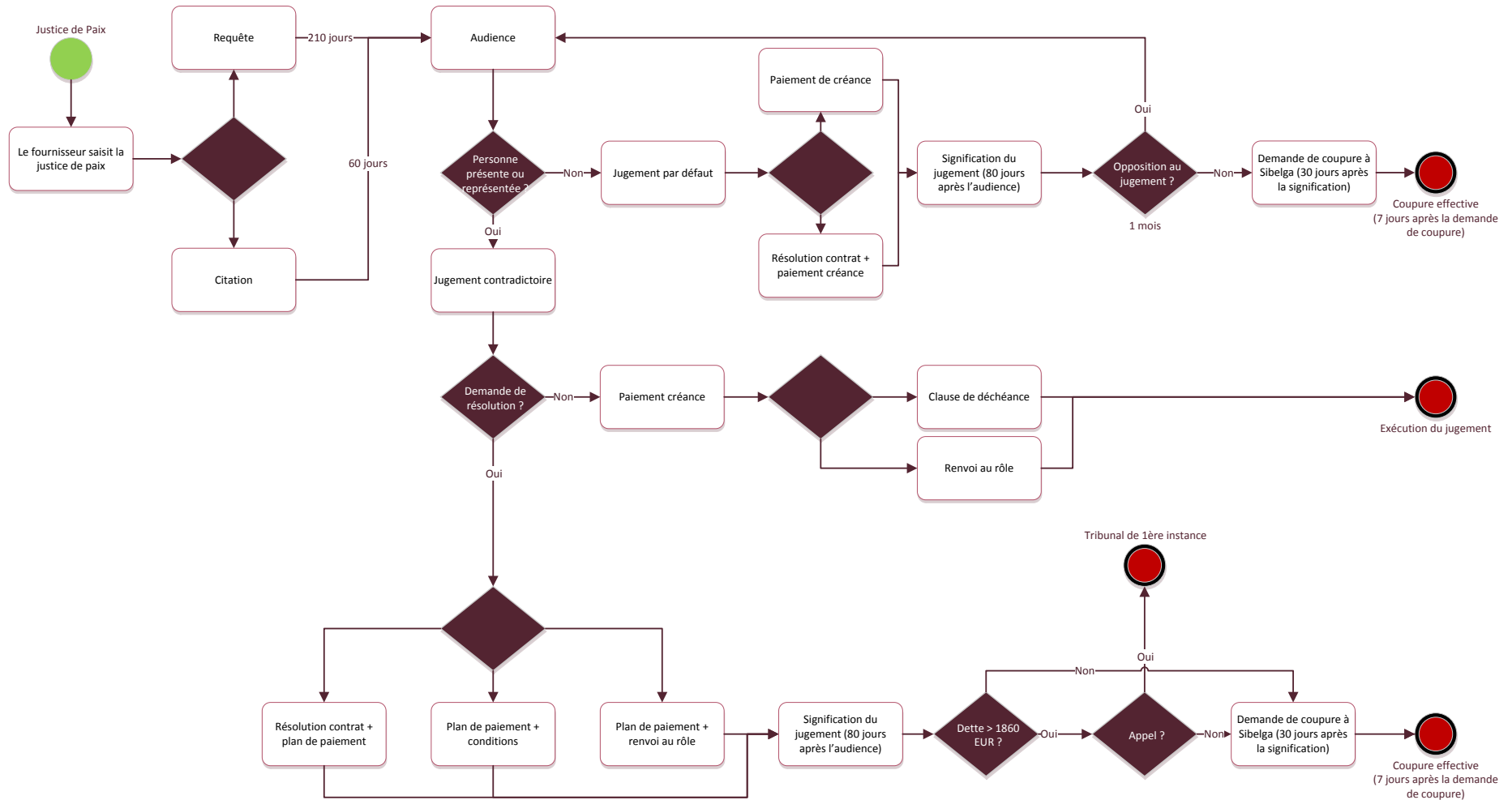
Si le client accepte la transmission de ses coordonnées au C.P.A.S., le fournisseur avertit le C.P.A.S. concerné et lui communique le dossier complet du client. A partir de ce dossier, le C.P.A.S. peut mener une enquête sociale dans le but de trouver une solution aux difficultés de paiement que le ménage rencontre.

Cette enquête amène le C.P.A.S. à statuer sur le type de guidance à proposer au ménage en question. Si le client acquiert le statut de client protégé, il s'extrait de ce processus (cf. section II.C.2.). Dans le cas contraire, le C.P.A.S. met en place des mesures de guidance adaptées, éventuellement avec l'aide d'un service de médiation de dettes.

Si le plan d'apurement n'est pas respecté par le client ou si aucun plan d'apurement n'a été contracté, le fournisseur peut envoyer une ultime mise en demeure avant de demander au juge de paix la résolution du contrat qui le lie au ménage et l'autorisation de coupure par le gestionnaire de réseau. Le fournisseur doit fournir la preuve du respect de la procédure prévue et avoir maintenu la fourniture pendant une période de 60 jours minimum de façon ininterrompue, à partir de la date à laquelle la mise en demeure a été adressée au ménage. A moins que le ménage ait précédemment refusé la communication de son nom, le fournisseur transmet au C.P.A.S. la demande au juge paix, ainsi que la preuve du respect de la procédure. L'objectif est de permettre au C.P.A.S. d'intervenir.

Au contraire, si le client respecte le plan qui lui a été proposé par le C.P.A.S. et rembourse la moitié de la dette, la procédure prend fin.

Figure 6 – Processus Justice de Paix Gaz



SOURCES : Ordonnance gaz ; Analyse Sia Partners

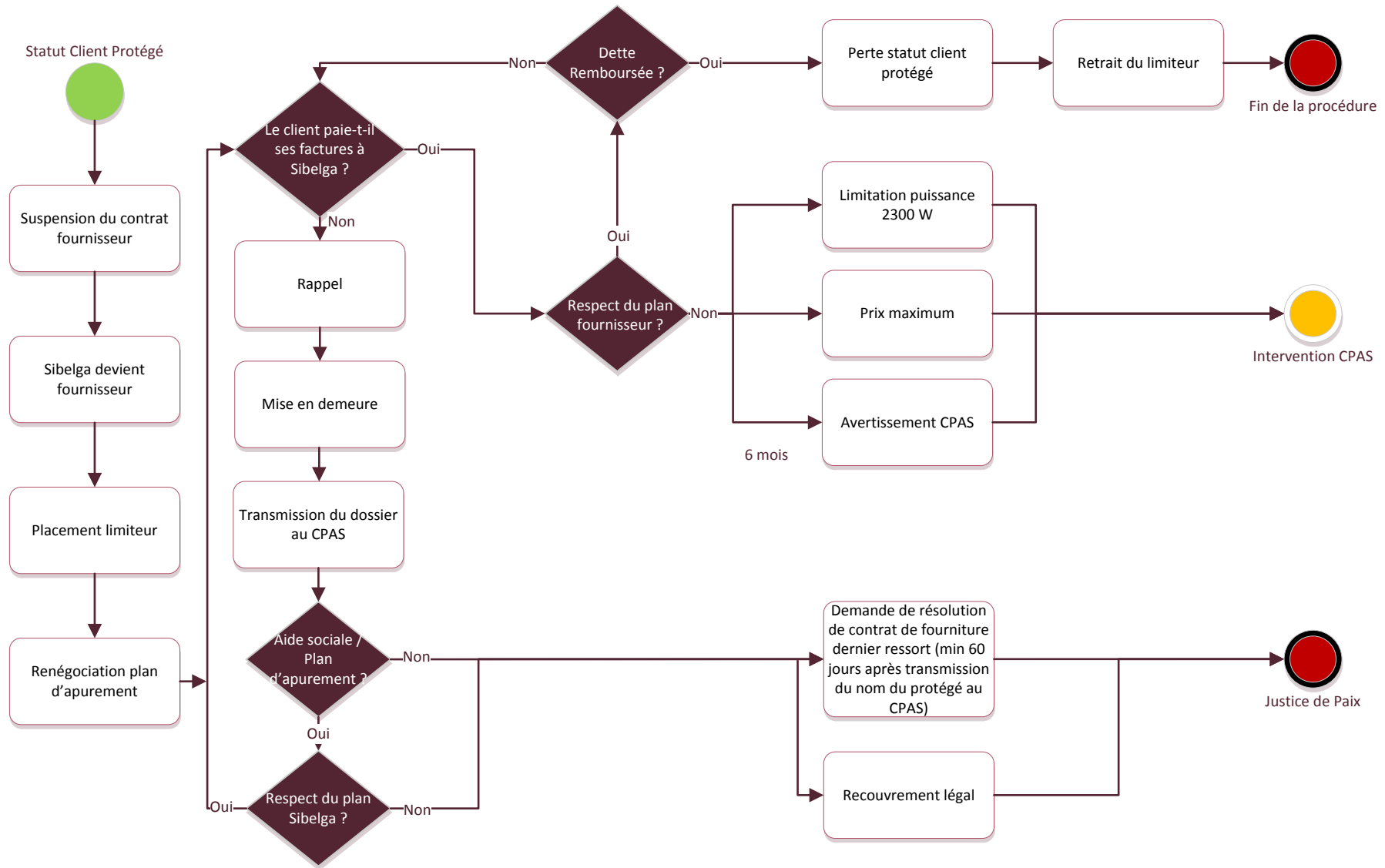
## 2. Partie « Justice de Paix » (cf. Figure 6)

La procédure en justice de paix pour les clients gaz est identique à celle des clients électricité ou électricité + gaz. L'unique différence se situe dans l'absence de limiteur de puissance et donc d'influence des décisions judiciaires à ce niveau-là.

### C. Description du processus pour un client protégé

Un client peut s'extraire de la procédure « classique » décrite ci-dessus en acquérant le statut de client protégé, pour une durée plus ou moins longue. Ce statut vise à protéger les ménages en proie à des difficultés financières structurelles contre la coupure d'énergie.

Figure 7 – Processus Client Protégé Electricité



SOURCES : Ordonnance électricité ; Analyse Sia Partners

### 1. Processus électricité ou électricité + gaz (cf. Figure 7)

Le processus « Client Protégé » débute par l'octroi du statut de client protégé à un ménage en défaut de paiement. Dès la mise en demeure, un ménage peut être reconnu comme client protégé s'il en fait la demande auprès de :

1. Sibelga, le fournisseur de dernier ressort, si une des conditions suivantes est remplie :
  - Le client bénéficie du tarif social spécifique ;
  - Le client est engagé dans un processus de médiation de dettes avec un centre de médiation agréé ou de règlement collectif de dettes;
  - Le client bénéficie de l'intervention majorée ;
2. Son C.P.A.S., après l'enquête sociale ;
3. Brugel, s'il ne remplit aucune des conditions énumérées ci-dessus : Les critères d'attribution tiennent compte des revenus et de la composition du ménage. Le Gouvernement peut préciser les revenus à prendre en considération et la procédure à suivre par Brugel pour l'obtention du statut de client protégé.

Dès que le ménage obtient le statut de client protégé, le contrat conclu avec le fournisseur est suspendu. Le fournisseur ne peut demander au juge de paix la résolution du contrat pendant la durée de la suspension. Après avoir reçu la preuve que le client est protégé, le gestionnaire du réseau de distribution, Sibelga, fournit ce client en tant que fournisseur de dernier ressort. Si aucun limiteur de puissance n'est déjà installé, le fournisseur de dernier ressort procède au placement d'un limiteur de 2.300 watts. Lors de cette étape, le plan d'apurement peut également être renégocié par l'usager : dans ce cas, il est communiqué par le fournisseur commercial au fournisseur de dernier ressort.

Le client protégé bénéficie du tarif social, plus faible que le tarif commercial, pour les factures émises par le fournisseur de dernier ressort. Il est tenu d'honorer ces factures, de même que le plan d'apurement auprès de son ex-fournisseur commercial.

Dès le premier défaut de paiement des factures de Sibelga, un rappel est envoyé au client. Si ce dernier demeure en défaut de paiement vis-à-vis du fournisseur de dernier ressort, il reçoit une mise en demeure. Si la situation persiste, le fournisseur de dernier ressort transmet le nom et l'adresse du client protégé au C.P.A.S. de la commune du point de fourniture. Toute facture ultérieure vaut comme mise en demeure tant que la dette n'est pas apurée.

Une fois averti, le C.P.A.S. peut indiquer au fournisseur de dernier ressort que le client protégé bénéficie d'une aide sociale afin d'éviter le déclenchement d'une procédure en justice de paix. Le C.P.A.S. peut également envoyer une proposition de plan d'apurement pour toutes les dettes vis-à-vis du fournisseur de dernier ressort, contresignée pour accord par le client.

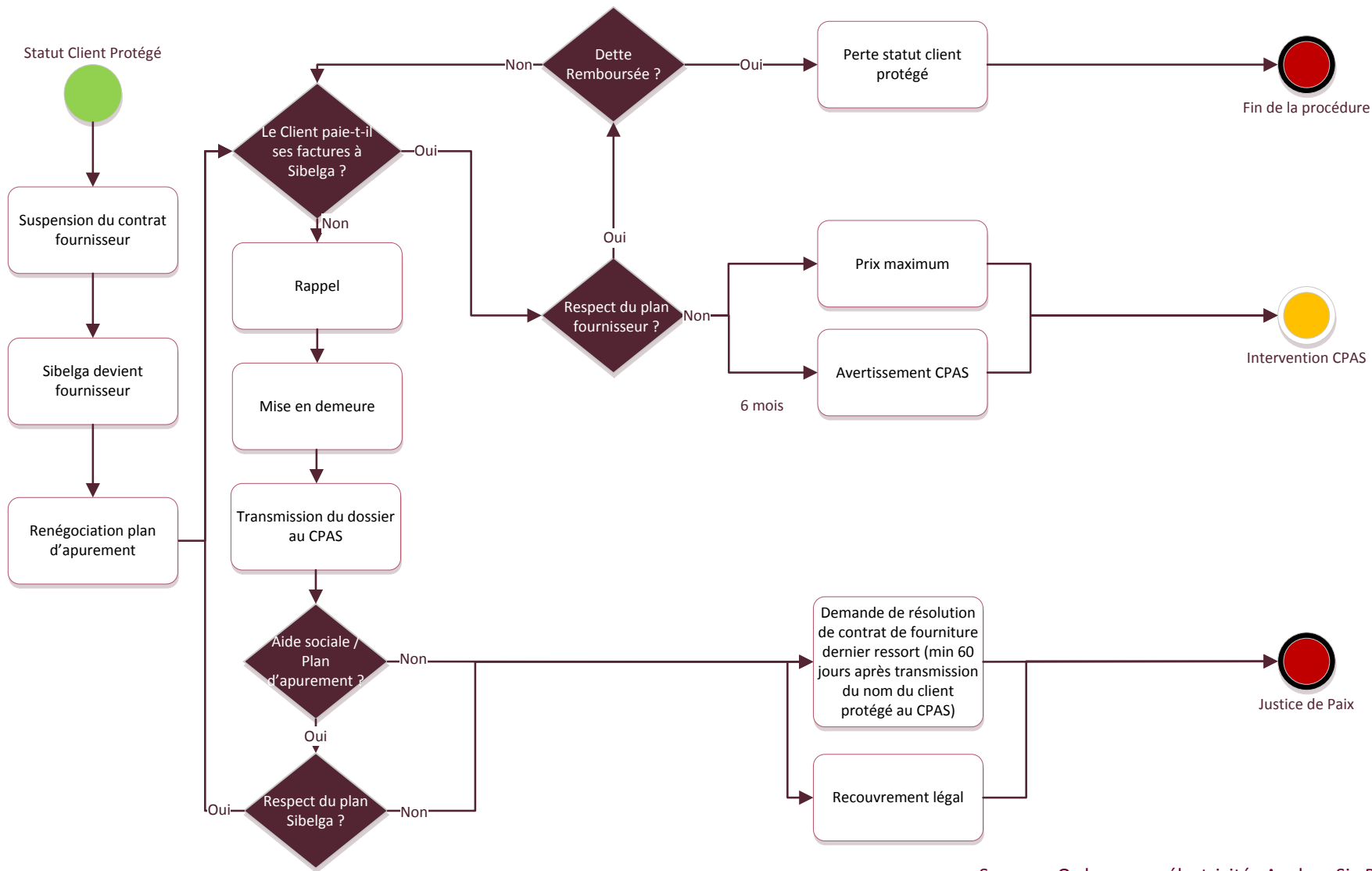
Si le client ne respecte pas le plan ou si aucun plan d'apurement n'est proposé, le fournisseur de dernier ressort peut demander au juge de paix, 60 jours après la communication du dossier au C.P.A.S., la résolution du contrat de fourniture de dernier ressort. Les dettes constituées par le client protégé à l'égard du fournisseur de dernier ressort peuvent être recouvrées par toute voie du droit. La procédure détaillée dans la section II.B.1. débute alors.

Lorsque le client paie ses factures et les échéances d'un éventuel plan d'apurement à Sibelga, la question du respect du plan d'apurement auprès du fournisseur commercial se pose. Si le client protégé ne respecte pas ce plan tout en payant ses fournitures au fournisseur de dernier ressort, la fourniture par le fournisseur de dernier ressort reste, au-delà d'une période de six mois, limitée à une puissance de 2.300 watts. L'accès au tarif social est maintenu, sauf si le client protégé ne respecte pas son plan d'apurement pendant plus de six mois ou empêche intentionnellement le gestionnaire du réseau de distribution, d'une quelconque manière, de procéder au placement du limiteur de puissance. Le fournisseur de dernier ressort applique alors les prix maximaux prévus par la législation fédérale pour la fourniture d'électricité par les gestionnaires de réseaux de distribution. Il avertit également le C.P.A.S. de la situation du client protégé afin que celui-ci puisse intervenir.

En revanche, quand le client protégé respecte le plan d'apurement auprès du fournisseur commercial et rembourse la totalité de sa dette, tout en respectant le paiement des factures et des éventuelles échéances du plan d'apurement auprès de Sibelga, il n'est plus reconnu comme client protégé. Le GRD fait alors procéder au retrait du limiteur de puissance, ce qui marque la fin de la procédure.



Figure 8 – Processus Client Protégé Gaz



SOURCES : Ordonnance électricité ; Analyse Sia Partners

## 2. Processus gaz (cf. Figure 8)

Le processus « Client Protégé » débute par l'octroi du statut de client protégé à un ménage en défaut de paiement (cf. section II.C.1.).

Dès que le ménage obtient le statut de client protégé, le contrat conclu avec le fournisseur est suspendu. Le fournisseur ne peut demander au juge de paix la résolution du contrat pendant la durée de la suspension. Lorsque le gestionnaire du réseau de distribution, Sibelga, reçoit la preuve que le client est protégé, il fournit ce client en tant que fournisseur de dernier ressort. Lors de cette étape, le plan d'apurement peut également être renégocié par l'utilisateur : dans ce cas, il est communiqué par le fournisseur commercial au fournisseur de dernier ressort.

Le client protégé bénéficie du tarif social, plus faible que le tarif commercial, pour les factures émises par le fournisseur de dernier ressort. Il est tenu d'honorer ces factures, de même que le plan d'apurement auprès de son ex-fournisseur commercial.

Dès le premier défaut de paiement des factures de Sibelga, un rappel est envoyé au client. Si ce dernier demeure en défaut de paiement vis-à-vis du fournisseur de dernier ressort, il reçoit une mise en demeure. Si la situation persiste, le fournisseur de dernier ressort transmet le nom et l'adresse du client protégé au C.P.A.S. de la commune du point de fourniture. Toute facture ultérieure vaut comme mise en demeure tant que la dette n'est pas apurée.

Une fois que le C.P.A.S. est averti, il peut indiquer au fournisseur de dernier ressort que le client protégé bénéficie d'une aide sociale afin d'éviter le déclenchement d'une procédure en justice de paix. Le C.P.A.S. peut également envoyer une proposition de plan d'apurement pour toutes les dettes vis-à-vis du fournisseur de dernier ressort, contresignée pour accord par le client.

Si le client ne respecte pas le plan ou si aucun plan d'apurement n'est proposé, le fournisseur de dernier ressort peut demander au juge de paix, 60 jours après la communication du dossier au C.P.A.S., la résolution du contrat de fourniture de dernier ressort. Les dettes constituées par le client protégé à l'égard du fournisseur de dernier ressort peuvent être recouvrées par toute voie du droit. La procédure détaillée dans la section II.B.2. débute alors.

Lorsque le client paie ses factures et les échéances d'un éventuel plan d'apurement à Sibelga, la question du respect du plan d'apurement auprès du fournisseur commercial se pose. Si le client protégé ne respecte pas ce plan tout en payant ses fournitures au fournisseur de dernier ressort, l'accès au tarif social est maintenu, sauf si le client protégé ne respecte pas son plan d'apurement pendant plus de six mois. Le fournisseur de dernier ressort applique alors les prix maximaux prévus par la législation fédérale pour la fourniture d'électricité par les gestionnaires de réseaux de distribution. Il avertit également le C.P.A.S. de la situation du client protégé afin que celui-ci puisse intervenir.

En revanche, quand le client protégé respecte le plan d'apurement auprès du fournisseur commercial et rembourse la totalité de sa dette, tout en respectant le paiement des factures et des éventuelles échéances du plan d'apurement auprès de Sibelga, il n'est plus reconnu comme client protégé, ce qui marque la fin de la procédure.

### III. Analyse des délais et modélisation des coûts de la procédure

#### A. Analyse des délais

La Figure 9 synthétise les observations issues de l'analyse quantitative de la procédure de résolution de contrat. La situation représentée sur ce graphe est celle d'un client qui ne paie plus aucune facture à partir du premier rappel. Les délais sont calculés à partir de moyennes des données des fournisseurs. Au début de la procédure, sa dette est égale à la dette moyenne des clients résidentiels en Région de Bruxelles-Capitale au moment du rappel (environ 170€).

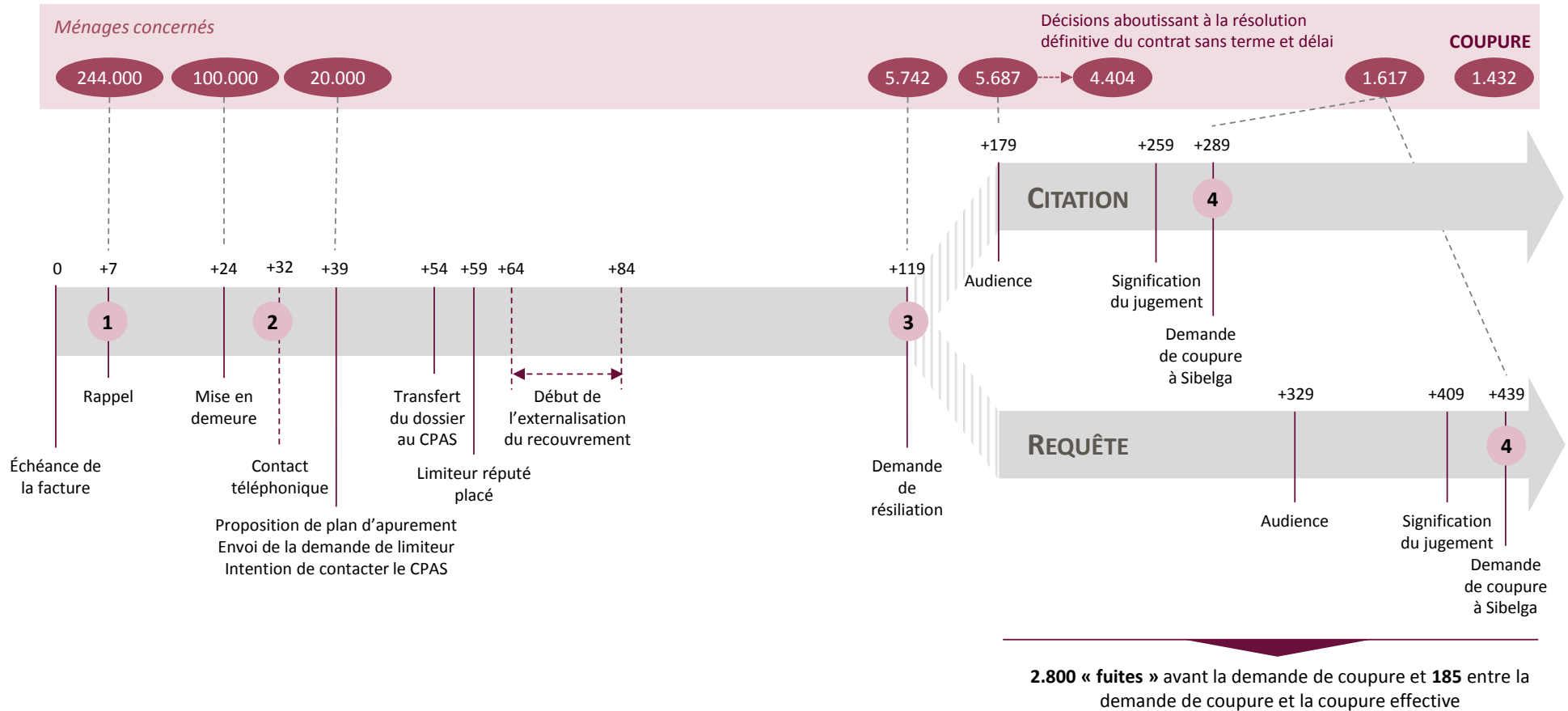
##### 1. Longueur de la procédure

La longueur de la procédure est le constat le plus évident : entre l'échéance de la première facture impayée et la demande de coupure, au moins 289 jours s'écoulent dans le cas d'une procédure introduite par citation, et 439 jours dans le cas d'une procédure introduite par requête. Le délai préalable à la procédure judiciaire est d'environ quatre mois, c'est donc à partir de la demande de résiliation que les délais s'allongent. De plus, le choix par le fournisseur d'introduire la demande de résiliation par requête augmente de 50% la durée de la procédure.

Ces délais sont des moyennes pour l'ensemble des fournisseurs et des cantons, à partir desquels les situations spécifiques des consommateurs peuvent varier de manière plus ou moins importante.

La durée totale s'écoulant entre le premier défaut de paiement et la coupure effective peut être accrue si la procédure est interrompue par le début d'une période hivernale (1<sup>er</sup> octobre – 31 mars).

Figure 9 – Délais de la procédure (2015)

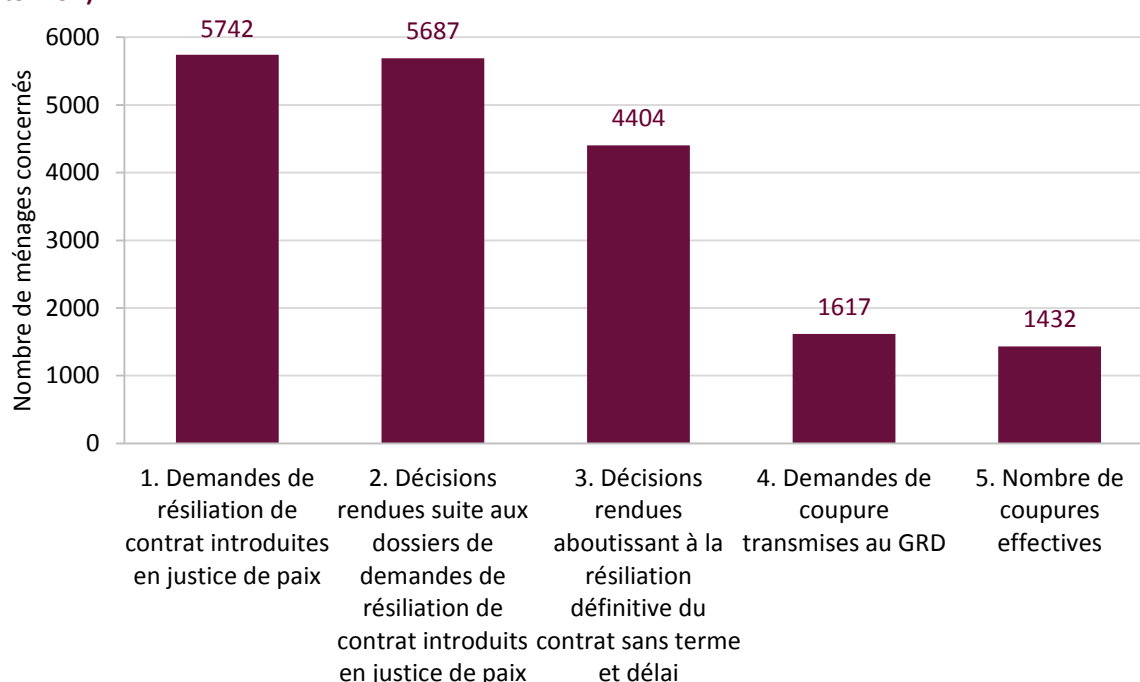


SOURCES : Brugel ; Analyse Sia Partners

## 2. Effet d'entonnoir

L'analyse du nombre de ménages concernés lors de chaque étape révèle un phénomène d'entonnoir : de 244.000 ménages recevant au moins un rappel durant l'année, le nombre se réduit à 5.742 lors de la demande de résiliation. Ce sont bien entendu les paiements de dette qui expliquent la rapide décroissance de ce chiffre. Sur la partie judiciaire de la procédure, l'effet d'entonnoir se poursuit : 5.687 clients sont jugés lors d'une audience (99% des clients pour lesquels une demande de résiliation est introduite). Ensuite, alors que le juge conclut à une résolution définitive du contrat sans terme et délai pour 4.404 ménages (77% des cas jugés), seules 1.617 demandes de coupure sont envoyées à Sibelga (37% des résolutions définitives sans terme et délai). 2.800 « fuites » de ménages ont donc lieu entre le jugement et la demande de coupure, pour diverses raisons (cf. constat n°2, page 58). Enfin, 185 ménages additionnels évitent la coupure effective bien qu'une demande de coupure à leur égard ait été envoyée à Sibelga.

Figure 10 – Diminution du nombre de clients concernés durant la procédure judiciaire en 2015 (effet d'entonnoir)



SOURCE : Brugel

## B. Modélisation des coûts de la procédure et analyse de l'accumulation de la dette

### 1. Cartographie des coûts et frais de la procédure dans le cas d'un consommateur individuel

Chaque étape de la procédure de résiliation de contrat d'énergie engendre des coûts, pour l'un ou plusieurs acteurs concernés. La Figure 11 présente une synthèse de ces coûts par acteur et par étape, ainsi que des frais imputés aux consommateurs endettés et les montants dont ils sont redevables.

#### *Frais et charges pour le client*

D'une part, le client endetté est redevable des factures énergétiques impayées envers son fournisseur : la dette atteint environ 1.600€ en moyenne en fin de procédure. Chaque mois supplémentaire, au cours duquel le client ne paie pas de facture à son fournisseur en continuant de consommer, ajoute approximativement 100€ à la dette existante (hors frais de recouvrement et de justice).

Le client peut contracter un plan d'apurement avec son fournisseur : les mensualités des plans d'apurement contractés par les consommateurs d'énergie sont très variables (en fonction du montant dû et de la durée de construction de la dette) mais s'élèvent au minimum à 30€ par mois<sup>13</sup>.

D'autre part, le client en défaut de paiement est également redevable de frais de recouvrement et administratifs, dont les montants sont limités par les ordonnances bruxelloises :

- 7,5€ de frais de rappel ;
- 15€ de frais de mise en demeure ;
- Limite de 55€ pour les frais totaux de recouvrement et administratifs<sup>14</sup>.

Les frais judiciaires sont également imputés au consommateur si le jugement est favorable au fournisseur :

- Mise au rôle : 40€ ;
- Frais d'huissier pour la signification d'une citation : estimés à 200€ en moyenne ;
- Frais d'huissier pour la signification du jugement : estimés à 350€ en moyenne ;
- Indemnités de procédure : estimées à 240€<sup>15</sup> en moyenne<sup>16</sup>.

L'opération de coupure de la fourniture d'énergie n'est pas facturée au client. Néanmoins, la réouverture du compteur lui coûtera 85€<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Source : Analyse Sia Partners.

<sup>14</sup> Source : Ordonnances relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>15</sup> Source : *Indexation (2016) de l'indemnité de procédure*, Portail du droit belge, sur [http://droitbelge.be/news\\_detail.asp?id=864](http://droitbelge.be/news_detail.asp?id=864), consulté le 9 janvier 2017.

<sup>16</sup> Les montants des indemnités de procédure varient fortement d'un canton à l'autre: certains juges n'imputent que l'indemnité de procédure minimale (90€).

<sup>17</sup> Source : Sibelga.

### *Coûts pour les fournisseurs*

En moyenne, les coûts administratifs et de recouvrement des fournisseurs s'élèvent à 35€ par client mis en demeure (c'est-à-dire 100.000 clients annuellement)<sup>18</sup>.

Les fournisseurs prennent aussi en charge les frais de justice :

- Mise au rôle : 40€ ;
- Frais d'huissier pour la signification d'une citation : estimés à 200€ en moyenne ;
- Frais d'huissier pour la signification du jugement : estimés à 350€ en moyenne ;
- Frais d'avocat : 190€ en moyenne.

Les coûts encourus par les fournisseurs pour recouvrer leurs créances sont élevés en raison de l'enjeu : les réductions de valeur définitives liées à des créances résidentielles s'élèvent approximativement à 20 millions d'euros chaque année sur la Région de Bruxelles-Capitale.

### *Coûts pour le gestionnaire du réseau de distribution*

Les coûts liés aux activités de fourniture de dernier ressort de Sibelga paraissent particulièrement élevés au regard du nombre de clients protégés fournis. Le gestionnaire du réseau de distribution supporte en effet des coûts fixes importants pour la mise en place de ce service.

Les coûts totaux sont les suivants :

- Coûts de personnel du service client protégé: 844.000€ ;
- Frais de fonctionnement directs et recouvrement: 239.700€ ;
- Frais indirects: 726.800€<sup>19</sup>.

En outre, les placements et enlèvement de limiteurs de puissance, chez les clients protégés ou standards, représentent un budget important :

- Placement d'un limiteur de puissance : 204€, comprenant environ 9€ de coûts du dispositif ;
- Enlèvement ou rehausse d'un limiteur : 61€.

La différence de coûts entre les deux activités s'explique aisément : les placements de limiteurs nécessitent trois fois plus de déplacements des agents de Sibelga pour être effectifs, car certains clients tentent d'éviter la pose en n'ouvrant pas leur porte. Il est supposé que l'intervention de coupure d'énergie représente le même coût que celle de placement du limiteur (coût du dispositif de limitation déduit).

### *Coûts de la justice de paix*

Sur la base de l'étude « Justpax », réalisée en 2010 par la Commission de Modernisation de l'Ordre Judiciaire, des coûts de fonctionnement de la justice de paix ont été estimés :

- Greffes : 112,5€ par dossier ;

<sup>18</sup> Source: Données des fournisseurs commerciaux.

<sup>19</sup> Source : *Sibelga et ses missions de service public 2015 - Rapport du gestionnaire des réseaux de distribution sur l'exécution de ses missions de service public en matière d'électricité et de gaz pour l'année 2015*, Sibelga.

- Juges de paix : 6,3€ par dossier (5 minutes de traitement) ;
- Autres coûts (hardware, bâtiment, etc.) : 40€ par dossier.

#### *Coûts du C.P.A.S.*

Les coûts suivants sont des estimations réalisées à partir d'un taux horaire de 40€ :

- Enquête sociale : 320€ par dossier (8h de travail) ;
- Guidance sociale : 320€ par dossier (8h de travail).

Les C.P.A.S. interviennent parfois dans le paiement de la dette des clients qu'ils suivent. Il est estimé que les C.P.A.S. remboursent 80% du montant des dettes et interviennent à hauteur de 425€ par client. Ce montant n'est donc pas applicable dans tous les cas de défaut de paiement.



Figure 11 – Cartographie des coûts de la procédure

	Frais et charges pour les clients	Fournisseurs	GRD	Justice	CPAS
Rappel	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frais de rappel: 7,5€</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Coûts de personnel du service client protégé: 844.000€</li> </ul>		
Mise en demeure	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frais de mise en demeure: 15€</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coûts administratifs du recouvrement: 35€/client mis en demeure</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frais de fonctionnement directs et recouvrement: 239.700€</li> <li>Frais indirects: 726.800€</li> </ul>		
Placement du limiteur	<i>(Intervention non facturée)</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Placement: 204€/limiteur</li> <li>Enlèvement et rehausse: 61€/limiteur</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Coût de l'enquête sociale: 320€/dossier (40€/h)</li> </ul>
Plan d'apurement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Remboursement de la créance: min 30€/mois</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>Guidance: 320€/dossier (40€/h)</li> </ul>
Justice de paix	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frais d'huissier: 510€ par citation; 350€ par requête</li> <li>Mise au rôle: 40€</li> <li>Indemnités de procédure: 240€</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Frais d'huissier: 510€ par citation; 350€ par requête</li> <li>Mise au rôle: 40€</li> <li>Frais d'avocat: 190€</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Coût du greffe: 112,5€</li> <li>Coût du juge: 6,3€ (75€/h)</li> <li>Autres coûts: 40€</li> </ul>	
Coupure	<i>(Intervention non facturée; Frais de réouverture de compteur: 85€)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coût du suivi de la procédure (et relances éventuelles): cf. coût administratif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coût des interventions: 195€ (<i>coût identique au placement de limiteur, coût du limiteur déduit</i>)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Remboursement de dette: 425€/client (80% de la dette à la demande de résiliation)</li> </ul>
Recouvrement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dette (exclusivement énergie) accumulée: 1.600€</li> <li>Limite des frais totaux de recouvrement et administratifs: 55€</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestion du dossier: cf. coût administratif</li> <li>Réductions de valeur définitives: 20.000.000€ pour l'ensemble des fournisseurs</li> </ul>			

SOURCES : Ordonnances électricité et gaz ; Sibelga ; Données confidentielles des fournisseurs ; Droitbelge.be ; Analyse Sia Partners

## 2. Accumulation de la dette au cours de la procédure

Tout au long de la procédure, la dette du consommateur continue de s'accumuler (cf. Figure 12). En partant de l'hypothèse que le client ne paie aucune facture jusqu'à la coupure effective, la dette atteint des niveaux très élevés : au-delà de 1.900€ dans le cas de la citation et plus de 2.300€ dans le cas de la requête. La différence entre les procédures par requête et par citation est nette : la dette est arrêtée plus tôt et atteint un niveau moins élevé dans le cas de la citation.

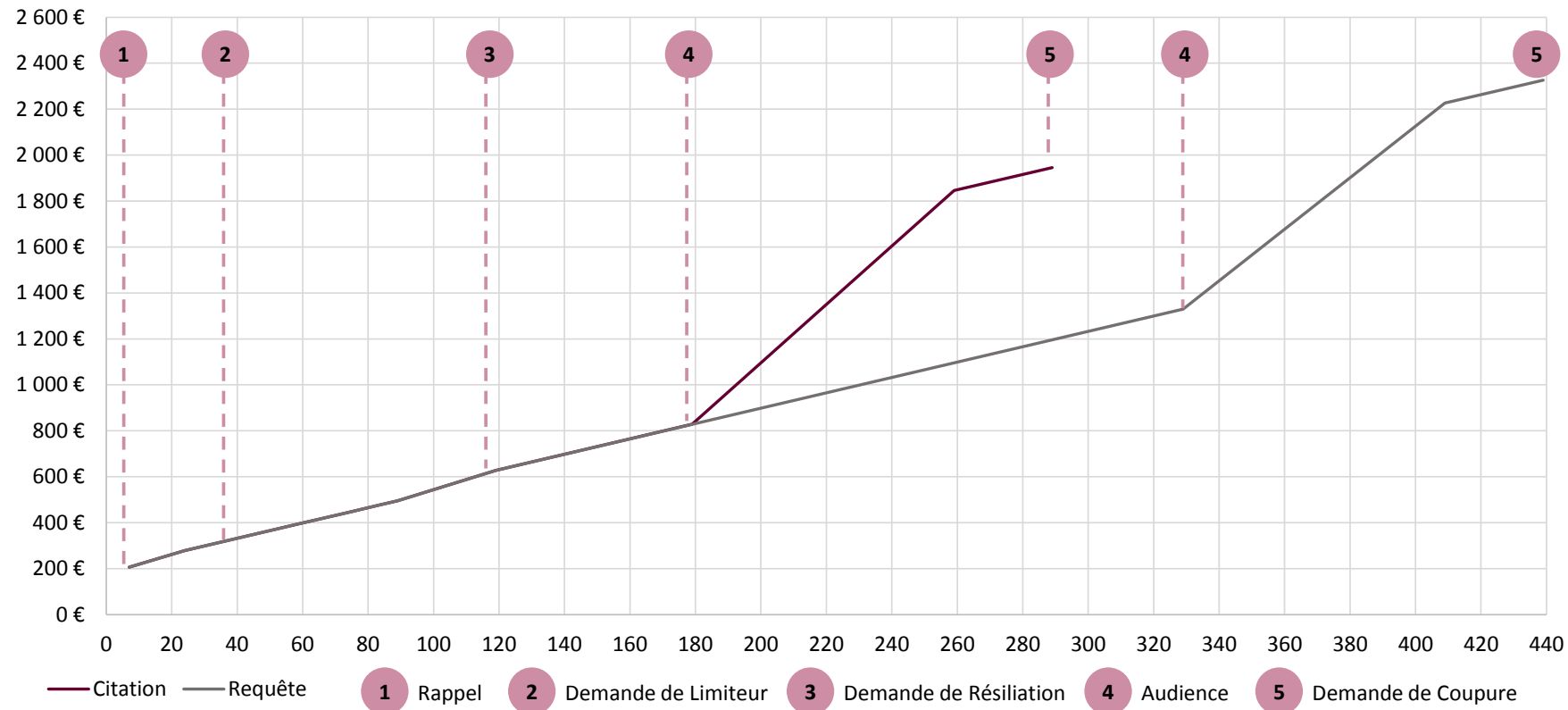
La composition de la dette est présentée sur la Figure 13 : la partie « énergie », composée principalement des factures mensuelles et de régularisation échues au cours de la procédure, représente la majeure partie de la dette. Les frais de justice engendrent un surcoût de 27 à 39%.

Cette observation est d'une importance significative, à deux niveaux. D'une part, la précarité du consommateur déjà endetté s'accroît avec la durée de la procédure car sa dette atteint des niveaux élevés, qu'il est de plus en plus difficile d'apurer. D'autre part, seule une portion mineure des dettes faisant l'objet d'une procédure en justice de paix est recouvrée par les fournisseurs<sup>20</sup>. Cette part est supposée égale à 10% dans le modèle de coûts de cette étude. L'accumulation de la dette des clients est donc également au désavantage des fournisseurs d'énergie.

---

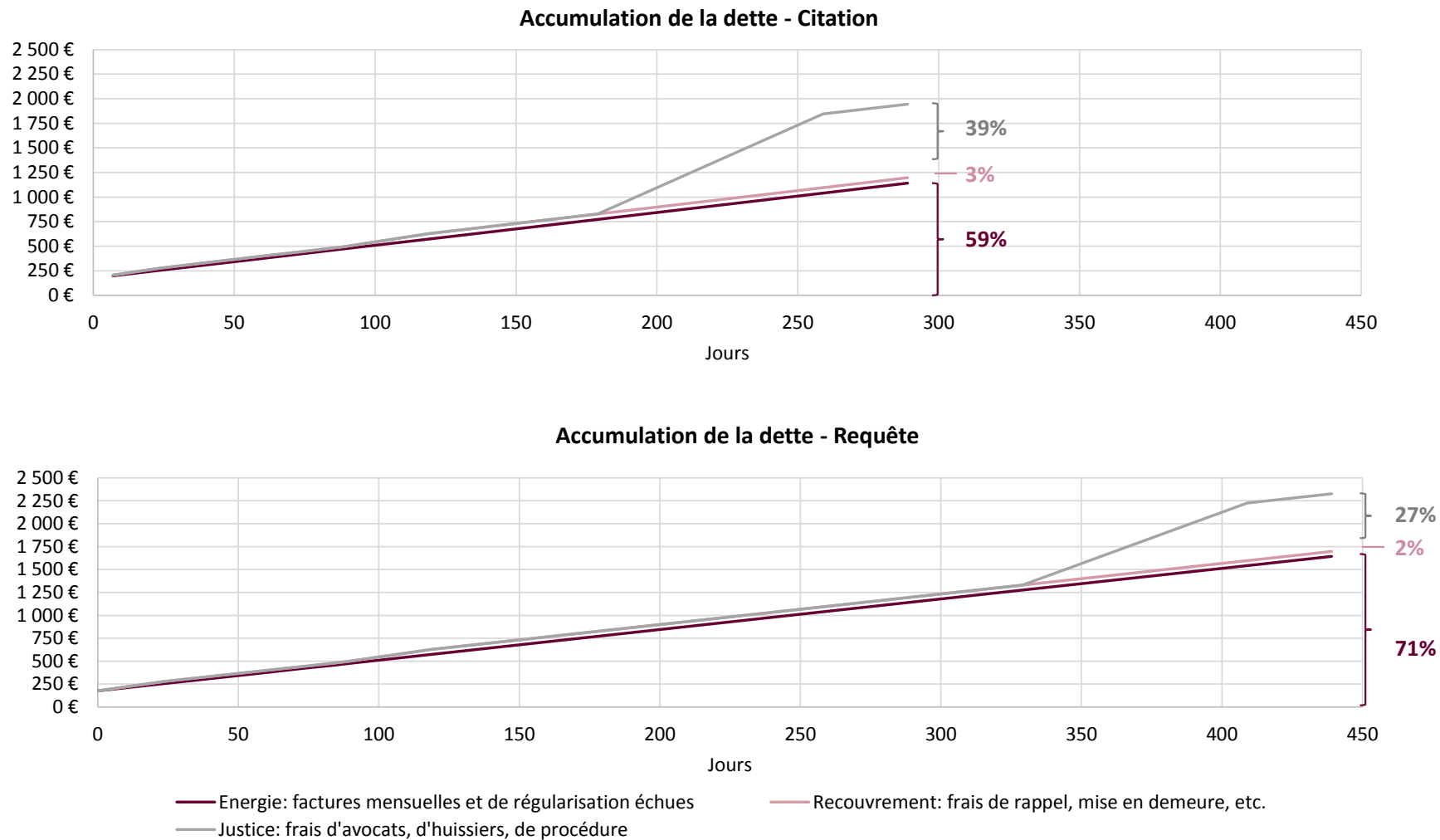
<sup>20</sup> Cf. section suivante : Les montants irrécouvrables s'élèvent annuellement à près de 20 millions d'euros en Région de Bruxelles-Capitale.

Figure 12 – Accumulation de la dette dans le cas d’une citation ou d’une requête



SOURCE : Analyse Sia Partners

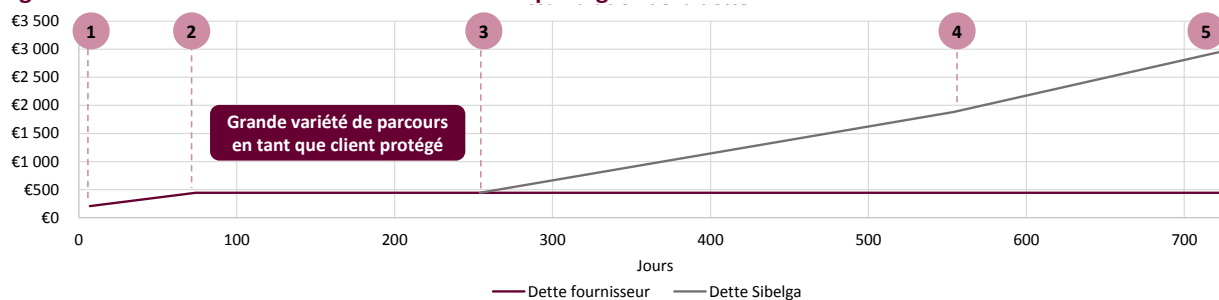
Figure 13 – Composition de la dette dans le cas d’une citation ou d’une requête (courbes cumulatives)



SOURCE : Analyse Sia Partners

La Figure 14 présente les spécificités de l'accumulation de la dette d'un client protégé : le client protégé est sorti, du moins temporairement, du processus classique. Sa dette cesse de s'accumuler auprès du fournisseur commercial. Pour la majorité (93%) des clients du portefeuille de Sibelga, aucune demande de résiliation en justice de paix n'est introduite par le GRD. Les clients concernés par ces demandes de résiliations (7%) recommencent après un laps de temps à accumuler une dette auprès du fournisseur de dernier ressort, qui atteint des niveaux élevés (plus de 1.400€ en moyenne). La

**Figure 14 – Accumulation de la dette d'un client protégé**



SOURCES : Sibelga ; Analyse Sia Partners

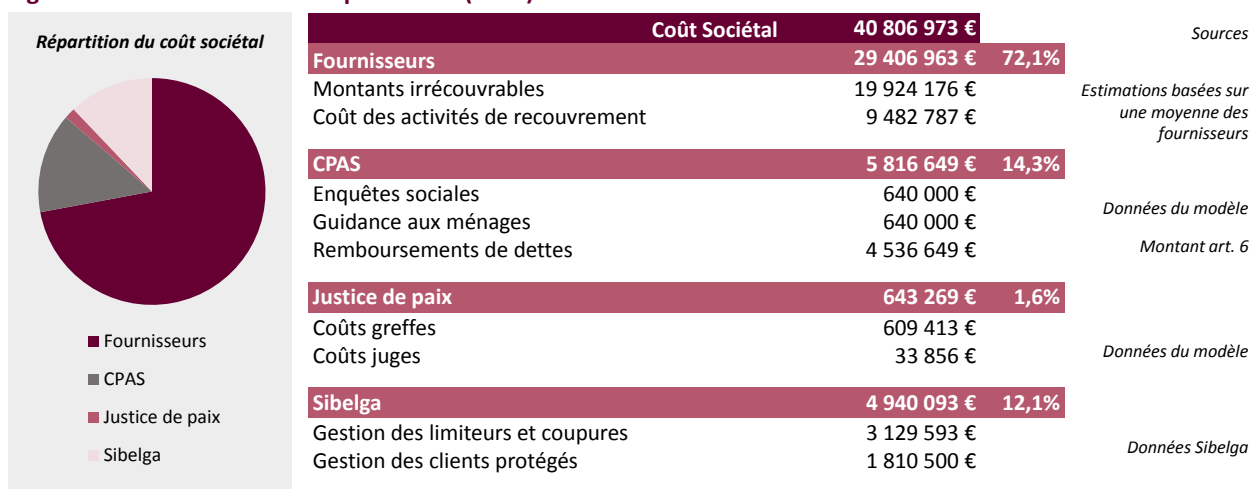
Figure 14 représente donc le parcours d'une part minoritaire de clients du fournisseur de dernier ressort.

### 3. Coût sociétal de la procédure

La procédure de résiliation de contrat est coûteuse pour le client concerné, mais également pour la société dans son ensemble. Le tableau présenté ci-dessous synthétise les coûts globaux de la procédure, à l'échelle de la Région de Bruxelles-Capitale : au total, la société supporte un coût de près de 41 millions d'euros, lié aux impayés du secteur de l'énergie et au processus de recouvrement.

Ce calcul a pour objectif de mettre en évidence que la société supporte le coût des impayés par différents biais, via l'implication de plusieurs acteurs. Bien que leurs intérêts soient divergents, les coûts que ces acteurs encourent ont un impact sensible au niveau sociétal. De plus, ce coût financier concerne uniquement le défaut de paiement et la procédure liée, mais n'inclut pas les coûts indirects liés à la situation de précarité (par exemple, les conséquences sanitaires ou

Figure 15 – Coût sociétal de la procédure (2015)



SOURCES : Données confidentielles des fournisseurs ; Sibelga; Brugel ; Analyse Sia Partners

sociales).

La part des montants passés en irrécouvrables atteint près de la moitié du coût total, c'est-à-dire près de 20 millions d'euros. La volonté des fournisseurs de freiner l'emballement de la dette des clients au plus tôt vise à limiter le niveau de ces créances irrécouvrables. Les activités de recouvrement des fournisseurs sont également un poste de coûts important (presque 25% du total). A nouveau, le niveau élevé de ce poste explique les efforts investis par les fournisseurs pour optimiser leurs processus.

Les défauts de paiement et le recouvrement chez les fournisseurs commerciaux sont un point d'attention primordial car ces coûts sont finalement répercutés sur la facture des consommateurs, via la composante énergie.

Au sein des C.P.A.S., les coûts liés aux enquêtes sociales doivent être considérés dans leur contexte global : l'enquête sociale, qui aboutit sur un accompagnement du ménage et donc un meilleur taux de paiement de l'ensemble de ses factures, ne bénéficie pas uniquement au secteur de l'énergie. Les remboursements de dettes, financés par les fonds alloués à l'article 6 du fonds fédéral énergie (ou « fonds Vande Lanotte »), représentent plus de 10% du coût sociétal total de la procédure de recouvrement et résiliation de contrat. Ces montants sont alloués à une action à impact direct – le paiement d'une facture ou le remboursement d'une dette – mais n'ont pas de visée durable car ils n'ont pas d'effet sur la source du problème.

Les coûts de la justice de paix, qui représentent la part la plus faible du coût sociétal total, concernent uniquement 5.742 clients sur l'année 2015. L'activité des juges de paix liée à l'énergie est incluse dans le budget total de la justice (détermi-

né au niveau fédéral), réparti par canton. Cette activité n'entraîne donc pas un surcoût mais représente davantage un coût d'opportunité et participe à l'engorgement des tribunaux et aux conséquences liées.

Enfin, le fournisseur de dernier ressort encourt 12% des coûts totaux. Pour rappel, les activités de recouvrement de Sibelga comprennent des coûts fixes importants, pour un nombre de clients limité (2.362 en 2015). De plus, Sibelga prend aussi en charge des coûts liés à des consommateurs externes à son portefeuille de clients (activité de pose et enlèvement des limiteurs chez plus de 20.000 ménages).



#### IV. Observations issues des rencontres avec les acteurs impliqués

Outre le constat du coût élevé de la procédure actuelle, cinq autres constats majeurs ont été relevés lors des rencontres organisées avec les acteurs impliqués dans la procédure de résolution de contrat (fournisseurs, gestionnaire du réseau de distribution, juges de paix, C.P.A.S.) :

1. La procédure manque son objectif de protection du consommateur ;
2. La protection sociale provient de moyens alternatifs ;
3. La procédure n'incite pas le client à apurer sa dette ;
4. La procédure détériore la dynamique concurrentielle du marché de l'énergie bruxellois ;
5. La situation risque de s'aggraver dans les prochaines années.

Ces cinq constats sont détaillés dans la suite de ce chapitre.

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

La procédure de recouvrement des créances et de résiliation de contrats d'énergie ne garantit pas une protection sans faille du consommateur. L'analyse de cette procédure montre que les consommateurs suivent des parcours différents, presque propres à chacun. En effet, les disparités proviennent à la fois des pratiques des fournisseurs, de celles des C.P.A.S. et de celles des cantons judiciaires.

Deux raisons principales expliquent les disparités des procédures appliquées chez chaque fournisseur :

1. Une recherche d'efficacité, impactant les délais et les modalités de la procédure : selon leurs caractéristiques propres, les fournisseurs investissent plus ou moins d'efforts dans la recherche de rapidité de la procédure. Certains fournisseurs de petite taille tendent vers une accélération de la procédure afin de mettre fin à l'endettement le plus rapidement possible, pour assurer leur survie financière ;
2. Une optimisation micro-économique propre à chaque fournisseur : tout en respectant les contraintes de l'ordonnance, les fournisseurs peuvent choisir le moment où ils introduisent la procédure en justice de paix afin d'assurer que la démarche soit rentable. Leur calcul de rentabilité inclut notamment les frais de procédure, la probabilité de réussite de leur demande, les montants qu'ils espèrent récupérer.

### 1. Les pratiques des fournisseurs présentent certaines disparités, pour des raisons d'efficacité de la procédure

Les ordonnances gaz et électricité rendent possible une certaine latitude au niveau des délais de la procédure (par exemple, la mise en demeure doit être envoyée au plus tôt dans les 15 jours et au plus tard dans les 30 jours suivant l'envoi du rappel). Par nécessité économique, les petits fournisseurs se focalisent sur la rapidité de la procédure, tandis que certains plus gros fournisseurs font preuve d'une plus grande flexibilité. Toutefois, de manière générale, les fournisseurs essaient d'optimiser de façon continue leurs processus, dans les limites permises par l'ordonnance.

Pour illustrer ces divergences, un fournisseur de petite taille envoie un premier rappel trois jours après l'échéance de la facture (non facturé au client, s'il n'a jamais reçu de rappel) et un second après 15 jours, alors que l'ordonnance prévoit un unique rappel dans les 15 jours suivant l'échéance. Cette étape supplémentaire permet au fournisseur de récupérer plus rapidement les impayés dus à des oublis mais impose un courrier payant supplémentaire aux personnes ayant auparavant déjà reçu un rappel.

S'il s'agit d'un nouveau client, qui n'a pas encore payé de facture, ce même fournisseur envoie une mise en demeure 15 jours après l'échéance de la facture, à la place d'un deuxième rappel. Ce fournisseur essaie donc de cibler au plus tôt les nouveaux mauvais payeurs et de les inciter à corriger la situation rapidement.

Environ huit jours après la réception de la mise en demeure, avant d'envoyer la proposition de plan d'apurement, certains fournisseurs (de taille moyenne ou grande) prennent contact téléphoniquement avec le client, dans les limites de leur capacité d'appels. Il s'agit d'une étape complémentaire aux rappels prévus par l'ordonnance, qui favorise le contact humain pour s'assurer de la compréhension des conséquences de la procédure par les clients et ainsi endiguer au plus tôt leur endettement. Cet appel nécessite cependant des moyens financiers et logistiques dont les petits fournisseurs ne disposent pas systématiquement.

Certains fournisseurs font appel à des partenaires externes de recouvrement, dans une recherche d'efficacité du processus, tandis que d'autres internalisent l'ensemble de la procédure. Au-delà d'une certaine taille critique, les fournisseurs externalisent le recouvrement des dettes afin de se concentrer sur leur cœur d'activités. Le transfert des dossiers engendre des coûts mais diminue la charge du service de recouvrement interne. Les éléments déclencheurs de l'externalisation du recouvrement varient selon les fournisseurs :

- Chez un fournisseur, le dossier est envoyé au partenaire de recouvrement de manière automatique 30 jours après la mise en demeure ;
- Chez un autre, le dossier est transféré si le client n'a pas conclu de plan d'apurement 50 jours après la mise en demeure.

L'impact de l'externalisation du recouvrement sur le client endetté est une pression supplémentaire l'incitant à payer sa dette, **au prix de possibles difficultés de compréhension du client face à l'intervention d'un nouvel interlocuteur dans la procédure.**

Toutes ces divergences, de plus ou moins grande ampleur, s'additionnent et impliquent une grande variété dans les procédures appliquées aux clients en défaut de paiement.

## **2. Les pratiques des fournisseurs présentent certaines disparités, dues à leurs optimisations micro-économiques**

Les ordonnances imposent un délai minimal avant l'introduction d'une demande de résolution de contrat en justice de paix, au-delà duquel les fournisseurs sont libres de choisir le moment de déclenchement de la procédure le plus opportun par rapport à leur situation. Les fournisseurs débutent les procédures en justice de paix lorsque les résultats de leur optimisation micro-économique sont positifs, ce qui engendre des situations différentes selon le fournisseur. Certains fixent un seuil minimal de dette pour introduire une procédure en justice de paix, qui se chiffre en plusieurs centaines d'euros (un niveau d'endettement important pour les clients). Leur objectif est que les frais de procédure ne dépassent pas le montant à récupérer. Les fournisseurs opèrent ici une optimisation micro-économique favorisant leurs propres intérêts, qui ne sont pas conciliables avec ceux du client, qui peut perdre le contrôle de son endettement.

Les habitudes des juges de paix dans leurs prises de décision sont également prises en compte par les fournisseurs commerciaux et le fournisseur de dernier ressort. Plusieurs fournisseurs n'introduisent pas de demande de résiliation s'ils sont certains que leur demande sera rejetée, afin de ne pas devoir subir de frais supplémentaires inutiles. Leur objectif est, premièrement, de mettre fin à l'accumulation de la dette, et secondairement d'être remboursé. Par conséquent, les demandes de résiliation ne sont pas uniquement enclenchées sur la base de critères objectifs relatifs à la situation de la dette du client. La dette d'un client est donc traitée de manière différente selon le canton dans lequel il habite.

Le mode d'introduction de la demande de résolution de contrat en justice de paix a aussi une influence sur cette optimisation micro-économique : les fournisseurs doivent effectuer un arbitrage entre le coût de la procédure et le délai d'attente avant le jugement. La requête est le moyen d'assignation le plus fréquent actuellement en raison de son moindre coût. Cependant, un surcroît de travail est engendré pour les greffes de la justice de paix, menant à des délais additionnels. La citation est donc de plus en plus privilégiée car, même si des frais d'huissiers supplémentaires sont occasionnés, elle permet un gain de temps (environ cinq mois) avant l'audience.

Certains fournisseurs incluent un autre facteur dans leur analyse d'optimisation : lorsque c'est possible et rentable économiquement, ils activent la fin de contrat après trois ans pour les clients en défaut de paiement. Si la fin de contrat est proche (selon des délais prédéfinis), la procédure s'interrompt et la fin de contrat est signifiée au client à l'expiration du délai. La situation est évaluée à plusieurs moments-clés de la procédure : le solde projectif du client au moment de la fin de contrat est comparé avec le coût de la procédure en justice de paix pour déterminer quelle option est la moins coûteuse. Cette solution est donc une alternative à l'introduction d'une demande de coupure en justice de paix pour mettre fin à l'accumulation d'une dette, qui permet au fournisseur de ne pas engager d'efforts trop importants dans le recouvrement des dettes des clients. Néanmoins, la fin de contrat n'est pas activée fréquemment (53 cas en 2015) en raison de l'obligation de faire offre pour une durée minimale de trois ans en Région de Bruxelles-Capitale.

### 3. Certains ménages ne bénéficient pas de l'aide des C.P.A.S. car ils n'entrent pas dans leur champ de vision

L'accompagnement du consommateur au long de la procédure lui permet d'être un acteur plus actif dans la régularisation de sa dette en :

- Lui faisant connaître les aides disponibles ;
- Lui faisant comprendre les étapes et conséquences de la procédure de résiliation de contrat ;
- Le préparant à l'audience en justice de paix ;
- Facilitant la décision du juge de paix en fournissant un état des lieux complet de la situation financière du consommateur.

Les contacts entre clients en défaut de paiement et C.P.A.S., notamment sur la base des listings envoyés par les fournisseurs, revêtent une importance particulière puisqu'ils peuvent permettre d'éviter la coupure dans la majorité des cas. Les ménages coupés sont en effet pour la plupart des ménages qui ne s'adressent pas aux C.P.A.S., pour des raisons de méconnaissance ou de mauvaise perception de l'institution, de repli sur soi, de lourdeur administrative, de hiérarchisation des factures, etc.

Peu de clients refusent d'apparaître sur les listings de clients en défaut de paiement envoyés aux C.P.A.S. par les fournisseurs. Ces listings sont donc des outils précieux pour le ciblage des clients endettés.

Les listings sont cependant sous-utilisés pour deux raisons principales :

1. Le manque de ressources au sein des C.P.A.S. : Les acteurs sociaux n'ont pas les moyens d'établir des prises de contact directes et plus proactives. De plus, chaque dossier traité par le C.P.A.S. représente une charge de travail importante, ce qui limite le nombre de ménages pouvant être suivis. Les listings servent actuellement à identifier des ménages déjà suivis par les C.P.A.S., ce qui démontre une sous-exploitation de ce canal de communication ;
2. Des difficultés pratiques : Les listings contiennent l'adresse postale du client mais pas le montant de sa dette (information qui pourrait cependant être transmise dans le cadre actuel) ni son numéro de téléphone (information confidentielle). Les C.P.A.S. prennent donc contact par courrier avec les clients listés et reçoivent très peu de réponses (<10%), notamment parce que ce courrier est noyé parmi de nombreux autres (par exemple, des rappels de paiement ou lettres d'huissier) et parce que les envois des C.P.A.S. ne sont pas toujours compris par le public.

Les fournisseurs n'ont, par ailleurs, pas de vue sur les actions prises par les C.P.A.S. suite à l'envoi des listes de clients en défaut de paiement.

Les C.P.A.S., acteurs centraux de la protection sociale, n'arrivent pas à capter un nombre suffisant de ménages en difficulté de paiement pour leur proposer une aide. Les ménages non aidés ont d'autant plus de difficultés à s'extraire de la spirale de l'endettement.

### 4. Les ménages ne bénéficient pas du même type d'aides dans tous les C.P.A.S.

Les C.P.A.S. appliquent des stratégies d'approche différentes en ce qui concerne les dettes énergie car les bonnes pratiques liées à l'accompagnement des ménages en défaut de paiement sont généralement édictées par les autorités désignées au sein de chaque instance. Les travailleurs sociaux appliquent les lignes directrices développées au sein de leur C.P.A.S. Par exemple, certains C.P.A.S. privilégient un paiement de la dette à l'introduction d'une demande de statut de client protégé car cette solution est plus immédiate. Les ménages en défaut de paiement bénéficient donc de traitements différents de la part du C.P.A.S. selon la commune dans laquelle ils habitent.

Une autre illustration de ce constat est le système de conventions entre C.P.A.S. et fournisseurs. À tout moment de la procédure, un C.P.A.S. peut utiliser une convention signée avec le fournisseur commercial ou de dernier ressort pour

effacer la dette d'un client. Le C.P.A.S. paie une part (majoritaire) de la dette du client et le fournisseur abandonne l'autre part. Ce système est bénéfique pour les fournisseurs car le C.P.A.S. leur permet de cibler des clients précarisés qui doivent être aidés.

Cependant, le nombre de conventions a fortement diminué ces dernières années pour deux raisons majeures :

1. Le mécanisme est mal connu des fournisseurs ;
2. La mise en pratique des conventions dépend également fortement de la politique appliquée au sein des différents C.P.A.S.

En outre, l'efficacité du système actuel dépend de la fréquence d'envoi des listings de clients endettés aux C.P.A.S. (d'hebdomadaire à annuelle selon le fournisseur) : les C.P.A.S. peuvent faire un usage plus efficace des conventions s'ils reçoivent fréquemment des listes mises à jour.

### 5. Les aides prévues ne sont pas adéquates

Tout d'abord, le statut de Client Protégé Régional présente certains défauts :

1. Le statut de Client Protégé Régional est une aide curative, accordée uniquement après réception d'une mise en demeure, lorsque l'endettement du client est enclenché ;
2. L'aide octroyée est temporaire car le remboursement de l'entièreté de la dette occasionne la perte du statut, sans imposer un suivi social sur le plus long terme ;
3. Le statut souffre d'un manque d'attractivité : les sanctions (pose du limiteur et tarif maximum) freinent les demandes de statut de client protégé.

Un risque de dysfonctionnement apparaît également au niveau des ménages chauffés à l'électricité. En cas de défaut de paiement, l'ordonnance prévoit que les ménages chauffés à l'électricité soient basculés vers la procédure gaz. Ce basculement vise à éviter la pose du limiteur, qui ne permet pas de chauffer de manière adéquate un logement à l'électricité. Cependant, les fournisseurs n'ont pas de moyen de connaître le vecteur de chauffage de tous les clients et d'appliquer systématiquement le basculement vers la procédure gaz. Les cas concernés sont rares (environ 5% de la population bruxelloise se chauffe à l'électricité).

Ensuite, le statut de Client Hivernal participe à l'aggravement des situations de forte accumulation de la dette :

1. La période hivernale fixée (1<sup>er</sup> octobre – 31 mars) est longue : la coupure est retardée de plusieurs mois et le client a la possibilité de changer de fournisseur à la fin de la période hivernale pour échapper à la coupure effective ;
2. Les régularisations de dettes sont rares car les clients hivernaux n'ont pas d'incitant à rembourser leur fournisseur commercial durant la période hivernale ;
3. Le faible taux de paiement des clients hivernaux, qui s'endettent également auprès de Sibelga, entraîne une aggravation de leur dette et un coût sociétal important.

Enfin, la procédure en Justice de Paix est, en théorie, un canal d'action adéquat au niveau de son principe, qui est basé sur une structure existante et dotée de procédures bien établies, et qui garantit l'impartialité de la procédure et la défense du consommateur. Cependant, des problèmes pratiques nuisent à la réalisation de ses objectifs sociaux :

### 1. L'engorgement des tribunaux :

- La rapidité de traitement d'un dossier dépend de l'engorgement du tribunal concerné, particulièrement dans les cas de demandes par requête (dans lesquels les greffes sont chargés de l'envoi du recommandé au client<sup>21</sup>) ;
- Etant donné le nombre élevé de demandes introduites par les fournisseurs d'énergie, de nombreux dossiers ne peuvent pas être traités aux audiences les plus proches et peuvent alors être reportés à une audience plus tardive (parfois de plusieurs mois) ;
- Les seuils de dette minimaux imposés par certains juges aggravent l'accumulation de la dette : certains juges estiment que les dettes inférieures à 500€ ne sont pas suffisamment élevées pour faire l'objet d'une procédure de résiliation ;
- L'optimisation micro-économique des fournisseurs les incite à introduire les demandes de résiliation pour des montants de dettes supérieurs à un seuil leur permettant de récupérer les coûts de la procédure (l'objectif étant de stopper la dette, plutôt que la récupérer). Ce seuil s'élève généralement au-delà de 500€.

### 2. Les problèmes liés à l'ordonnance :

- Les juges sont dans l'incapacité de juger la recevabilité d'un dossier: ils sont supposés vérifier la pose du limiteur mais n'en ont ni les moyens ni le temps. De plus, les fournisseurs sont dans l'impossibilité de produire une telle preuve, sous une forme lisible et compréhensible, tant pour le juge que pour le client ;
- Lors de jugements par défaut, le juge n'est plus censé prendre connaissance du dossier et doit, en principe, faire droit aux demandes du fournisseur<sup>22</sup>. Ce principe ne permet pas de vérifier que ce qui est réclamé au client correspond bien à ce que ce dernier est légalement et contractuellement tenu de payer.

En raison de ces difficultés, une grande part des juges de paix bruxellois estime que la procédure doit être revue afin de filtrer et exclure les dossiers ne nécessitant pas une analyse d'un juge de paix. En contrepartie, le traitement des dossiers dont l'examen serait soustrait aux juges de paix devrait impérativement et scrupuleusement respecter les textes légaux et réglementaires afin d'éviter une hausse des plaintes de la part des clients.

## 6. Les sanctions prévues ne sont pas adéquates

La sanction du limiteur de puissance a été mise au point afin de limiter fortement l'endettement des ménages. Certains acteurs du secteur indiquent que cet objectif n'est pas atteint, pour les raisons suivantes :

### 1. L'inefficacité du dispositif :

- La moitié des demandes de placement de limiteur n'aboutissent pas à un placement effectif, en raison d'une annulation de la procédure (due à un paiement ou une « disparition » du client) ou parce que l'accès au compteur est empêché par le client ;
- Les C.P.A.S. obtiennent facilement la rehausse du limiteur à 4.600 watts, parfois sans fournir de justification. Cette limite n'exerce aucune contrainte sur la consommation d'un ménage standard, ce qui peut favoriser le développement d'un sentiment d'impunité chez le consommateur endetté ;

---

<sup>21</sup> Une charge de travail de 90 minutes (approuvées par le Collège des Cours et Tribunaux en 2013) est prévue pour le traitement d'un dossier par un greffe, quel que soit le monde d'introduction de la demande.

<sup>22</sup> Source: Information communiquée par les juges de paix lors des rencontres organisées dans le cadre de cette étude.

- Bien qu'une durée de six mois soit prévue dans l'ordonnance, la rehausse n'est pas limitée dans le temps dans les faits (en raison des coûts occasionnés par les poses et enlèvements de limiteurs).

2. Le coût élevé du limiteur :

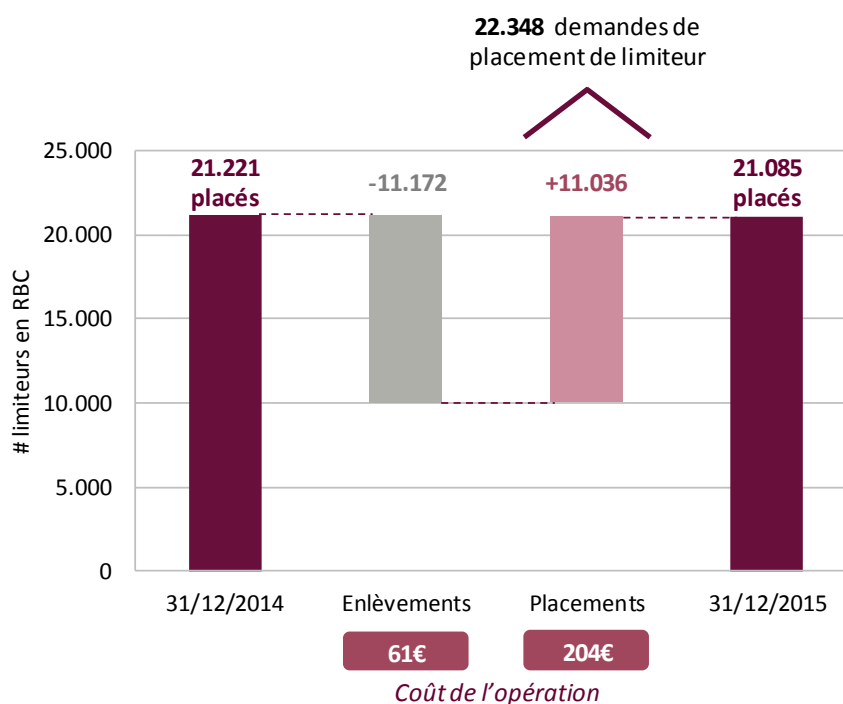
- Bien que le coût du dispositif de limitation de puissance soit faible (environ 9€), les opérations de placement et d'enlèvement des limiteurs coûtent 3 millions d'euros par an à Sibelga en raison des coûts de déplacement des agents ;
- Ce coût est perçu par les acteurs comme démesuré par rapport au faible impact exercé sur la consommation des ménages ;
- Plusieurs visites sont nécessaires à la réussite d'une pose de limiteur, ce qui explique la différence entre le coût de pose (204€) et d'enlèvement (61€) d'un limiteur.

La Figure 16 montre que le nombre de limiteurs en place chez les clients résidentiels est resté stable entre 2014 et 2015 car les placements de limiteurs ont compensé le nombre d'enlèvements de limiteurs. 21.085 ménages, c'est-à-dire plus de 4% de la population bruxelloise, sont limités dans leur consommation d'électricité.

La différence entre le nombre de demandes de placement de limiteur (22.348<sup>23</sup>) et le nombre de limiteurs effectivement placés (11.036) est marquante. 11.312 ménages ont donc évité la pose du limiteur :

- Certains ménages réagissent en payant leurs dettes ou contractant un plan d'apurement durant la phase de placement du limiteur. Les fournisseurs annulent alors le scénario de placement du limiteur ;
- Les autres demandes aboutissent à une situation de limiteur « réputé placé » (dix jours après la demande de placement), qui permet la poursuite de la procédure de recouvrement par le fournisseur quel que soit le résultat du scénario de placement du limiteur.

Figure 16 – Nombre de limiteurs placés (2015)



SOURCES : Brugel ; Sibelga ; Analyse Sia Partners

23



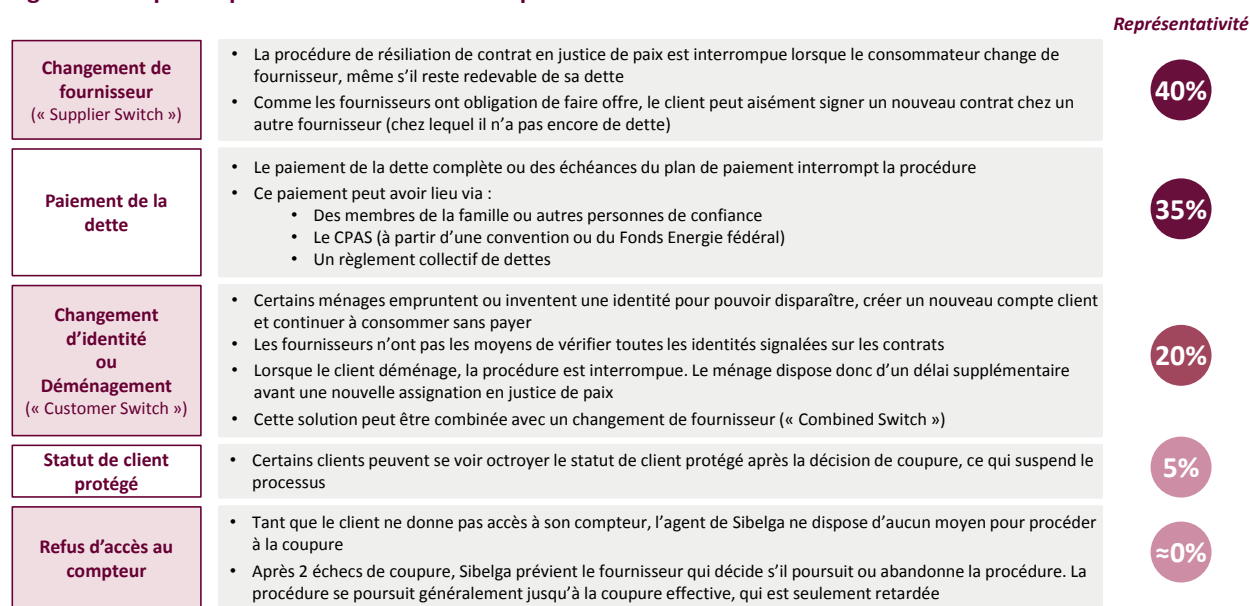


## B. Constat n°2 : La protection contre la coupure provient de moyens alternatifs

Comme précédemment évoqué, une part relativement faible des consommateurs pour lesquels une demande de résiliation est introduite subit la coupure : 2.800 « fuites » sont observées entre la décision de coupure sans terme et délai et la demande de coupure, et 185 entre la demande de coupure et la coupure effective. Les consommateurs trouvent donc des pistes alternatives pour échapper à la coupure, dont certaines montrent les failles de la procédure actuelle.

Les ménages en défaut de paiement peuvent éviter la coupure de manière relativement aisée, grâce à cinq options principales :

Figure 17 – Options permettant d'éviter la coupure



SOURCES : Sibelga ; Analyse Sia Partners

Les pourcentages de représentativité ont été estimés à partir d'un échantillon de clients d'un fournisseur commercial, et confirmés par les retours d'expérience du gestionnaire du réseau de distribution. Les trois pistes d'échappatoire rosées sont les pistes qui **contournent le système de protection sociale défini dans l'ordonnance: le client conserve son accès à l'électricité et au gaz mais la dette n'est pas épurée. Au contraire, les deux pistes blanches concernent une régularisation de la situation prévue dans l'Ordonnance.**

Ainsi, de nombreux ménages (environ 60% des clients pour lesquels la décision de coupure a été prononcée) tentent d'échapper à la procédure officielle car ils ne perçoivent pas la protection sociale qu'elle est supposée leur apporter. **Cette situation peut favoriser l'apparition d'un sentiment d'impunité, la procédure étant interrompue et la fourniture restant assurée. Le ménage n'est alors plus incité à rechercher une solution pour régler sa dette car celle-ci sera nécessairement plus contraignante que le contournement du problème.**

### C. Constat n°3 : La procédure n'incite pas le client à apurer sa dette ou à trouver de l'aide pour y parvenir

#### 1. Peu de plans d'apurement atteignent leur objectif

Afin d'aider les consommateurs endettés à apurer leur dette, un plan d'apurement leur est proposé par le fournisseur. En fonction du fournisseur, il s'agit d'une proposition chiffrée ou seulement de la mention de la possibilité d'en contracter un. Cette différence a un impact sur le nombre de plans conclus.

Environ la moitié des plans d'apurement n'est pas respectée pour deux raisons principales :

1. Un problème dans la définition du plan :
  - Le degré de négociation autorisé par le fournisseur à propos des mensualités est très variable ;
  - Les modalités de plans de paiement demandées par les C.P.A.S. sont parfois considérées comme peu réalistes par les fournisseurs ;
2. Un refus du client de respecter le plan ou une mauvaise gestion des factures : les acteurs sociaux soulignent la difficulté de discerner l'origine des différentes factures reçues (entre les échéances du plan d'apurement, les factures mensuelles et factures de régularisation).

Cet outil est l'unique moyen de remettre à flot des ménages fortement endettés mais n'atteint pas suffisamment souvent ses objectifs.

#### 2. La procédure de résiliation entraîne des délais qui favorisent l'emballement de la dette du consommateur

Les délais occasionnés par la procédure « pré-justice » et en justice de paix n'incitent pas les clients à régulariser leur situation rapidement. A partir d'optimisations micro-économiques, les fournisseurs décident du montant d'endettement à partir duquel une procédure en justice de paix est enclenchée, ce qui occasionne des délais supplémentaires. Au-delà d'un certain seuil d'endettement, les fournisseurs visent plus à mettre fin à l'accumulation de la dette qu'à récupérer celle-ci. Ils ne font donc plus d'efforts supplémentaires pour encourager le client à effectuer les paiements.

En conséquence, la dette atteint déjà plusieurs centaines d'euros au moment de l'audience, auxquels viennent ensuite s'ajouter les frais de justice.

De même, activer la fin de contrat permet au fournisseur commercial de mettre fin à l'accumulation de la dette, cependant un délai additionnel s'ajoute à la procédure pendant lequel le consommateur n'est pas incité à procéder au remboursement de sa dette.

Le fait que la sanction de la coupure arrive tardivement incite les consommateurs à placer le remboursement de la dette énergie dans leurs priorités faibles, et donc à rembourser prioritairement d'autres factures pour lesquelles l'impact du non-paiement est directement sensible sur leur quotidien (par exemple, la facture télécom). **Cette hiérarchisation des factures est un fait rapporté par les C.P.A.S. et les juges de paix, qui met en évidence l'intérêt de chercher des solutions globales à la précarité du fait des répercussions d'une forme de précarité sur les autres.**

#### 3. Les intérêts du consommateur et du fournisseur ne sont pas toujours compatibles

D'une part, le consommateur doit apurer sa dette pour éviter des frais supplémentaires et des procédures de recouvrement externes. D'autre part, le fournisseur vise à engager le moins de frais possibles dans le recouvrement des créances et arrêter l'accumulation des dettes.

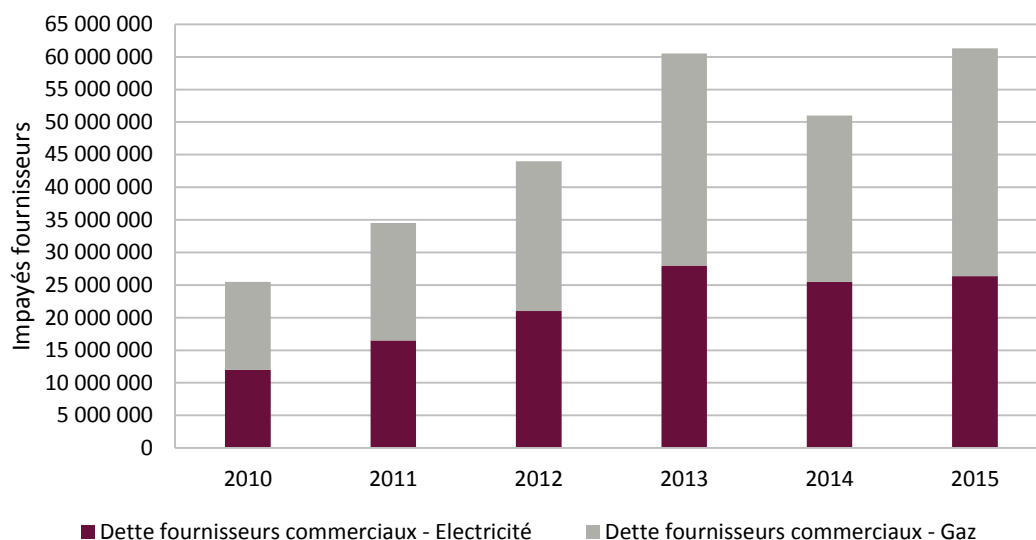
Cette incompatibilité des objectifs des deux parties entraîne une grande difficulté dans la recherche de solutions équitables.

## D. Constat n°4 : La procédure détériore la dynamique concurrentielle du marché de l'énergie bruxellois

### 1. Les coûts de la procédure et l'ampleur des impayés ont un impact sur les tarifs

Au total, les fournisseurs comptaient plus de 60 millions d'euros d'impayés en 2015. L'accroissement des dettes auprès des fournisseurs commerciaux entre 2010 et 2015 est dû en partie à l'augmentation de la facture énergétique, mais aussi aux habitudes de paiement des consommateurs : les retards de paiement sont devenus plus courants (cf. Figure 18). Le

Figure 18 – Augmentation des dettes auprès des fournisseurs commerciaux



SOURCES : Brugel ; Analyse Sia Partners

creux en 2014 est dû à la réduction du taux de TVA sur l'électricité.

La protection sociale actuelle permet à certains consommateurs de continuer à consommer sans payer, sans que leur fourniture ne soit coupée. Cette situation d'impunité engendre un emballement de la dette, dont les fournisseurs supportent l'entièreté de la charge, y compris celle liée aux tarifs de distribution et de transport et aux taxes.

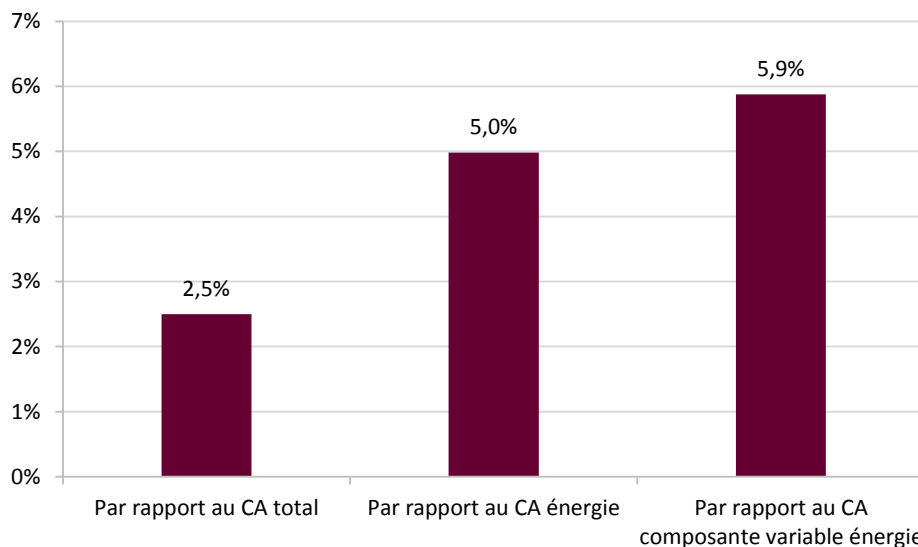
Les fournisseurs basent donc le déclenchement du processus sur une analyse d'optimisation micro-économique, comparant les coûts de la procédure aux gains qu'ils peuvent en espérer. Pour certains petits fournisseurs, l'efficacité des procédures est garante de leur survie financière.

Les échanges de Brugel avec des fournisseurs non bruxellois font apparaître que l'ampleur des impayés en Région de Bruxelles-Capitale et des coûts engendrés par le recouvrement des créances, est une des principales raisons de ne pas entrer dans le marché. Cette situation diminue la dynamique concurrentielle de celui-ci, au désavantage du consommateur.

Lorsqu'un fournisseur estime que la perte d'une créance est certaine et définitive, il passe celle-ci en irrécouvrable.

Ainsi, annuellement, 2,5% du chiffre d'affaires bruxellois des fournisseurs commerciaux d'énergie sont, en moyenne, jugés irrécouvrables. Ce pourcentage peut être ramené exclusivement sur les composantes énergie de la facture (excluant les taxes et frais de réseau) : 5% du chiffre d'affaires lié à la composante énergie sont irrécouvrables annuellement. Si ce montant devait être répercuté directement sur la composante énergie variable des tarifs, celle-ci augmente-

**Figure 19 – Pourcentage des créances irrécouvrables par rapport au chiffre d'affaires des fournisseurs**



SOURCES : Données confidentielles des fournisseurs ; Analyse Sia Partners

rait de près de 6%.

**2. Les clients hivernaux pèsent sur la situation financière du GRD, ce qui pourrait engendrer une hausse des coûts de distribution**

Comme précédemment mentionné, les clients hivernaux présentent un faible taux de paiement. L'ampleur des impayés chez Sibelga dépend donc fortement du nombre de clients hivernaux, qui est en forte croissance (multiplié par trois entre 2014 et 2015). L'impact sur le budget est à surveiller car il pourrait être répercuté sur la collectivité via une hausse des tarifs de distribution.

### E. Constat n°5 : La situation risque de s'aggraver dans les prochaines années

Depuis 2013, le nombre de coupures d'électricité en Région bruxelloise a été multiplié par 5. Les 1.432 coupures effectives cachent un nombre bien plus important de demandes de résiliation de contrat : 5.742. Cette différence est due aux différentes possibilités de sortie de la procédure de résiliation, détaillées précédemment. Comme les délais de la procédure de coupure engendrent un emballement de la dette, ces 1.432 coupures sont révélatrices d'une situation préoccupante d'endettement chez les ménages.

Les optimisations micro-économiques des fournisseurs les incitent à améliorer leurs processus de manière continue afin de traiter plus rapidement les dossiers de clients endettés et stopper l'emballement de leur dette. Les délais jusqu'à la demande de résiliation en justice de paix sont donc réduits. De plus, certains fournisseurs qui n'introduisaient auparavant pas de demandes de résiliation en justice de paix ont commencé à faire usage de la procédure en 2016.

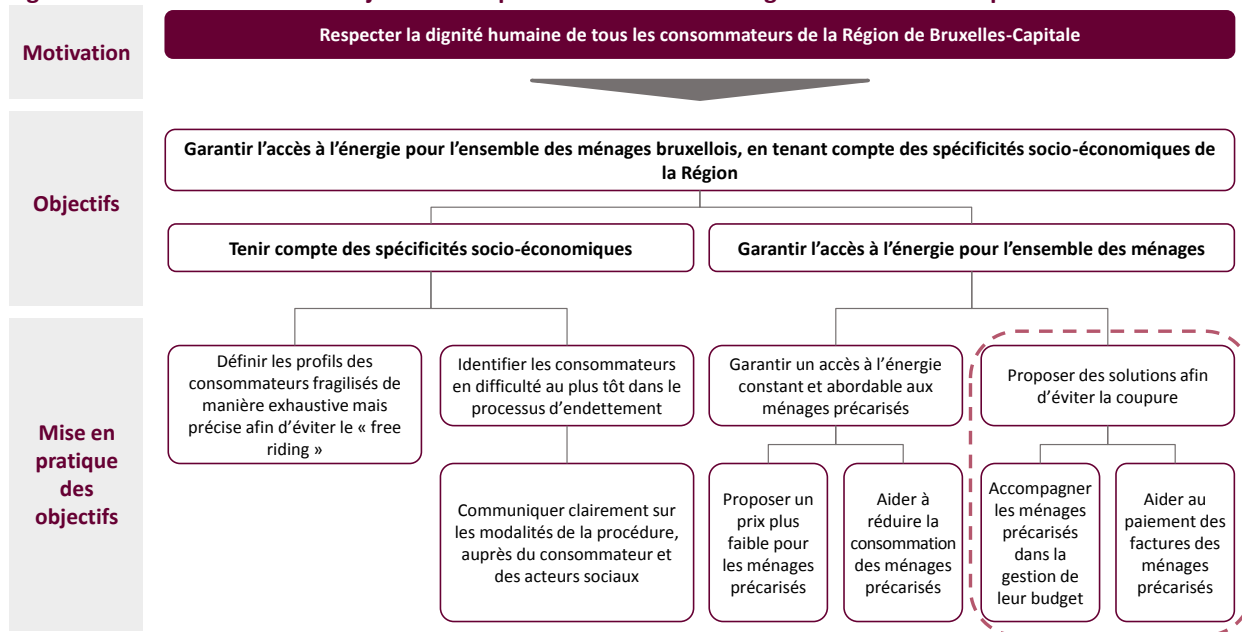
Cette tendance présente certains avantages au niveau sociétal car la sanction arrive plus tôt pour le consommateur et l'incite à adopter des mesures pour rembourser sa dette. Un effet d'exemple peut aussi apparaître, encourageant une réaction plus rapide face à un impayé. Toutefois, un risque d'explosion du nombre de coupures dans les prochaines années existe, avec des conséquences sociales considérables.

## V. Pistes de solutions

En vue de concevoir des solutions améliorant significativement la protection sociale en Région de Bruxelles-Capitale, les objectifs de cette protection sociale ont été formalisés.

Une motivation majeure des ordonnances électricité et gaz bruxelloises est le respect de la dignité humaine des consommateurs de la Région, qui implique de garantir l'accès à l'énergie pour l'ensemble des ménages bruxellois, en tenant

Figure 20 – Formalisation des objectifs de la protection sociale en Région de Bruxelles-Capitale



SOURCE : Analyse Sia Partners

compte de leurs spécificités socio-économiques.

D'une part, la prise en compte des spécificités socio-économiques nécessite une définition des profils de consommateurs précarisés. Cette définition doit être exhaustive mais éviter d'inclure des ménages n'ayant pas besoin d'une protection spécifique. Ensuite, les consommateurs appartenant aux profils définis doivent être identifiés de manière précoce, avant qu'ils se retrouvent dans des situations d'endettement inextricables. Une identification efficace passe par une communication claire à propos des modalités de la procédure : les consommateurs doivent pouvoir comprendre s'ils font partie des profils ciblés et les acteurs sociaux doivent aider à l'identification et encourager les ménages concernés à se faire connaître.

D'autre part, il est nécessaire de garantir l'accès à l'énergie de tous les ménages bruxellois. Cet accès doit être constant et abordable pour les ménages fragilisés. Un prix plus faible que le prix du marché, ainsi qu'une aide à la réduction de la consommation (par des conseils pratiques ou des appareils plus efficaces énergétiquement), sont les deux moyens de réduire les factures énergétiques des ménages ciblés. L'accès garanti à l'énergie implique également que la coupure soit une sanction appliquée uniquement dans des cas extrêmes pour les ménages précarisés. Dès lors, les ménages précarisés doivent être accompagnés pour gérer leur budget correctement et, lorsque leur situation financière ne le permet plus, recevoir des aides au paiement de leurs factures.

Brugel a précédemment réalisé, en collaboration avec Sia Partners, une étude sur la mise en place de systèmes de tarification solidaire, répondant au sous-objectif « Garantir un accès à l'énergie constant et abordable aux ménages

précarisés ». La présente étude vise principalement à étudier le processus menant à la coupure d'énergie, c'est-à-dire la partie inférieure droite de l'organigramme (cf. Figure 20).

Sur la base de ces objectifs formalisés et des constats détaillés dans le chapitre précédent, douze pistes d'amélioration du processus de résiliation de contrat ont été identifiées et affinées pendant des ateliers avec les différents acteurs impliqués dans ce processus (Brugel, fournisseurs, C.P.A.S., Sibelga, juges de paix) :

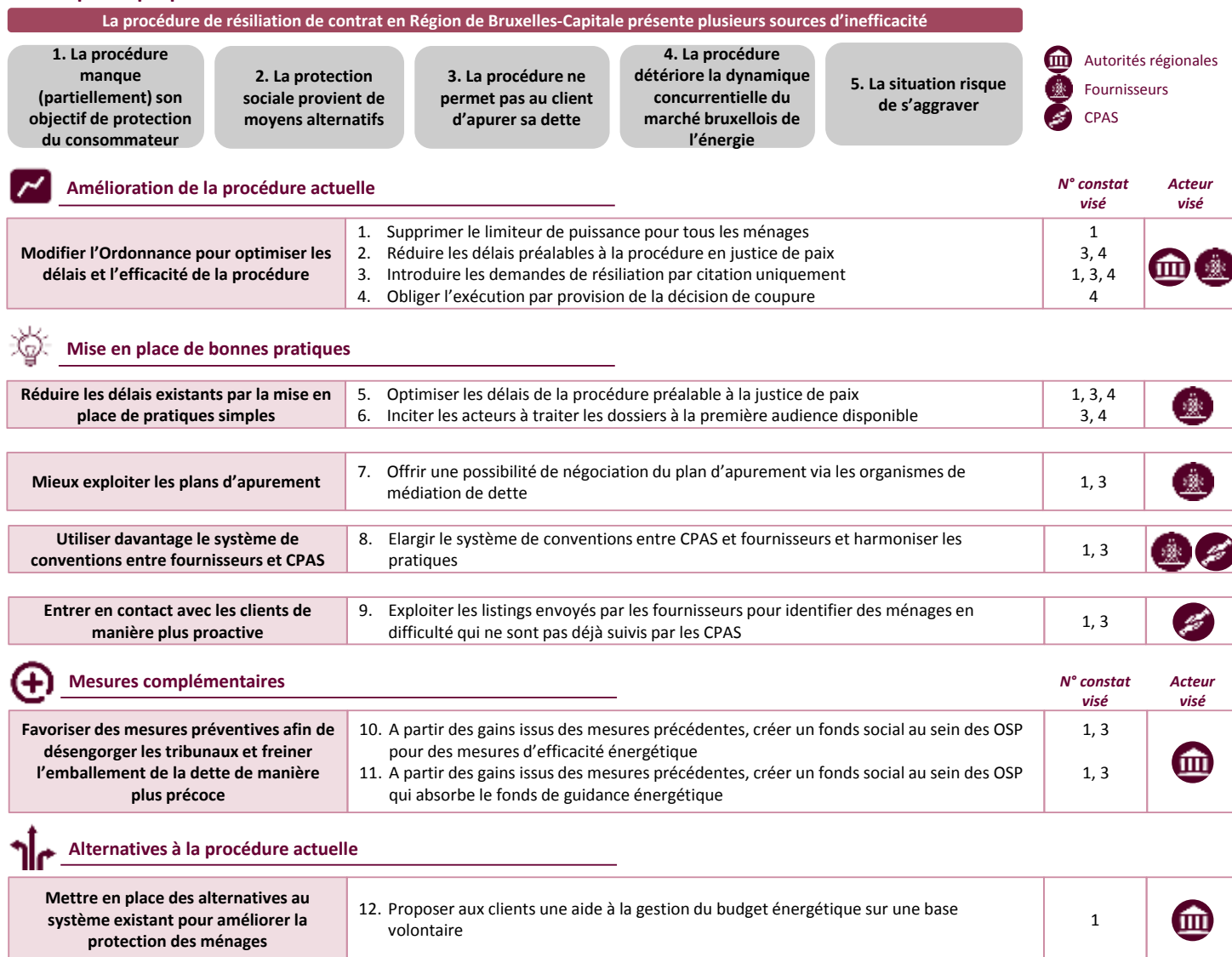
1. Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages ;
2. Supprimer le limiteur de puissance et réduire les délais préalables à la procédure en justice de paix ;
3. Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement ;
4. Obliger l'exécution par provision de la décision de coupure ;
5. Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix ;
6. Inciter les acteurs à traiter les dossiers à la première audience disponible ;
7. Offrir une possibilité de négociation du plan d'apurement via les organismes de médiation de dette ;
8. Elargir le système de conventions entre C.P.A.S. et fournisseurs et harmoniser les pratiques ;
9. Exploiter les listings envoyés par les fournisseurs pour identifier des ménages en difficulté qui ne sont pas déjà suivis par les C.P.A.S. ;
10. A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des OSP pour des mesures d'efficacité énergétique ;
11. A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des OSP qui absorbe le fonds de guidance énergétique ;
12. Proposer aux clients une aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire.

Les données recueillies lors de la première phase de l'étude ont permis de quantifier l'impact de la plupart de ces améliorations sur le processus en lui-même mais aussi sur les différents acteurs concernés.

Ces mesures ont été conçues dans une démarche cohérente avec les résultats de l'étude sur la mise en place de systèmes de tarification solidaire. **Elles sont limitées à l'échelon régional, domaine de compétence de Brugel.**

**Cette étude constitue une première étape d'exploration des améliorations potentielles de la procédure et n'apporte pas de mesures « clé sur porte ». L'opérationnalisation de ces mesures requerra donc des travaux plus approfondis, notamment en vue de créer d'éventuelles synergies avec des projets similaires existant déjà.**

Figure 21 – Synthèse des pistes proposées



SOURCE : Analyse Sia Partners



## A. Optimisation des délais de la procédure

Les quatre premières pistes de solution définies ciblent une réduction des délais de la procédure via une amélioration de son efficacité. Un passage plus précoce en justice de paix renforce la menace de coupure et pousse les ménages à réagir plus tôt, lorsque leur dette est moins élevée, ce qui limite le nombre final de coupures. Cette réduction des délais, préférablement associée à un renforcement de l'accompagnement social afin que les ménages soient pris en charge plus rapidement, permet d'éviter l'emballement des dettes des consommateurs. Dès lors, la charge de travail des tribunaux de justice de paix n'est pas significativement altérée et l'impact de ces mesures sur l'engorgement des tribunaux est marginal.

L'inclusion de ces mesures dans les ordonnances électricité et gaz bruxelloises permet d'assurer leur mise en pratique et la concrétisation des résultats.

### 1. Piste 1 – Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages

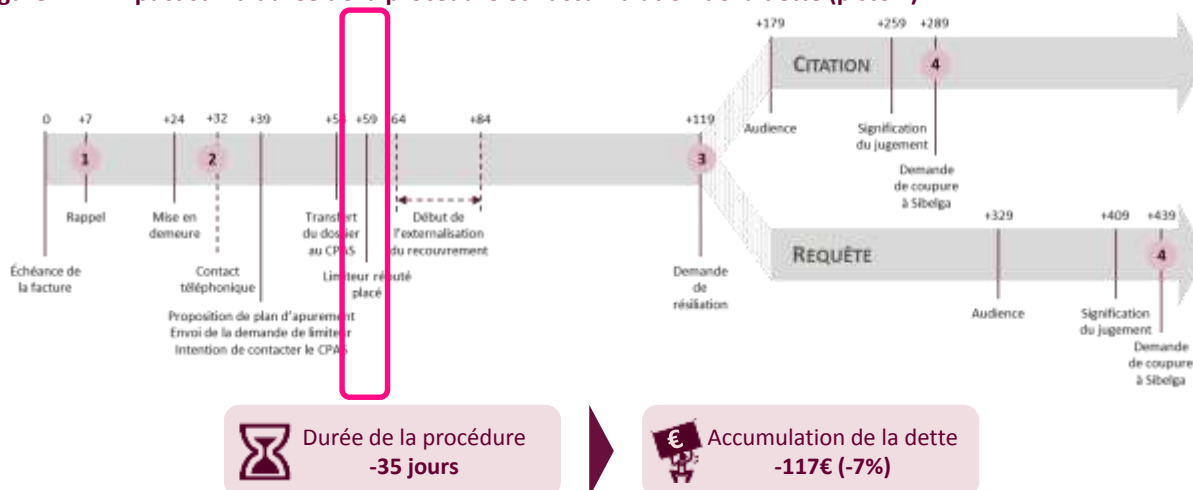
#### Description et objectifs de la mesure

Les analyses précédentes (cf. section IV.A.6.) ont démontré que le placement et le rehaussement fréquent du limiteur de puissance ne permettent pas de réduire significativement l'emballement de la dette. De plus, ces interventions représentent un coût important à charge de Sibelga, qui impacte les coûts de distribution, et augmentent la durée de la procédure (et donc l'accroissement de la dette).

La mesure proposée consiste donc à supprimer ces étapes, pour atteindre les objectifs suivants :

- Une diminution de la durée de la procédure de 35 jours, entraînant une réduction moyenne de la dette par consommateur de 117€ (-7%) ;

Figure 22 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 1)



SOURCE : Analyse Sia Partners

- Une économie de 3.000.000€ pour Sibelga, pouvant être réaffectée à des actions de protection sociale.

#### Faisabilité opérationnelle et légale

Une modification des systèmes et procédures des fournisseurs et de Sibelga est nécessaire (cf. coûts estimés ci-dessous) : les adaptations les plus conséquentes concernent le gestionnaire du réseau de distribution, qui prend actuellement en charge les aspects pratiques de la mise en place des limiteurs.

Au niveau légal, l’ordonnance électricité doit être modifiée afin de supprimer l’étape du placement du limiteur de puissance. Le texte peut être aligné avec celui de l’ordonnance gaz : la demande de résiliation doit être introduite au minimum 60 jours après l’envoi de la mise en demeure.

### Analyse économique

Les coûts liés à la mise en place de cette piste concernent l’adaptation des systèmes informatiques des fournisseurs commerciaux<sup>24</sup> et de Sibelga et sont estimés à 300.000€ investis lors de la mise en place de la mesure. La principale économie réalisée provient de la suppression des limiteurs de puissance, qui libère environ 3 millions d’euros chaque année. La réduction de la durée de la procédure de 35 jours permet de réduire les montants des dettes concernées par les procédures judiciaires de 672.000€ (baisse de 117€ pour 5.742 clients) dont, par hypothèse, 90%<sup>25</sup> auraient été

**Figure 23 – Coûts et économies liés à la piste 1**

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Sibelga	Adaptation des systèmes informatiques 100 000€	Economie (récurrente) sur le placement et l’enlèvement des limiteurs 3 000 000€
Fournisseurs	Adaptation des systèmes informatiques 200 000€	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables $90\% * 117€ * 5\,742 = 604\,000€$
<b>Total</b>	<b>300 000€ (uniques)</b>	<b>3 604 000€ (récurrents)</b>

SOURCES : Sibelga ; Analyse Sia Partners

passés en irrécouvrables (c’est-à-dire un peu plus de 600.000€).

### Avantages

- La suppression du placement du limiteur de puissance permet d’ôter un obstacle aux demandes de statut de client protégé régional et d’accroître le nombre de clients protégés, ce qui étend la protection sociale ;
- Sibelga bénéficie d’un gain financier important qui peut être réalloué à des actions de protection sociale plus efficaces et/ou mieux ciblées ;
- La charge de travail des C.P.A.S. est légèrement réduite car les demandes de rehausse de la limite de puissance ne doivent plus être traitées ;
- Les procédures gaz et électricité sont uniformisées et synchronisées, offrant une meilleure lisibilité.

### Inconvénients

- L’accroissement probable du nombre de clients protégés entraîne un coût additionnel, difficilement quantifiable ;
- En cas de non-paiement prolongé, le consommateur n’est pas sanctionné, même de manière symbolique, en attendant la coupure ;
- L’impact sur l’accumulation de la dette du client est limité (7%).

<sup>24</sup> Les coûts estimés à 200.000€ concernent l’ensemble des fournisseurs.

<sup>25</sup> D’après une moyenne des données confidentielles transmises par les acteurs de l’énergie. Ce pourcentage est appliqué pour les pistes suivantes également.

**Variantes**

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

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

**2. Piste 2 - Supprimer le limiteur de puissance et réduire les délais préalables à la procédure en justice de paix**

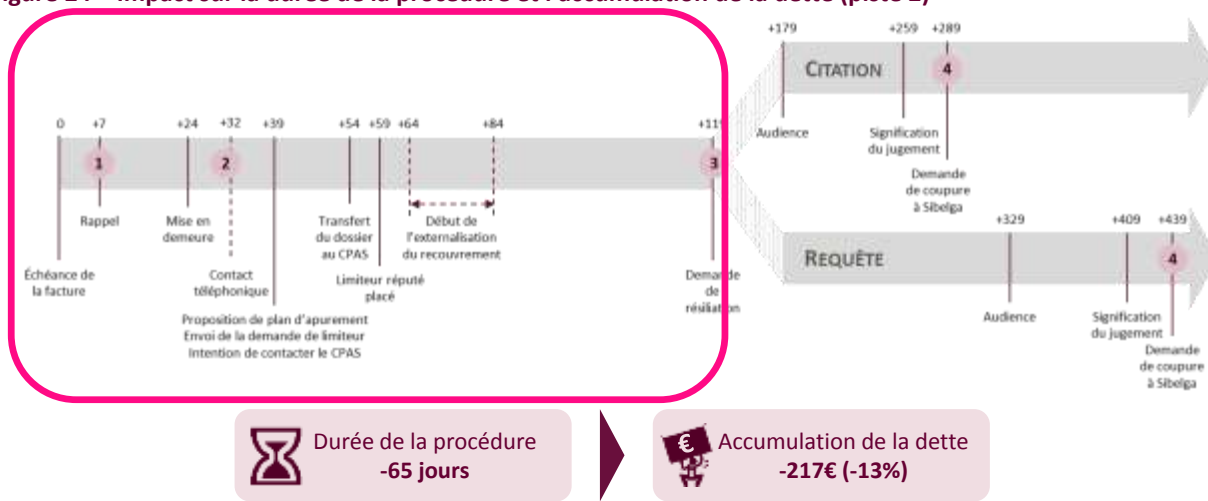
**Description et objectifs de la mesure**

En combinaison avec la suppression du limiteur évoquée ci-dessus, la demande de résiliation de contrat est introduite après 30 jours après la mise en demeure (au lieu de 60 actuellement). La procédure préalable à l'audience en justice de paix est donc réduite à son minimum afin de mettre un frein au plus tôt à l'endettement du consommateur.

La modification des étapes de la procédure permet d'atteindre les résultats suivants :

- Une diminution de la durée de la procédure de 65 jours, entraînant une réduction moyenne de la dette par consommateur de 217€ (-13%) ;
- Une économie de 3.000.000€ pour Sibelga, pouvant être réaffectée à des actions de protection sociale.

**Figure 24 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 2)**



SOURCE : Analyse Sia Partners

**Faisabilité opérationnelle et légale**

Une modification des systèmes et procédures des fournisseurs et de Sibelga est nécessaire (cf. coûts estimés ci-dessous) : les adaptations les plus conséquentes concernent le gestionnaire du réseau de distribution, qui prend actuellement en charge les aspects pratiques de la mise en place des limiteurs.

Au niveau légal, l'ordonnance électricité doit être modifiée afin de supprimer l'étape du placement du limiteur de puissance et écourter les délais préalables à la procédure judiciaire.

**Analyse économique**

La piste 2 présente les mêmes coûts et économies que la piste 1. La seule différence est la plus grande diminution des

**Figure 25 – Coûts et économies liés à la piste 2**

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Sibelga	Adaptation des systèmes informatiques 100 000€	Economie (récurrente) sur le placement et l'enlèvement des limiteurs 3 000 000€
Fournisseurs	Adaptation des systèmes informatiques 200 000€	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables $90\% * 217€ * 5\,742 = 1\,122\,000€$
<b>Total</b>	<b>300 000€ (uniques)</b>	<b>4 122 000 € (récurrents)</b>

SOURCES : Sibelga ; Analyse Sia Partners

créances irrécouvrables des fournisseurs, de plus d'un million d'euros.

### Avantages

- La suppression du placement du limiteur de puissance permet d'ôter un obstacle aux demandes de statut de client protégé régional et d'accroître le nombre de clients protégés, ce qui étend la protection sociale ;
- Sibelga bénéficie d'un gain financier important qui peut être réalloué à des actions de protection sociale plus efficaces et/ou mieux ciblées ;
- L'accumulation de la dette du client est significativement réduite ;
- La procédure est plus lisible, à la fois pour le consommateur et pour le juge de paix (moins d'étapes, synchronisation des procédures gaz et électricité, et pas de vérification de la pose du limiteur) ;
- La dette énergie est repriorisée par le ménage (par exemple, par rapport aux factures télécom) car la menace d'une sanction est plus immédiate et crédible ;
- La charge de travail des C.P.A.S. est légèrement diminuée car les demandes de rehausse de la limite de puissance ne doivent plus être traitées.

### Inconvénients

- En cas de non-paiement prolongé, le consommateur n'est pas sanctionné, même de manière symbolique ;
- Le raccourcissement des délais risque de réduire les opportunités dont dispose le C.P.A.S. pour agir : en effet, les défauts de paiement sont fréquemment causés par une facture de régularisation trop élevée. Or, les factures de régularisation sont envoyées suite aux relèves de compteur dans une commune. Les C.P.A.S., aussi liés à la commune, risquent donc de manquer de temps pour traiter la surcharge de demandes suite aux relèves de compteurs ;
- La diminution des délais risque d'augmenter la rotation des clients auprès des fournisseurs, avec un risque d'augmentation des frais juridiques.

### Variantes

Combiner cette mesure avec les pistes 3, 4 et 6 permet d'optimiser davantage cette partie ainsi que la partie judiciaire du processus.

Une solution (partielle) envisageable au risque d'augmentation des frais juridiques, dû à la possible accélération du phénomène de « carrousel » auprès des fournisseurs, impliquerait d'obtenir les données d'identité des utilisateurs pour éviter les changements d'identité abusifs. Cette procédure devrait être encadrée par la loi de protection des données et la réglementation européenne en la matière.

### 3. Piste 3 - Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement

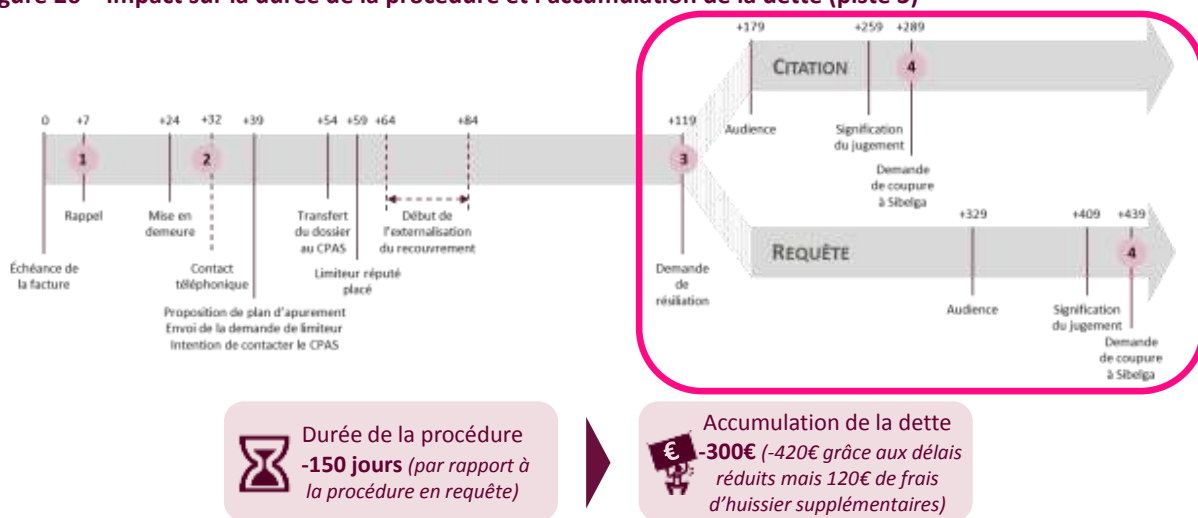
#### Description et objectifs de la mesure

Deux modes d'introduction de la demande de résiliation du contrat sont utilisés par les fournisseurs : la citation et la requête. Actuellement majoritaire (90% en 2015), la requête est moins chère mais engendre un surcroît de travail pour les greffes des tribunaux et des délais plus longs avant la fixation de l'audience. La citation, plus onéreuse mais plus rapide, tend à être de plus en plus utilisée par les fournisseurs qui optimisent leurs processus. Cette troisième mesure consiste à supprimer dans l'ordonnance la possibilité pour les fournisseurs de recourir à la requête afin d'entériner la tendance observée.

La modification des étapes de la procédure permet d'atteindre les résultats suivants :

- Une réduction de la durée de la procédure de 150 jours par rapport aux procédures par requête (*statu quo* par rapport aux procédures actuelles par citation) ;
- L'accumulation de la dette due aux factures énergétiques baisse de 420€, mais 120€ des frais d'huissier

Figure 26 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 3)



SOURCE : Analyse Sia Partners

s'ajoutent à la dette totale. La dette globale du consommateur décroît donc de 300€.

#### Faisabilité opérationnelle et légale

Etant donné que cette procédure est déjà utilisée, plus ou moins fréquemment, par les fournisseurs, cette mesure nécessite des modifications opérationnelles relativement mineures.

En revanche, pour rendre la citation obligatoire, et donc supprimer la possibilité d'introduire une requête, les ordonnances gaz et électricité doivent être adaptées.

#### Analyse économique

Des coûts supplémentaires d'huissiers sont supportés par les fournisseurs, pour l'équivalent du nombre de procédures actuellement introduites par requête. En parallèle, les créances irrécouvrables sont diminuées de près de 2 millions

Figure 27 – Coûts et économies liés à la piste 3

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Fournisseurs	Coût supplémentaire (récurrent) dû aux citations $(\#requêtes - \#citations) * (\text{coût citation} - \text{coût requête}) = 90\% * 5\,742 * 120€ = 632\,000€$	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables $90\% * 420€ * 90\% * 5\,742 = 1\,958\,000€$
<b>Total</b>	<b>632 000€ (récurrents)</b>	<b>1 958 000€ (récurrents)</b>

SOURCE : Analyse Sia Partners

d'euros. Les coûts, comme les économies, sont récurrents, ce qui dégage un bénéfice net de 1.326.000€ annuellement.

#### *Avantages*

- Le surcoût lié à l'utilisation exclusive de la citation par les fournisseurs (632.000€) est plus que compensé par la diminution des créances irrécouvrables (-1.958.000€) ;
- Cette constatation est également valable pour les clients, majoritairement condamnés au remboursement des frais de justice : même si ces frais sont plus élevés, l'accroissement de la dette est sensiblement réduit grâce à l'accélération de la procédure ;
- Cette procédure engendre également une moindre charge de travail pour les greffes des tribunaux, la charge de travail étant transférée vers les huissiers de justice ;
- Le mode de transmission de la convocation en justice (via huissier) permet de s'assurer que le client est bien informé qu'une procédure judiciaire est lancée contre lui.

#### *Inconvénients*

- Les frais de justice pour les fournisseurs et les consommateurs condamnés sont accrus, même s'ils sont in fine compensés par la diminution de la dette résultant de l'accélération de la procédure ;
- L'annonce (ou l'anticipation) d'une réduction de la charge de travail pour la justice de paix pourrait se traduire par une diminution de ses moyens.

#### *Variantes*

Combiner cette mesure avec l'obligation de l'exécution par provision de la décision de coupure (piste 4) et des incitants pour traiter les dossiers à la première audience disponible (piste 6) permet d'optimiser davantage l'entièreté du processus en justice de paix.

### **4. Piste 4 - Obliger l'exécution par provision de la décision de coupure**

#### *Description et objectifs de la mesure*

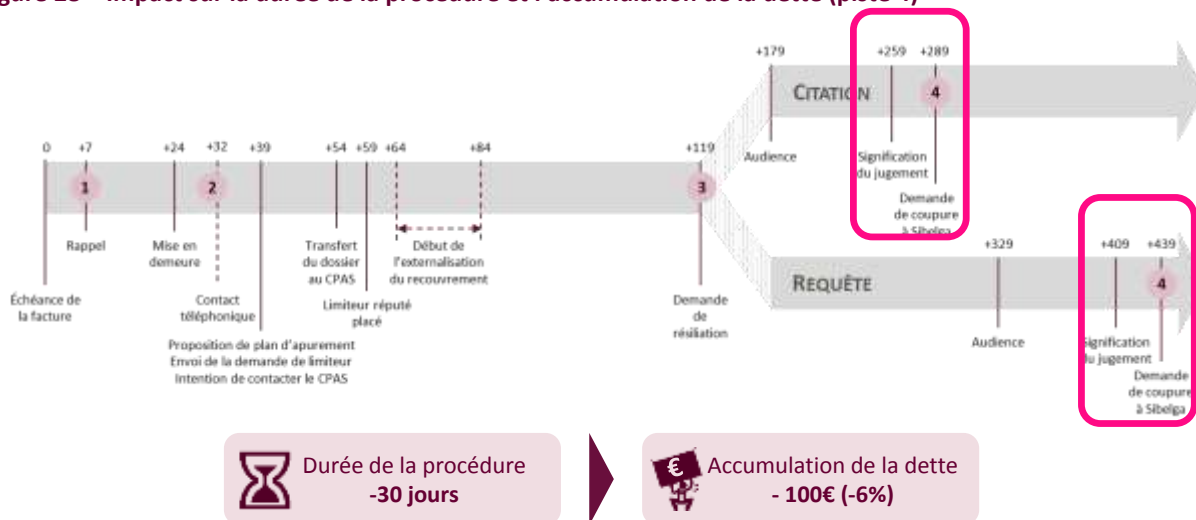
En pratique, la possibilité de faire opposition à un jugement n'est (presque) jamais utilisée dans les cas de procédures liées aux factures énergétiques. Pour réduire le délai entre le jugement et la coupure effective, cette piste vise à obliger dans l'ordonnance l'exécution de la décision de coupure par provision, c'est-à-dire avant l'expiration du délai d'opposition (30 jours après la signification du jugement). L'objectif est de supprimer un délai inutile, durant lequel aucune action n'est entreprise dans la large majorité des cas.

L'exécution par provision a lieu aux risques et périls de la partie qui poursuit (le fournisseur dans ce cas). Dans le cas où un consommateur ferait opposition au jugement, l'exécution provisoire serait suspendue. Une bonne information des ménages concernés par les procédures en justice de paix est donc nécessaire pour qu'ils profitent de ce droit lorsque les circonstances le justifient.

De la sorte, la durée de la procédure est écourtée de 65 jours, permettant une diminution moyenne de la dette par consommateur de 100€ (-6%).

L'objectif est de prendre des sanctions le plus rapidement possible dans la procédure afin d'inciter le consommateur à mettre fin à son endettement au plus tôt.

Figure 28 – Impact sur la durée de la procédure et l’accumulation de la dette (piste 4)



SOURCE : Analyse Sia Partners

Faisabilité opérationnelle et légale

Cette mesure nécessite une légère modification des processus des fournisseurs commerciaux et de Sibelga, ainsi qu’une modification de l’ordonnance pour imposer l’exécution par provision.

Analyse économique

Les seuls coûts sont liés à l’adaptation des procédures des fournisseurs, qui sont rapidement rentabilisés grâce à la

Figure 29 – Coûts et économies liés à la piste 4

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Fournisseurs	Adaptation des systèmes informatiques 200 000€	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables (issues de clients pour lesquels la coupure est décidée) 90% * 100€ * 1 617 = 146 000€
<b>Total</b>	<b>200 000€ (uniques)</b>	<b>146 000 € (récurrents)</b>

SOURCE : Analyse Sia Partners

récence de l’économie sur les créances non-recouvrées.

Avantages

- L’accumulation de la dette est réduite de 6% ;
- Un délai, actuellement inutile dans la presque totalité des cas de procédures en justice de paix, est supprimé.

Inconvénients

- Même si, en pratique, la possibilité de faire opposition n’est jamais utilisée dans les procédures de recouvrement en énergie, une éventuelle révision de la décision judiciaire en faveur du consommateur entraînerait des frais de dédommagement, potentiellement conséquents, pour le fournisseur ;
- Le nombre d’oppositions risque d’augmenter si le juge n’exclut pas expressément la suspension de l’exécution provisoire par l’opposition.

## B. Mise en place de bonnes pratiques

Les cinq pistes de solution présentées ci-dessous sont des bonnes pratiques que les acteurs impliqués peuvent mettre en place de leur propre gré. Les objectifs visés sont ici d’optimiser davantage la procédure et de tirer un meilleur parti des outils existants pour aider les ménages à freiner leur endettement. En vue d’encourager l’implémentation de ces mesures, Brugel pourrait effectuer un monitoring régulier des bonnes pratiques des fournisseurs et leur attribuer un score affiché sur le comparateur de prix en ligne.

L’amélioration de l’efficacité de la procédure est bénéfique lorsqu’elle encourage les consommateurs à mettre en place des actions correctrices. En addition à ces mesures, une réflexion sur un renforcement de la communication autour des aides disponibles pour les ménages endettés, notamment les plans d’apurement, est nécessaire. De la sorte, les consommateurs peuvent plus facilement agir.

### 1. Piste 5 - Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix

#### Description et objectifs de la mesure

A partir des données récoltées dans le cadre de cette étude, certains écarts entre les délais préconisés par l’ordonnance et ceux qui sont appliqués par les fournisseurs ont été constatés. Cette cinquième piste vise donc à harmoniser les pratiques des fournisseurs, sur la base des durées minimales indiquées dans l’ordonnance.

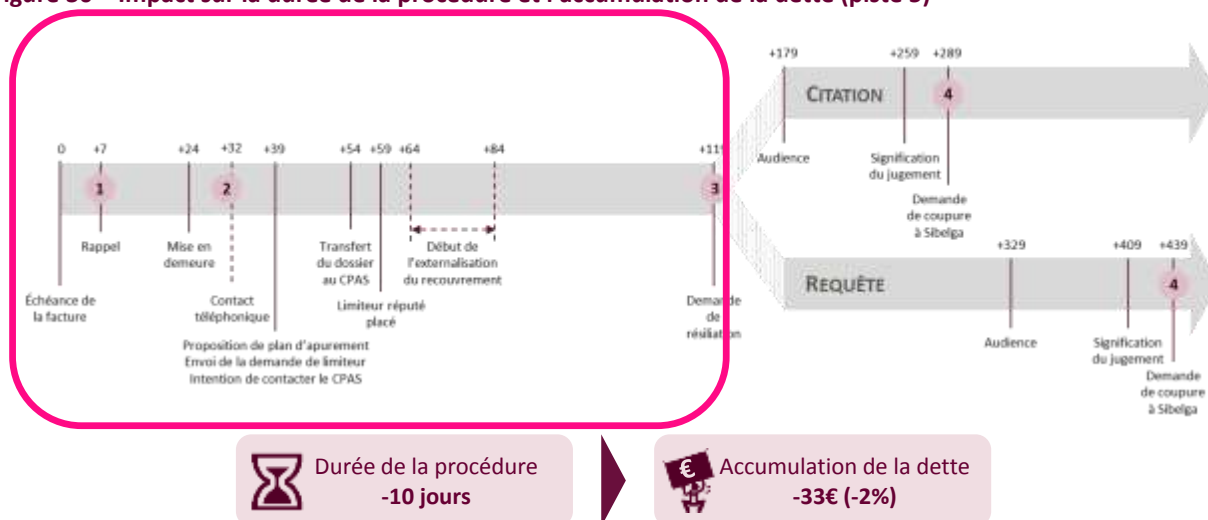
De la sorte, la procédure peut être raccourcie de dix jours en moyenne :

- Deux jours grâce à l’optimisation du délai de mise en demeure ;
- Huit jours en proposant un plan d’apurement après sept jours (au lieu de 15 appliqués actuellement).

Cette réduction des délais permet de limiter l’accumulation de la dette des clients, en la diminuant de 33€ (2% de la facture moyenne au moment de la coupure).

Il faut souligner que les gains issus d’une application stricte de l’ordonnance peuvent être plus faibles chez certains fournisseurs, et considérablement plus élevés chez d’autres. L’objectif est de freiner au plus tôt l’endettement du con-

Figure 30 – Impact sur la durée de la procédure et l’accumulation de la dette (piste 5)



SOURCE : Analyse Sia Partners



sommateur. L'harmonisation de la procédure est en outre synonyme de plus de clarté pour le consommateur concerné.

#### Faisabilité opérationnelle et légale

Cette mesure nécessite des modifications de procédures et systèmes chez tous les fournisseurs, avec différents degrés d'importance et des coûts d'ampleur variable. Il faut préciser que, sur le plan opérationnel, l'optimisation d'une procédure déjà relativement efficace est un défi plus complexe.

Puisque l'optimisation proposée dans cette piste est basée sur l'ordonnance actuelle, aucune modification légale n'est nécessaire. L'application des bonnes pratiques proposées relève de la compétence stricte et la liberté de chaque fournisseur. Pour s'assurer d'une réduction significative des délais de la procédure, l'ordonnance peut être ajustée, tel que décrit dans la piste 2.

#### Analyse économique

Les coûts de modifications des procédures des fournisseurs sont relativement vite compensés par la récurrence des

**Figure 31 – Coûts et économies liés à la piste 5**

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Fournisseurs	Adaptation des systèmes informatiques 200 000€	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables $90\% * 33€ * 5\,742 = 173\,000€$
<b>Total</b>	<b>200 000€ (uniques)</b>	<b>173 000€ (récurrents)</b>

SOURCE : Analyse Sia Partners

économies sur les montants des créances irrécouvrables.

#### Avantages

- L'accumulation de la dette est réduite ;
- Les procédures harmonisées chez tous les fournisseurs gagnent en clarté pour le consommateur et le juge de paix qui doit vérifier l'application des délais de l'ordonnance.

#### Inconvénients

- Les modifications de procédures et systèmes chez certains fournisseurs sont substantielles par rapport au résultat espéré ;
- Les résultats estimés dépendent des efforts que les fournisseurs investissent dans l'optimisation de leurs délais.

#### Variantes

Cette mesure peut être combinée avec l'introduction des demandes de résiliation par citation uniquement (piste 3), l'exécution de la coupure par provision (piste 4) et l'incitation à traiter les dossiers à la première audience disponibles (piste 6) pour un effet maximum sur la procédure en justice de paix.

## 2. Piste 6 - Inciter les acteurs à traiter les dossiers à la première audience disponible

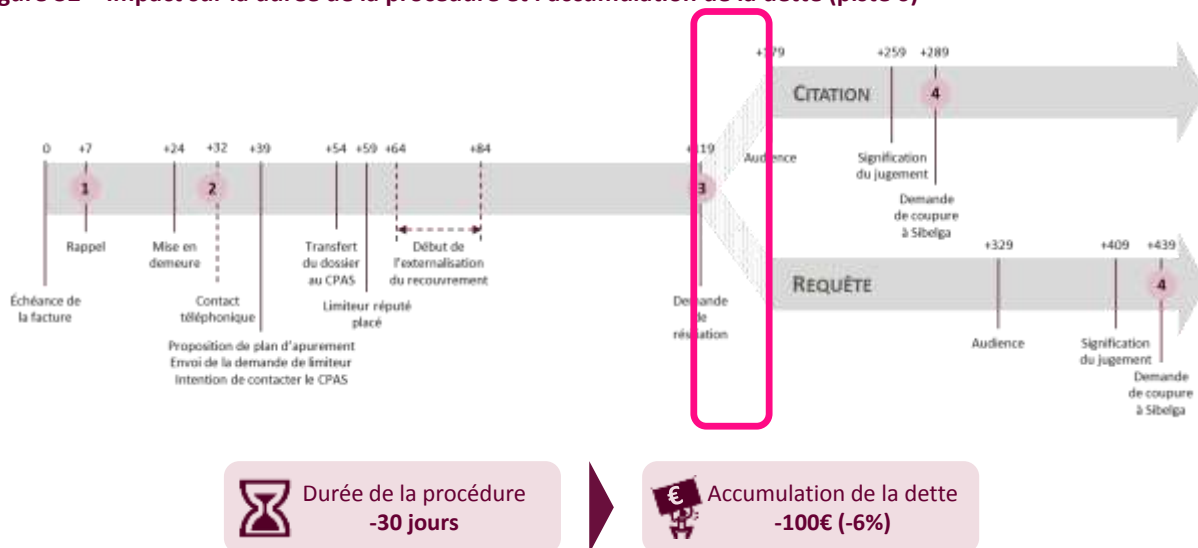
#### Description et objectifs de la mesure

Actuellement, la fixation des audiences liées aux dossiers de recouvrement des créances d'énergie est laissée à l'appréciation des huissiers, sans réel suivi de la part des fournisseurs (donneurs d'ordre). Par ailleurs, dans certains cantons judiciaires, les juges de paix rassemblent les dossiers liés aux créances énergie lors d'audiences spéciales, ce qui engendre certains délais de traitement de ces dossiers.

Cette piste consiste à inciter les différents acteurs (fournisseurs, huissiers, juges) à s'accorder pour traiter les dossiers de recouvrement à la première audience disponible afin de limiter les délais et l'accumulation de la dette du client. La mise en place d'indicateurs de performance sur cette partie du processus peut permettre aux fournisseurs un meilleur contrôle du traitement des dossiers de leurs clients.

Ainsi, la procédure peut être écourtée d'environ 30 jours, ce qui engendre une réduction de l'accumulation de la dette

Figure 32 – Impact sur la durée de la procédure et l'accumulation de la dette (piste 6)



SOURCE : Analyse Sia Partners

de 100€ (6%).

Faisabilité opérationnelle et légale

Certains fournisseurs affirment disposer d'une faible marge de manœuvre pour optimiser les délais d'inscription des dossiers de recouvrement à l'audience car leurs huissiers ont intérêt à procéder le plus rapidement possible. Ces fournisseurs soulignent que la possibilité d'action se situe davantage au niveau des greffiers et juges de paix. La conciliation des agendas des différentes parties pose donc des difficultés opérationnelles importantes et peut rendre difficile une application uniforme de cette mesure.

La faisabilité légale de cette piste est également à analyser.

Analyse économique

Les économies réalisées par l'application de la piste 6 sont faibles dans le contexte actuel, où les citations sont minori-

Figure 33 – Coûts et économies liés à la piste 6

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Fournisseurs		Diminution (récurrente) des créances clients envoyées en justice de paix 90% * 100€ * 10% * 5742 = 52 000€
<b>Total</b>		<b>52 000€</b>

SOURCE : Analyse Sia Partners

taires par rapport aux requêtes. Toutefois, si la citation se généralise, le montant de 52.000€ peut être décuplé.

**Avantages**

- Une réduction significative de l’accumulation de la dette dans le cas où la citation se généralise ;
- Le consommateur connaît plus rapidement l’issue de la procédure ;
- Les activités confiées aux huissiers peuvent être mieux contrôlées par les fournisseurs par l’application d’indicateurs de performance.

**Inconvénients**

- L’engorgement de certains tribunaux et les difficultés de conciliation entre agendas des fournisseurs, huissiers et juges rendent complexe une application uniforme de cette mesure;
- Les fournisseurs regroupent les introductions de dossiers pour limiter les frais d’avocats : il s’agit donc de trouver un équilibre entre cette optimisation et le raccourcissement de la procédure.

**Variantes**

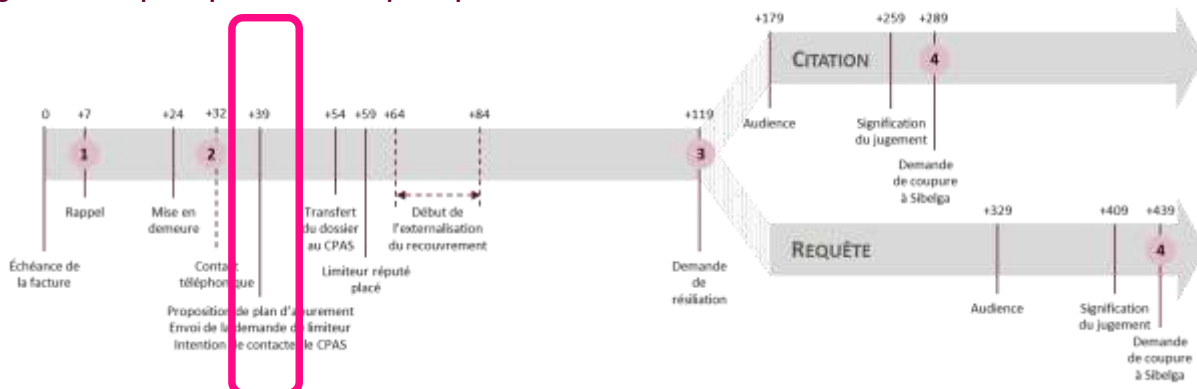
Pour atteindre des résultats à l’impact plus important sur les créances des fournisseurs, il est nécessaire de combiner cette mesure à la suppression de l’introduction de demandes de résiliation de contrats par requête.

**3. Piste 7 - Offrir une possibilité de négociation du plan d’apurement via les organismes de médiation de dette**

**Description et objectifs de la mesure**

Cette piste concerne également les plans d’apurement proposés aux clients endettés : les fournisseurs doivent mentionner dans le courrier envoyé aux clients la possibilité de négocier les mensualités du plan d’apurement via un organisme agréé de médiation de dette (du C.P.A.S. ou autre). L’objectif est de permettre aux clients d’obtenir un plan équilibré et

**Figure 35 – Etape du processus visée par la piste 7**



SOURCE : Analyse Sia Partners

réalisable.

**Faisabilité opérationnelle et légale**

Les canaux de communication et collaboration entre fournisseurs, consommateurs et organismes de médiation de dette doivent être renforcés afin de supporter l’augmentation du nombre de dossiers. Une méthode de collaboration étroite (canaux de communication directs, lignes conductrices pour la définition des mensualités, échange d’informations, etc.) doit être définie pour optimiser le processus de négociation des plans d’apurement. La définition des modalités de communication et coopération entre les fournisseurs et les organismes de médiation de dette doit faire l’objet d’une analyse plus approfondie.

L'ordonnance peut être adaptée afin d'imposer la mention de cette possibilité de négociation dans le courrier envoyé sept jours après la mise en demeure. Cependant, même sans modification de l'ordonnance, Brugel peut inciter les fournisseurs à appliquer cette mesure en l'incluant dans une analyse des efforts fournis en termes de protection sociale, comme critère d'évaluation.

**Avantages**

- Un outil existant, le plan d'apurement, est mieux exploité car mieux défini grâce à l'intervention des organismes de médiation de dette ;
- Les consommateurs endettés sont pris en charge par ces organismes, ce qui peut les aider à améliorer leur situation financière ;
- Les fournisseurs d'énergie bénéficient d'un meilleur taux de remboursement de leurs créances.

**Inconvénients**

- La charge de travail supplémentaire pour les fournisseurs et les organismes de médiation de dette est l'inconvénient principal de cette piste de solution.

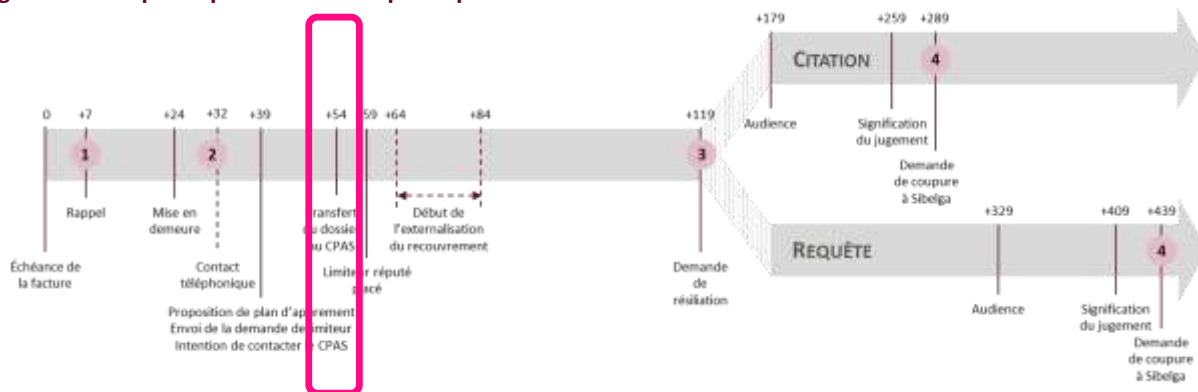
**4. Piste 8 - Elargir et harmoniser le système de conventions entre C.P.A.S. et fournisseurs**

**Description et objectifs de la mesure**

Le chapitre précédent pointait la sous-utilisation du système de conventions entre fournisseurs et C.P.A.S. La piste 8 vise à uniformiser les possibilités d'aide pour le remboursement de leur dette offertes aux consommateurs, via une généralisation du système de conventions entre fournisseurs et C.P.A.S. et une harmonisation des pratiques entre les C.P.A.S.

De la sorte, quel que soit leur fournisseur ou leur lieu de résidence, les consommateurs bruxellois disposent des mêmes opportunités pour l'aide au remboursement de leur dette. Les conventions permettent aux consommateurs d'apurer leur situation financière et de repartir sur de bonnes bases. Cette piste concerne également les clients protégés fournis

**Figure 36 – Etape du processus visée par la piste 8**



SOURCE : Analyse Sia Partners

par Sibelga.

**Faisabilité opérationnelle et légale**

Si les 19 C.P.A.S. concluent des conventions avec tous les fournisseurs, le nombre total de conventions s'élève au-delà de la centaine. La conclusion de ces accords doit donc être facilitée, par exemple en définissant un modèle type de convention ou des bonnes pratiques guidant la démarche. L'uniformisation des pratiques doit se traduire par la mise en place de

niveaux de référence pour les pourcentages de remboursement entre les C.P.A.S., et des prises de contacts entre tous les C.P.A.S. et tous les fournisseurs.

Aucune modification légale majeure n'est nécessaire puisque le système est déjà d'application dans certains C.P.A.S. et chez certains fournisseurs. Les moyens d'inciter, ou forcer, les C.P.A.S. à conclure ces conventions doivent néanmoins être évalués.

Brugel peut intervenir dans son rôle de régulateur pour monitorer l'application des bonnes pratiques et inclure ce point dans une potentielle évaluation des efforts fournis par les fournisseurs en matière de protection sociale.

**Avantages**

- Le principal avantage de cette mesure est un traitement équitable des consommateurs bruxellois, indépendamment de leur lieu de résidence ou de leur fournisseur ;
- Les ménages submergés par leurs dettes se voient offrir une chance d'être « remis à flots » ;
- Les fournisseurs subissent des pertes plus limitées : de manière globale, l'opération est bénéficiaire pour eux.

**Inconvénients**

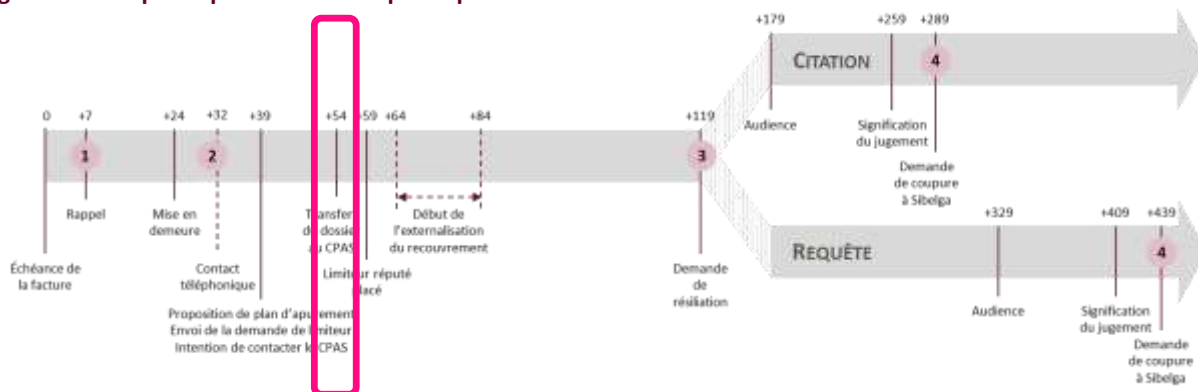
- Une forte énergie doit être mobilisée au sein des C.P.A.S. pour mettre au point les conventions ;
- Les C.P.A.S. doivent disposer de moyens financiers conséquents pour assurer la généralisation du système de conventions.

**5. Piste 9 - Exploiter les listings envoyés par les fournisseurs pour identifier des ménages en difficulté qui ne sont pas déjà suivis par les C.P.A.S.**

**Description et objectifs de la mesure**

La mesure consiste à tirer meilleur parti des listings échangés entre fournisseurs et C.P.A.S., pour proposer un accompagnement aux ménages en difficulté. Ces listings doivent inclure plus de données personnelles et financières (par exemple : numéro de téléphone, adresse mail, montant de la dette) afin de permettre aux C.P.A.S. de contacter directement les ménages. Afin de garantir le succès de cette mesure, les C.P.A.S. se fixent également des objectifs en termes

**Figure 37 – Etape du processus visée par la piste 9**



SOURCE : Analyse Sia Partners

d'accompagnement (nombre de nouveaux ménages suivis grâce à ce canal).

### *Faisabilité opérationnelle et légale*

La principale contrainte opérationnelle est la charge de travail supplémentaire causée par cet accompagnement des C.P.A.S. et le besoin de moyens humains additionnels. Les fournisseurs doivent également adapter le format de leurs listings pour y inclure les informations requises.

La faisabilité légale de la transmission systématique de données personnelles privées telles que le niveau d'endettement ou le numéro de téléphone doit être analysée de manière plus approfondie.

### *Avantages*

- Davantage de ménages en difficulté financière sont suivis par les C.P.A.S. (ce qui leur permet, dans la grande majorité, des cas d'éviter la coupure). Cette piste répond donc à une des questions majeures soulevées par cette étude : comment expliquer le fait que certains ménages se font couper sans être identifiés par les C.P.A.S. ? Effectivement, soit les clients ont les moyens de payer leurs factures et devraient donc payer avant la coupure ; soit ces clients n'en ont pas les moyens et devraient se tourner vers le C.P.A.S. ;
- Les C.P.A.S. ont une compréhension plus globale de la situation des ménages endettés ;
- Les C.P.A.S., dont les ressources sont limitées, peuvent prioriser le traitement des clients endettés grâce à la connaissance du montant de leur dette.

### *Inconvénients*

- Cette mesure a pour principal inconvénient son déplacement de la charge financière des fournisseurs vers les C.P.A.S. : les ménages en difficulté remboursent mieux leurs dettes, mais la charge de travail est principalement supportée par les C.P.A.S. ;
- Les modalités légales de la transmission d'informations nécessitent une étude plus détaillée avant l'implémentation de cette piste de solution.

### C. Mesures préventives

Les pistes 10 et 11 sont bâties sur le même principe, l'utilisation des moyens dégagés par les mesures précédentes (en particulier, la suppression du limiteur de puissance) pour améliorer la protection des consommateurs et leur éviter de débiter l'accumulation d'une dette. Ces pistes seraient donc financées au niveau régional, par exemple via une modification des tarifs de distribution. Les modalités pratiques de la création de nouveaux fonds, dont la désignation du responsable du fonds et le canal de financement, doivent être fixées à la suite d'une réflexion affinée et d'analyses légales approfondies.

#### 1. Piste 10 - A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des O.S.P. pour des mesures d'efficacité énergétique

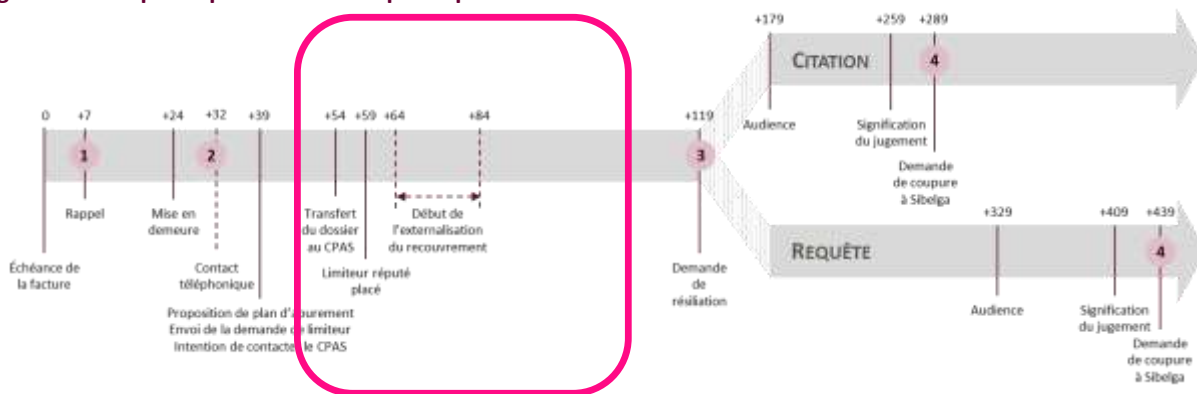
##### Description et objectifs de la mesure

Il a été démontré précédemment que certaines étapes de la procédure en justice de paix comme la gestion des limiteurs n'ont qu'un effet marginal sur l'endettement des ménages tout en représentant un coût important pour les acteurs publics qui les supportent. La suppression de telles étapes permet de dégager des fonds pouvant être réalloués à des actions sociales plus efficaces.

Par exemple, cette piste consiste à financer la création d'un fonds social au sein des Obligations de Service Public pour favoriser des mesures de prévention de l'endettement. Ce fonds peut par exemple financer l'accompagnement pour la baisse des factures énergétiques.

Pour que la réduction des factures soit significative, il est nécessaire prioriser les mesures d'efficacité ayant un fort

Figure 38 – Etape du processus visée par la piste 10



SOURCE : Analyse Sia Partners

impact sur la consommation d'énergie.

##### Faisabilité opérationnelle et légale

Les rôles et responsabilités des différents acteurs doivent être définis plus précisément, de même que les modalités d'allocation des fonds dégagés entre les différents C.P.A.S.

En outre, toute création ou modification des O.S.P. doit être entérinée par l'ordonnance. Dans ce cadre, des accords bilatéraux pourraient être créés entre Sibelga et les C.P.A.S. pour l'allocation des fonds, sous la supervision de Brugel.

**Avantages**

- La création d'un fonds social au sein des Obligations de Service Public permet de favoriser des mesures de prévention de l'endettement et de protection de l'environnement ;
- Le financement se fait à partir d'économies réalisées et est donc budgétairement neutre ;
- La procédure en justice de paix reste d'application en parallèle pour les consommateurs endettés dont la mauvaise volonté est avérée, car les ménages de bonne volonté sont pris en charge suffisamment tôt.

**Inconvénients**

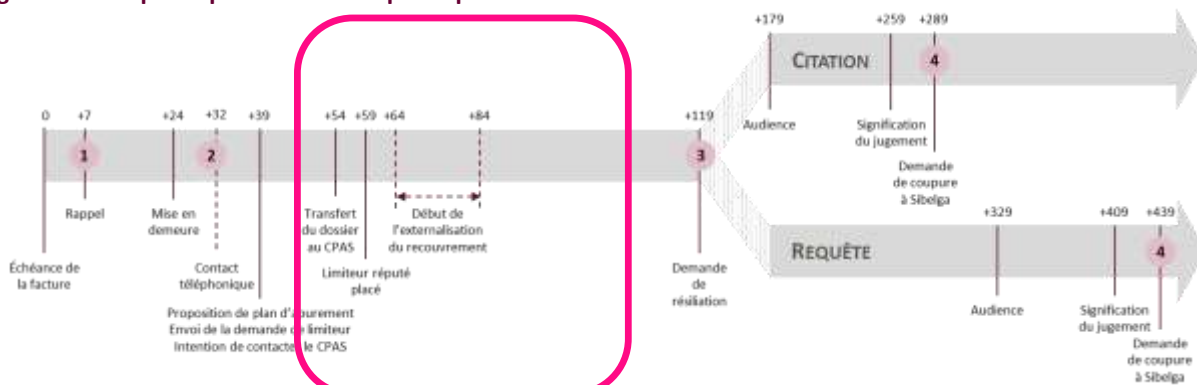
- La définition du montant à allouer à ce nouveau fonds social se fait sur la base de la suppression d'étapes de procédures et d'économies de coûts encore à quantifier précisément, sans tenir compte des besoins réels des différents intervenants ;
- Pratiquement, les « bénéfiques » engrangés par les fournisseurs commerciaux sont difficilement transférables vers les O.S.P., d'autant plus qu'il n'est pas possible de quantifier précisément ce que chaque fournisseur a économisé ;
- La détermination de l'entité responsable de l'octroi de ces aides, non définie ici, est une problématique complexe.

**2. Piste 11 - A partir des gains issus des mesures précédentes, créer un fonds social au sein des O.S.P. qui absorbe le fonds de guidance énergétique**

**Description et objectifs de la mesure**

Sur le même principe que la piste 10, un fonds social est créé au sein des Obligations de Service Public et géré par Sibelga. Ce fonds rassemble les moyens dégagés par l'application de mesures d'économies et le montant du fonds de guidance énergétique (qui est donc supprimé). Le but est de renforcer l'accompagnement des ménages en difficulté de

**Figure 39 – Etape du processus visée par la piste 11**



SOURCE : Analyse Sia Partners

paiement par les C.P.A.S. en offrant des moyens accrus pour le remboursement des factures énergétiques.

**Faisabilité opérationnelle et légale**

La clé de répartition du fonds de guidance énergétique peut être utilisée pour gérer l'allocation des fonds dégagés entre les C.P.A.S. Il est nécessaire d'investiguer si Sibelga peut obtenir un droit de regard sur l'attribution du fonds afin de vérifier que les aides octroyées servent à réduire les montants de dettes énergétiques.



En outre, toute création ou modification des O.S.P. doit être entérinée par l'ordonnance. Dans ce cadre, des accords bilatéraux pourraient être créés entre Sibelga et les C.P.A.S. pour l'allocation des fonds, sous la supervision de Brugel.

#### *Avantages*

- La création d'un fonds social au sein des Obligations de Service Public permet de favoriser des mesures de prévention de l'endettement ;
- Le financement se fait à partir d'économies réalisées et est donc budgétairement neutre ;
- La procédure en justice de paix reste d'application en parallèle pour les consommateurs endettés dont la mauvaise volonté est avérée, car les ménages de bonne volonté sont pris en charge suffisamment tôt ;
- Une part des ménages peut éviter la procédure de recouvrement grâce à une aide préventive renforcée accordée via les C.P.A.S. (qui ont une vue globale sur la situation financière des ménages suivis), tandis que la procédure de justice de paix reste d'application pour assurer un traitement équitable et impartial des dossiers de défaut de paiement.

#### *Inconvénients*

- La définition du montant à allouer à ce nouveau fonds social se fait sur la base de la suppression d'étapes de procédures et d'économies de coûts encore à quantifier précisément, sans tenir compte des besoins réels des différents intervenants ;
- Pratiquement, les « bénéfiques » engrangés par les fournisseurs commerciaux sont difficilement transférables vers les O.S.P., d'autant plus qu'il n'est pas possible de quantifier précisément ce que chaque fournisseur a économisé ;
- Pour les C.P.A.S., il est complexe d'isoler le traitement de la dette énergie dans les dossiers des clients qu'ils prennent en charge : les C.P.A.S. peuvent difficilement garantir que les aides qu'ils accordent servent directement aux factures énergétiques (l'effet est parfois indirect, par une amélioration de la situation financière globale) ;
- L'autonomie dont disposent les C.P.A.S. ne permet pas d'imposer des pratiques harmonisées à l'ensemble des institutions. Néanmoins, des bonnes pratiques peuvent être encouragées, par exemple au sein de la Fédération des C.P.A.S. bruxellois.

### D. Mesures alternatives de protection des ménages

La dernière piste présentée propose une solution alternative au système actuel. Les ménages ayant des difficultés à gérer leur budget énergétique peuvent faire la demande d'une aide, qui prend la forme d'un dispositif placé dans leur logement et d'un accompagnement à la gestion de leurs factures. Les prises d'initiatives des consommateurs précarisés désirent trouver une solution à leurs problèmes sont donc encouragées. Ces ménages reçoivent un soutien concret qui porte ses fruits à long terme.

La mise en place d'une telle mesure nécessite une réflexion approfondie et une refonte importante du système de protection actuel.

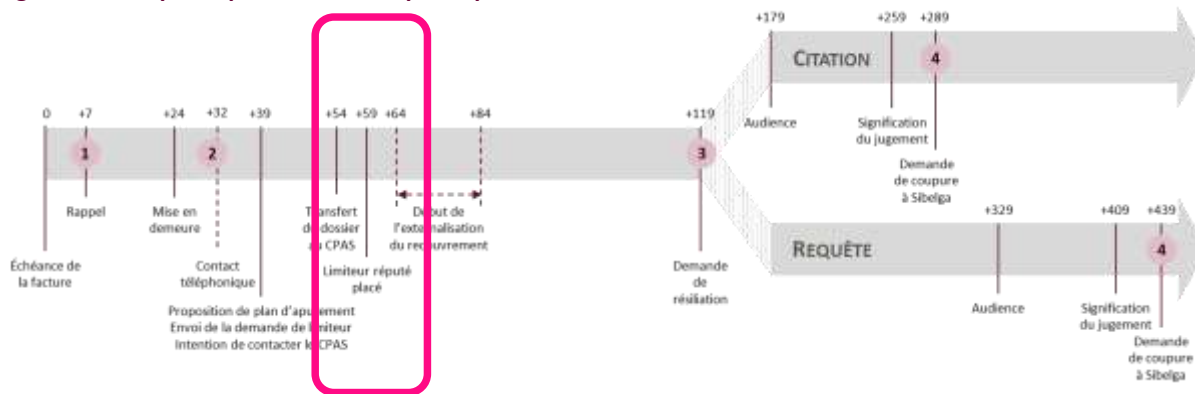
#### 1. Piste 12 - Proposer aux clients une aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire

##### Description et objectifs de la mesure

Certains ménages endettés ont besoin d'aide pour gérer leurs factures énergétiques. Cette mesure propose de placer chez eux un système d'aide à la gestion du budget énergétique en place du limiteur de puissance, sur une base volontaire (pour les ménages en faisant la demande). **Ce système est placé chez le client au moment où, précédemment, le limiteur était installé.**

Différents systèmes existent, applicables sur des compteurs standards ou intelligents. Il convient d'étudier plus amplement les différentes options techniques possibles et de déterminer laquelle correspond le mieux à la situation bruxelloise. Un suivi du ménage complète l'installation du dispositif afin de maximiser les résultats en termes de bonne

Figure 40 – Etape du processus visée par la piste 12



SOURCE : Analyse Sia Partners

gestion des factures énergétiques.

##### Faisabilité opérationnelle et légale

Les aspects opérationnels doivent être affinés, notamment pour déterminer quel système d'aide à la gestion du budget énergétique devrait être adopté. Idéalement, ce système doit permettre d'identifier des sources d'économies d'énergie. L'installation de dispositifs liés aux compteurs intelligents entraînerait des modifications opérationnelles importantes pour Sibelga, en plus du coût élevé des dispositifs. Par ailleurs, les responsabilités en termes de suivi du ménage doivent aussi être définies plus précisément.

L'ordonnance doit également être adaptée pour autoriser le système.

### Avantages

- Cette mesure constitue une alternative positive à la mesure vexatoire (et symbolique) qu'est le limiteur de puissance ;
- L'approche personnalisée de cette piste favorise l'apprentissage de la gestion d'un budget, une étape indispensable pour que les ménages endettés améliorent leur situation financière (effets sensibles sur le long terme) ;
- L'accumulation de la dette peut être limitée car les clients peuvent suivre plus facilement l'évolution de leur consommation et identifier des sources d'économie ;
- Si un système de prépaiement est choisi, une étude de la CWaPE confirme la satisfaction des clients équipés de tels dispositifs.

### Inconvénients

- La mise en place d'un tel système engendre des coûts importants pour Sibelga ;
- La mise en pratique de cette piste comporte des incertitudes importantes, notamment au niveau du dispositif à adopter. Par exemple, certains systèmes de gestion de la consommation sont basés sur des compteurs intelligents qui ne sont pas encore déployés en Belgique ;
- Le risque d'auto-coupure est inhérent aux systèmes de prépaiement, qui ne sont donc pas populaires auprès de l'opinion publique.

## E. Conclusion

Les différentes pistes de solutions proposées répondent à des objectifs variés, sous-tendant une motivation principale : améliorer la protection sociale des consommateurs précarisés en Région de Bruxelles-Capitale.

Les quatre premières pistes ciblent une optimisation des délais de la procédure (diminution de 30 à 150 jours) grâce à une adaptation des ordonnances électricité et gaz de la Région. Leur impact sur l'accumulation des dettes des consommateurs bruxellois est donc quantifiable : la diminution de la dette varie entre 6 et 18% selon la mesure. Si le raccourcissement de la durée du processus accélère le passage à la procédure judiciaire, la menace de la justice (devenue plus crédible et plus proche) incite également plus fortement les consommateurs à régulariser leur situation. Au niveau opérationnel, les modifications légales entraînent des coûts dus aux développements informatiques nécessaires chez les fournisseurs et le gestionnaire du réseau de distribution. Néanmoins, le bénéfice issu de la réduction du montant des créances irrécouvrables bruxelloises compense largement les coûts occasionnés.

La deuxième catégorie de pistes poursuit l'objectif d'une amélioration de la procédure via une optimisation des délais actuels et un usage plus approfondi des outils existants, afin d'aider les consommateurs à juguler et réduire leur endettement. Les impacts en termes de jours sont plus faibles (entre 10 et 30 jours économisés sur la procédure). La majeure part des bénéfices des mesures se situe en fait dans la meilleure prise en charge des ménages endettés, via un plan d'apurement adapté ou une intervention du C.P.A.S. grâce à une convention. La baisse du montant total des dettes supportées par les fournisseurs est donc difficilement quantifiable à partir des données actuellement disponibles, ce qui appelle à une analyse plus détaillée des impacts, par exemple via des tests en situation réelle. Pour encourager l'implémentation de ces bonnes pratiques, qui ne sont pas inscrites dans l'ordonnance, Brugel pourrait monitorer leur application par les fournisseurs. Un score reflétant la performance des fournisseurs pourrait alors être affiché sur le comparateur de prix en ligne.

Le troisième type de pistes proposées consiste à tirer parti des économies issues des mesures décrites précédemment pour offrir aux ménages précarisés des solutions d'efficacité énergétique ou un meilleur soutien au paiement des factures énergétiques. Ces deux mesures sont des compléments intéressants à une réduction des délais de la procédure. Effectivement, une consolidation de la protection sociale et des actions préventives est utile pour éviter un accroissement important du nombre de ménages envoyés en justice de paix. Ces solutions nécessitent une révision des fonds d'aide sociale existant actuellement, afin de les compléter ou de les renforcer.

Enfin, la dernière mesure vise à offrir la possibilité d'installation d'un système d'aide à la gestion du budget énergétique sur une base volontaire. Ce système, plus coûteux pour le gestionnaire du réseau de distribution, est donc installé chez les ménages prêts à faire des démarches pour enrayer leur endettement. Cette piste de solution ne peut être mise en place qu'après une revue fondamentale du système de protection actuel.

Certaines investigations supplémentaires doivent impérativement être conduites préalablement à l'application de plusieurs pistes, par exemple :

- Une définition précise des modalités pratiques de collaboration entre fournisseurs et organismes de médiation de dettes lors de la négociation de plans d'apurement (piste 7) ;
- Une définition des bonnes pratiques devant guider la conclusion de conventions entre C.P.A.S. et fournisseurs, ou de modèles types d'accords (piste 8) ;
- L'identification de moyens d'inciter C.P.A.S. et fournisseurs à conclure des conventions (piste 8) ;
- Une vérification légale des possibilités d'amélioration des listings de clients envoyés par les fournisseurs aux C.P.A.S. (piste 9) ;
- Une analyse des solutions de financement possibles pour la création ou le renforcement d'un fonds social (pistes 10 et 11) ;

- Une étude des systèmes d'aide à la gestion du budget existants et applicables dans le contexte bruxellois (piste 12).

Les douze pistes, présentées individuellement, ne sont pas mutuellement exclusives. Le chapitre suivant s'attelle donc à assembler ces mesures de façon cohérente dans deux scénarios types. Les mesures présentant le moins d'incertitudes par rapport à leurs résultats sont prises en compte. Les impacts individuels se cumulent pour délivrer des résultats plus conséquents en matière de protection sociale.

## VI. Analyse de scénarios

Les pistes de solutions présentées précédemment peuvent pour la plupart être combinées en vue d’obtenir des résultats plus cohérents et de plus grande ampleur. Deux scénarios de combinaisons possibles sont envisagés. Le premier reprend uniquement des mesures d’amélioration de la procédure actuelle et implique plusieurs modifications de l’ordonnance. Le second reprend deux bonnes pratiques et une mesure d’amélioration de la procédure actuelle (piste 3), qui concernent principalement les fournisseurs d’énergie et se distinguent par une plus grande facilité de mise en place. Ces deux scénarios sont définis dans deux optiques différentes mais sont complémentaires.

Ces deux scénarios intègrent des mesures ne nécessitant pas de fonds supplémentaires, afin de présenter des combinaisons de mesures qui peuvent être mises en place à relativement court terme. Le reste des mesures proposées, plus axées sur l’accompagnement social des ménages, sont nécessaires afin d’assurer que les mesures des scénarios atteignent leurs objectifs. Ces scénarios s’appuient sur une analyse économique réalisable à condition que le raccourcissement des

Figure 41 – Définition des scénarios

Amélioration de la procédure actuelle		N° constat visé	Acteur visé
Modifier l’Ordonnance pour optimiser les délais et l’efficacité de la procédure	1. Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages	1	
	2. Réduire les délais préalables à la procédure en justice de paix	3, 4	
	3. Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement	1, 3, 4	
	4. Obliger l’exécution par provision de la décision de coupure	4	
Mise en place de bonnes pratiques			
Réduire les délais existants par la mise en place de pratiques simples	5. Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix	1, 3, 4	
	6. Inciter les acteurs à traiter les dossiers à la première audience disponible	3, 4	
Mieux exploiter les plans d’apurement	7. Offrir une possibilité de négociation du plan d’apurement via les organismes de médiation de dette	1, 3	
Utiliser davantage le système de conventions entre fournisseurs et CPAS	8. Elargir le système de conventions entre CPAS et fournisseurs et harmoniser les pratiques	1, 3	
Entrer en contact avec les clients de manière plus proactive	9. Exploiter les listings envoyés par les fournisseurs pour identifier des ménages en difficulté qui ne sont pas déjà suivis par les CPAS	1, 3	

SOURCE : Analyse Sia Partners

délais proposé soit accompagné par une forte augmentation de la communication avec les consommateurs.

## A. Scénario 1 - Modification des ordonnances électricité et gaz

### 1. Description

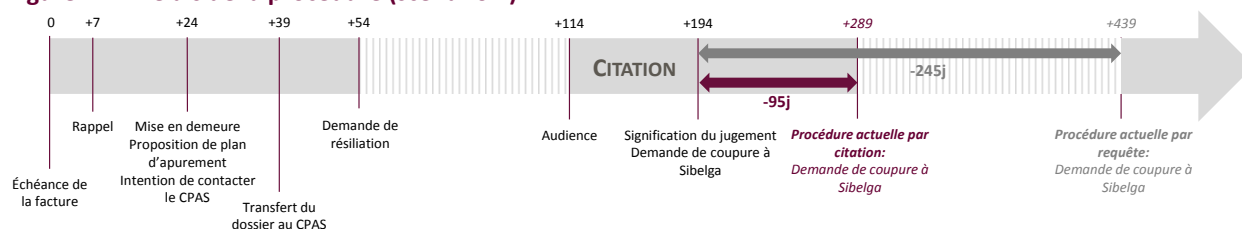
Le scénario 1 comprend des mesures d'amélioration de la procédure actuelle, qui doivent être inscrites dans l'ordonnance pour sécuriser leur application. Ce scénario regroupe quatre mesures, dont les acteurs visés sont les autorités régionales et les fournisseurs (commerciaux et de dernier ressort) :

1. Supprimer le limiteur de puissance pour tous les ménages ;
2. Réduire les délais préalables à la procédure en justice de paix ;
3. Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement ;
4. Obliger l'exécution par provision de la décision de coupure.

### 2. Impact sur la durée de la procédure

La diminution de la durée de la procédure est significative quel que soit le point de comparaison. Par rapport aux procédures actuelles introduites par citation, 95 jours sont économisés sur la durée totale du processus. Ce gain est plus élevé si les procédures actuelles par requête servent de point de référence : le processus total est alors écourté de 245 jours. La moyenne pondérée de la réduction de la durée de la procédure est de 230 jours. Ce résultat est atteint car chacune des mesures participe à la diminution des délais de procédure à différentes étapes de celle-ci.

Figure 42 – Délais de la procédure (scénario 1)



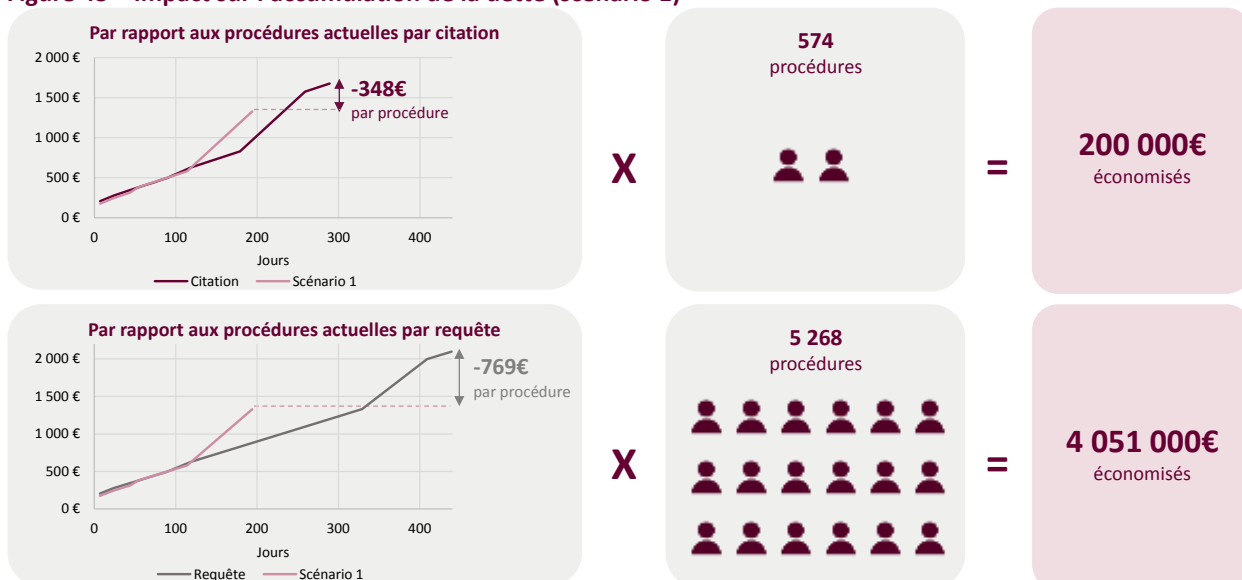
SOURCE : Analyse Sia Partners

L'intervalle de temps entre l'échéance de la première facture impayée et la demande de coupure est de 194 jours.

### 3. Impact sur l'accumulation de la dette

L'impact sur l'accumulation de la dette est également significatif puisque la réduction de la procédure de 230 jours en moyenne engendre une économie s'élevant de 348 à 769 euros, selon le mode d'introduction de la demande de résilia-

Figure 43 – Impact sur l'accumulation de la dette (scénario 1)



SOURCE : Analyse Sia Partners

tion en justice pris comme point de comparaison (citation ou requête). Au total, les dettes des clients liées aux factures énergétiques baissent de plus de 4,2 millions d’euros.

Sur la base de l’hypothèse que 90% des montants de créances ne sont pas recouverts en justice de paix, 3,8 millions d’euros sont effectivement économisés par les fournisseurs.

#### 4. Analyse économique

Les mesures combinées dans ce scénario ne présentent aucun effet croisé : les coûts et économies totaux produits sont donc la somme des coûts et économies issus des mesures individuelles.

Ce scénario est financièrement rentable pour Sibelga ainsi que pour les fournisseurs. En effet, les coûts liés à la modification des systèmes informatiques (estimés à 400.000€) et les coûts dus aux citations supplémentaires sont largement inférieurs aux économies réalisées : les gains récurrents s’élèvent à plus de 6,8 millions d’euros, alors que les seuls coûts récurrents sont ceux des citations additionnelles (632.000€). Les bénéfices dégagés par l’application des mesures proposées peuvent, d’une part, être réalloués à d’autres actions de protection sociale par Sibelga et, d’autre part, diminuer sensiblement les montants irrécouvrables pour les fournisseurs commerciaux. D’un point de vue sociétal, l’ensemble des

**Figure 44 – Bilan économique (scénario 1)**

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Sibelga	Adaptation des systèmes informatiques 100 000€	Economie (récurrente) sur le placement et l’enlèvement des limiteurs 3 000 000€
Fournisseurs	Adaptation des systèmes informatiques (synergies entre les différentes adaptations nécessaires) 300 000€ Coût supplémentaire (récurrent) dû aux citations 632 000€	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables 3 826 000€

SOURCES : Sibelga ; Analyse Sia Partners

acteurs, y compris les consommateurs sont bénéficiaires de l’application de ces mesures.

#### 5. Avantages et inconvénients principaux

L’avantage principal de ce premier scénario est la réduction significative de la durée de la procédure (230 jours en moyenne) et donc de l’accumulation de la dette, ce qui redonne plus de priorité à celle-ci. En effet, la diminution de la durée de la procédure rend la menace d’une sanction, la coupure, plus proche et plus crédible. Les ménages tendent alors à accorder plus de priorité à la dette énergie, par rapport aux autres dettes qu’ils ont contractées (par exemple, la dette télécom est payée prioritairement car la coupure de l’abonnement intervient rapidement en cas de non-paiement).

En outre, la lisibilité de la procédure est améliorée : la complexité de la procédure est réduite car le nombre d’étapes est restreint et identique quel que soit le vecteur énergétique concerné (électricité et/ou gaz). La suppression du limiteur de puissance dégage des moyens financiers immédiats qui peuvent être directement réalloués à des actions sociales par Sibelga.

Sur le plan judiciaire, ce scénario permet de désengorger partiellement les greffes des tribunaux de justice de paix car la requête, qui représente une charge de travail importante pour les greffes, est supprimée. Cependant, toute diminution de la charge de travail en justice engendre un risque de volonté politique de réduire les moyens qui lui sont accordés.

Enfin, le scénario 1 augmente les frais juridiques pour le client puisque la citation entraîne des frais d’huissier qui lui sont imputés (bien que ces frais soient supportés dans la majorité des cas par les fournisseurs puisque les clients ne les paient pas).



### 6. Faisabilité opérationnelle et légale

Sur le plan légal, une modification de l'ordonnance est nécessaire pour supprimer le placement du limiteur, réduire les délais imposés, supprimer la possibilité d'introduire une requête et imposer l'exécution par provision. Comme ce processus peut prendre plusieurs mois, ce scénario est applicable à moyen terme.

La mise en place du scénario 1 s'accompagne aussi d'une adaptation des processus et des systèmes informatiques des fournisseurs et de Sibelga pour supprimer le placement des limiteurs et adapter les délais.

## B. Scénario 2 - Bonnes pratiques

La réflexion qui a mené à la liste de pistes de solutions décrites dans le chapitre V, a mis en évidence l'utilité de mettre en place certaines bonnes pratiques au sein du secteur de l'énergie afin d'améliorer la protection sociale des consommateurs. Bien que les acteurs du secteur soient actuellement conscients que ce type de bonnes pratiques est bénéfique à la fois pour le consommateur et eux-mêmes, ces mesures ne sont pas appliquées sur le terrain. Une réflexion doit donc être menée pour identifier les freins actuels et les moyens d'inciter à la mise en place de ces actions.

Comme évoqué précédemment (cf. section V.B.), l'implémentation d'une vérification des pratiques des fournisseurs permet à Brugel d'obtenir une vision claire du niveau de respect de l'ordonnance et de la protection sociale effective. En communiquant les « notes » des fournisseurs sur le comparateur de prix en ligne, Brugel a les moyens de favoriser la mise en marche de telles bonnes pratiques.

### 1. Description

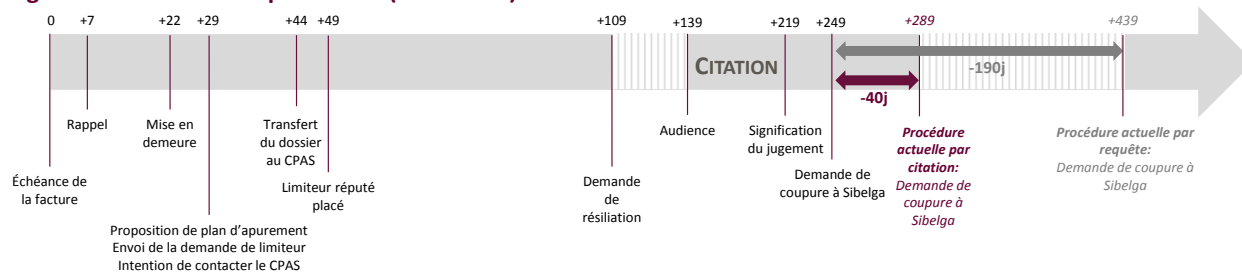
Ce second scénario vise à mettre en place des bonnes pratiques qui incitent les fournisseurs à optimiser le processus (sans les imposer via les ordonnances électricité et gaz bruxelloises). Trois mesures sont incluses :

3. Introduire les demandes de résiliation par citation uniquement<sup>27</sup> ;
5. Optimiser les délais de la procédure préalable à la justice de paix ;
6. Inciter les acteurs à traiter les dossiers à la première audience disponible.

### 2. Impact sur la durée de la procédure

L'impact du scénario 2 sur la durée de procédure est plus limité que dans le premier scénario : seuls 40 jours sont économisés par rapport aux procédures actuelles introduites par citation et 190 jours par rapport aux procédures actuelles

Figure 45 – Délais de la procédure (scénario 2)



SOURCE : Analyse Sia Partners

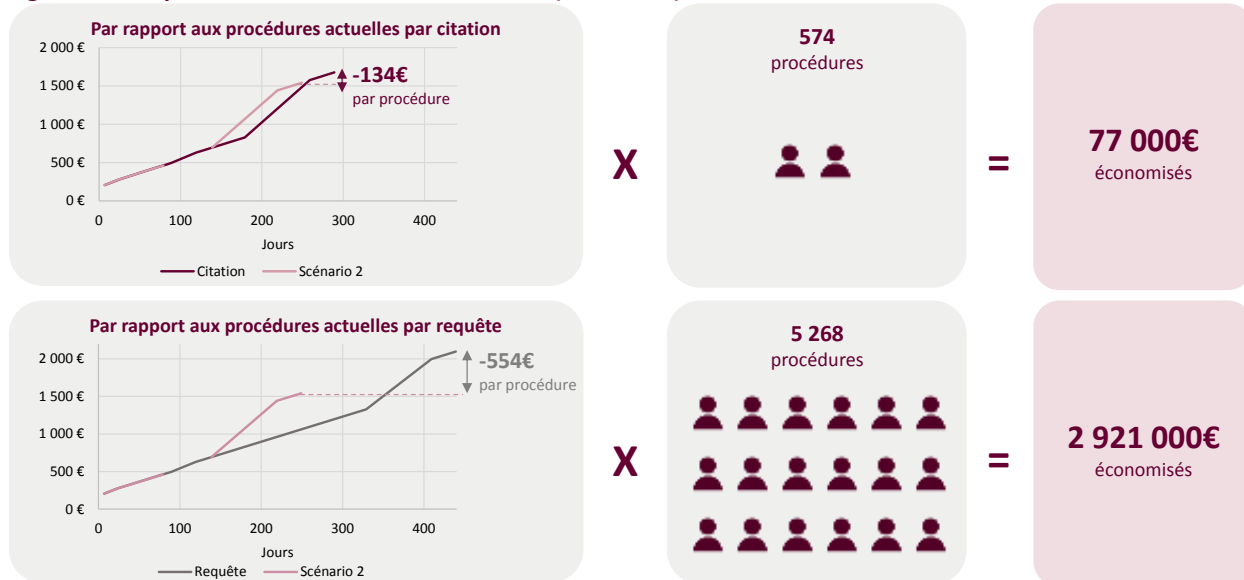
par requête. En moyenne, pour toutes les procédures, la durée totale diminue de 175 jours.

### 3. Impact sur l'accumulation de la dette

<sup>27</sup> La piste 3 est incluse dans les bonnes pratiques de ce scénario car elle peut être mise en place aisément par les fournisseurs, sans être imposée dans l'ordonnance.

La réduction de la durée de la procédure, en moyenne de 175 jours, limite l'accumulation de la dette de 134 à 554 euros, selon le point de comparaison (procédures actuelles par citation ou requête). Le montant total des dettes énergétiques

Figure 46 – Impact sur l'accumulation de la dette (scénario 2)



SOURCE : Analyse Sia Partners

en Région bruxelloise baisse de près de 3 millions d'euros.

Sur la base de l'hypothèse que 90% des montants de créances ne sont pas recouvrés en justice de paix, 2,7 millions d'euros sont effectivement économisés par les fournisseurs.

4. Analyse économique

L'impact financier de l'application de ces mesures concerne uniquement les fournisseurs, avec un gain sur les créances irrécouvrables qui s'élève à environ 2 398 000 d'euros. Les presque 20 millions d'euros de créances passées en irrécouvrables peuvent donc être réduits d'environ 14%. Les coûts engendrés sont relativement faibles par rapport aux écono-

Figure 47 – Bilan économique (scénario 2)

Acteur	Coût (€)	Economie (€)
Fournisseurs	Adaptation des systèmes informatiques 200 000€	Diminution (récurrente) des créances irrécouvrables 2 698 000€
	Coût supplémentaire (récurrent) dû aux citations 632 000€	

SOURCE : Analyse Sia Partners

mies.

5. Avantages et inconvénients principaux

De même que dans le premier scénario, l'objectif majeur des mesures mises en place est de réduire la durée de la procédure pour mettre fin plus tôt à l'accumulation de la dette. Les effets bénéfiques d'une repriorisation de la dette énergie peuvent donc apparaître.

De plus, la mise en place d'indicateurs de performance sur les activités des huissiers permet un meilleur contrôle des activités externalisées par les fournisseurs et une plus grande efficacité de la procédure.

La couche additionnelle de contrôle des processus des fournisseurs par Brugel permet d'optimiser davantage le déroulement de la procédure et de fournir une vision précise de l'état de la protection sociale énergétique en Région de Bruxelles-Capitale.

En privilégiant le mode d'introduction des demandes en justice par citation, les greffes des tribunaux sont partiellement désengorgés. Cependant, toute réduction de la charge de travail en justice engendre un risque de volonté politique de diminuer les moyens qui lui sont accordés. Cette mesure s'accompagne aussi d'une augmentation des frais juridiques pour le client (même si ces frais sont très majoritairement supportés par les fournisseurs).

La piste n°6 entraîne également quelques difficultés : concilier les agendas des fournisseurs, huissiers et juges et les contraintes temporelles liées à l'engorgement des tribunaux, peut s'avérer complexe. La marge d'amélioration issue de cette mesure peut donc être faible dans certains cas. Aussi, ce scénario implique des modifications opérationnelles relativement importantes par rapport au résultat obtenu.

#### **6. Faisabilité opérationnelle et légale**

Sur le plan légal, une modification de l'ordonnance n'est pas nécessaire pour garantir l'application de ces bonnes pratiques. Une communication claire sur le niveau effectif de protection sociale chez chaque fournisseur délivre un incitant suffisant. Préalablement à la mise en place d'un tel système de communication, des consultations et des réflexions communes avec les fournisseurs doivent être menées sur les freins actuels qui empêchent un niveau de protection optimal.

L'application du scénario 2 s'accompagne d'une adaptation des processus et des systèmes IT des fournisseurs pour optimiser les délais et assurer le suivi des huissiers. La principale difficulté opérationnelle réside dans l'optimisation des délais entre la demande de résiliation et l'audience par les greffiers et les juges.

## C. Conclusion

Les deux scénarios présentés poursuivent globalement le même objectif de raccourcissement de la durée de la procédure de résiliation des contrats d'énergie, en agissant sur les sources d'inefficacité de celle-ci. L'impact pour les consommateurs est positif car leur dette atteint des niveaux moins élevés et leur situation financière peut être corrigée plus facilement. Les fournisseurs bénéficient aussi de la baisse des montants de leurs créances irrécouvrables, ayant pour effet une amélioration de la dynamique concurrentielle du marché de l'énergie bruxellois.

Le scénario 1 permet un gain supérieur en termes de jours : la durée de la procédure est réduite à 194 jours, soit un gain de 230 jours en moyenne contre 175 dans le scénario 2. Ce raccourcissement des délais se traduit en une diminution des créances passées en irrécouvrables annuellement, de 3,8 millions d'euros dans le scénario 1 et de 2,7 millions d'euros dans le scénario 2. Le premier scénario offre une économie supplémentaire (3 millions d'euros) grâce à la suppression des limiteurs de puissance. Globalement, le gain sociétal compense les coûts à engager dans les deux scénarios :

1. Scénario 1 : le gain total récurrent de 6,8 millions d'euros est largement supérieur aux coûts de mise en place (400.000€) et récurrents (632.000€) ;
2. Scénario 2 : le gain total récurrent de 2,7 millions d'euros compense les coûts de mise en place (200.000€) et récurrents (632.000€).

Pour garantir leur efficacité, les deux scénarios comportent des systèmes de contrôle différents. Le premier implique une modification des ordonnances électricité et gaz (réduction des délais et suppression des étapes liées au limiteur de puissance). Le second mise sur un monitoring régulier de Brugel sur les pratiques de protection sociale des fournisseurs.

Au niveau opérationnel, les fournisseurs d'énergie et le gestionnaire du réseau de distribution doivent procéder à des développements informatiques spécifiques dans les deux scénarios.

Combiner les deux scénarios est possible et permet de limiter sensiblement l'accumulation de la dette, tout en donnant à Brugel les moyens de contrôler l'efficacité de la protection sociale en Région bruxelloise. Une réduction conséquente des délais de la procédure a deux effets positifs :

1. Eviter le sentiment d'impunité des consommateurs capables de payer leurs factures ;
2. Inciter les ménages à se faire aider si nécessaire.

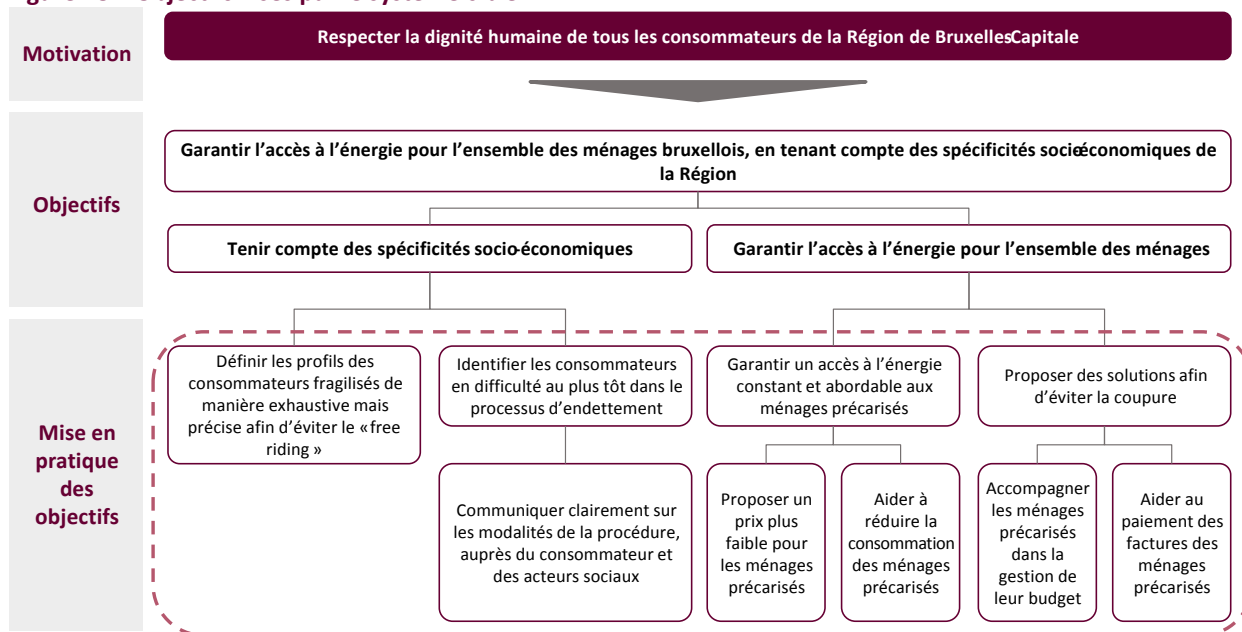
Le second effet doit être anticipé : les demandes d'aide et le nombre de clients protégés risquent d'augmenter fortement. Dès lors, le système social en place doit disposer des moyens de faire face à ces sollicitations supplémentaires.

## VII. Système cible

La réalisation de cette étude met en valeur le besoin de construire une procédure plus alignée avec les objectifs fondamentaux de la protection sociale des consommateurs bruxellois, répondant aux besoins des différents acteurs du marché impliqués. Sia Partners et Brugel lancent donc une réflexion sur la conception d'un système cible de protection sociale énergétique en Région de Bruxelles-Capitale.

Le « système cible » est un processus de résiliation de contrat conçu afin de répondre à l'ensemble des objectifs de

Figure 48 – Objectifs visés par le système cible



SOURCE : Analyse Sia Partners

protection sociale précédemment décrits.

Ce processus ne peut naturellement pas être mis en place intégralement dans le contexte actuel et ne peut se substituer aux recommandations formulées dans ce rapport ; son objectif est de générer une réflexion sur une procédure idéale d'identification et de protection des consommateurs précarisés. **Il est évident que des analyses supplémentaires devront être réalisées pour opérationnaliser les solutions proposées.**

Les différentes rencontres avec les juges de paix ont permis de constater que les juges ne trouvent, dans le cadre actuel, aucune plus-value à la tâche qui leur incombe dans le cadre des recouvrements de créances énergie. Dans la majorité des cas (80% de jugements par défaut), le rôle du juge est très limité et ne requiert pas d'analyse du dossier du client. Les juges de paix souhaitent donc recentrer leur action sur les dossiers requérant une analyse spécifique de leur part et leur permettant d'apporter une plus-value à la procédure. Une inversion de la procédure permet de répondre à ce besoin : le client ne passe devant le juge que s'il en a fait la demande. Les nombreux cas de jugements par défaut sont donc drastiquement réduits et le juge concentre son travail sur les dossiers nécessitant son intervention.

Dans ce contexte, proposer des formations aux juges sur le secteur de l'énergie prend son sens, pour outiller ces derniers à faire face aux dossiers les plus complexes.

Le processus cible débute par l'identification plus précoce et objective d'un client précarisé en défaut de paiement. Si le consommateur répond à un critère de précarité énergétique prédéfini (précarité énergétique mesurée, cachée ou res-

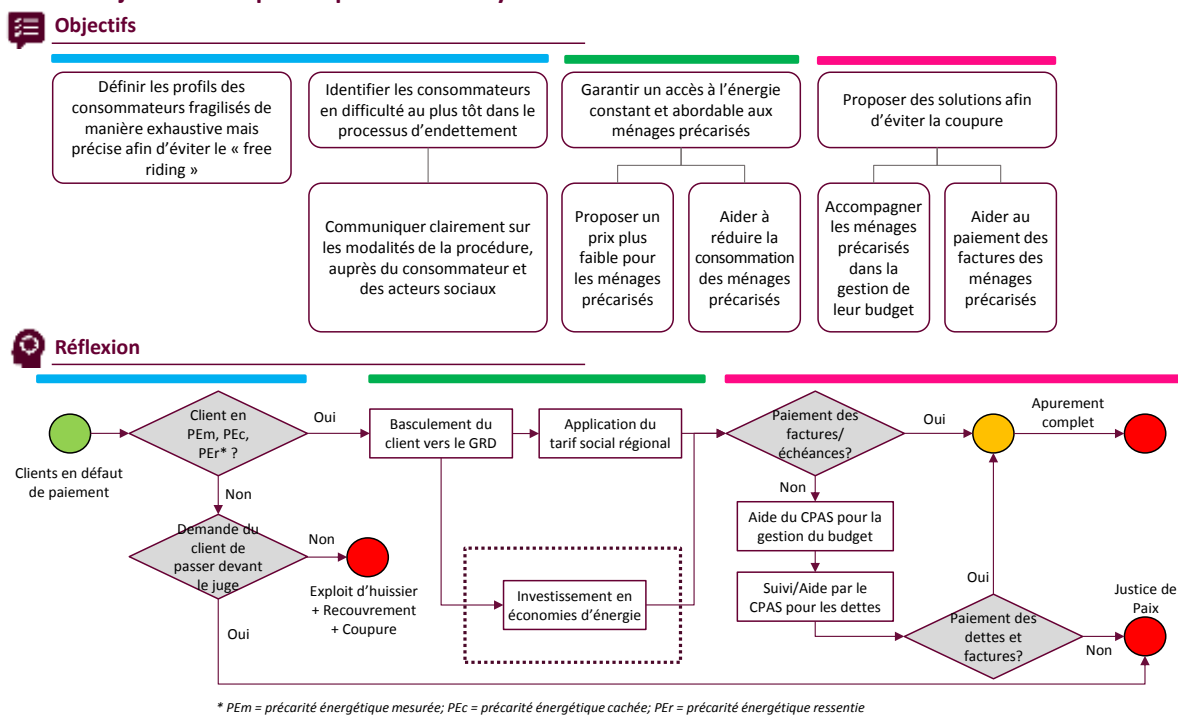
sentie<sup>28</sup>) et se retrouve en défaut de paiement, sa fourniture d'énergie est automatiquement basculée chez le gestionnaire du réseau de distribution, au tarif social régional. **La définition de ce seuil est un enjeu important, il doit suffire pour aider l'ensemble des ménages en situation de précarité, tout en limitant la charge supplémentaire que devra supporter le GRD fournisseur social (transfert de risque, coûts des fournisseurs commerciaux, coût des relevés, etc).**

L'alimentation systématique au tarif social régional permet d'offrir un tarif plus abordable aux ménages en difficulté et de limiter le plus tôt possible l'emballlement de l'endettement. Des investissements en économies d'énergie, financés par un fonds prévu à cet effet, sont également suggérés afin d'aider le ménage à mieux maîtriser ou de réduire sa consommation d'énergie.

Si, malgré ces mesures, le défaut de paiement persiste, le ménage ne se voit pas appliquer de tarif maximum. En revanche, une aide du C.P.A.S. lui est proposée pour la gestion de son budget global. Cette aide, ne se limitant pas nécessairement aux créances énergétiques, permet d'accompagner le consommateur précarisé et de mieux comprendre sa situation.

Cette étape est essentielle car elle permet d'apporter une solution aux ménages les plus précarisés, en ciblant l'intervention des C.P.A.S. sur les consommateurs en situation financière très précaire. Le rôle du C.P.A.S. est central dans toute proposition d'amélioration du système actuel.

Figure 49 – Objectifs et étapes du processus du système cible



SOURCE : Analyse Sia Partners

Suite à cet accompagnement personnalisé, le C.P.A.S. peut également décider d'intervenir en partie dans le remboursement des dettes pour aider les ménages à repartir sur de bonnes bases. La procédure de résiliation de contrat ne se termine que lorsque les dettes sont complètement apurées.

<sup>28</sup> Baromètre de la précarité énergétique (2009-2014), Fondation Roi Baudouin, Décembre 2016.

Si, malgré l'accompagnement et l'aide des C.P.A.S., le client n'est toujours pas capable de (ou disposé à) payer ses factures, la procédure en justice de paix est enclenchée afin d'aboutir à un règlement objectif de sa situation.

Par ailleurs, si le consommateur ne correspond pas aux critères de précarité énergétique prédéfinis, il est supposé être capable de payer ses factures. En cas de défaut de paiement, les fournisseurs peuvent directement enclencher la résiliation du contrat via exploit d'huissier et procéder à la coupure. S'il estime qu'il a des arguments à faire valoir devant un juge, le consommateur doit lui-même enclencher une procédure en justice de paix. Le juge de paix étudie son dossier et détermine si la coupure est nécessaire ou injustifiée.

Ce renversement de l'enclenchement de la procédure est motivé par le souhait des juges de paix d'apporter une véritable plus-value aux dossiers qu'ils traitent. Actuellement la majorité des dossiers est traitée sans analyse spécifique et aboutit sur une décision en faveur du fournisseur. Au sein du système cible, le passage devant la justice de paix reste accessible à tous les consommateurs mais est initié par le consommateur qui estime qu'il a des arguments à faire valoir devant le juge. L'accompagnement par un travailleur social lors de l'audience peut rassurer le consommateur et l'encourager à entreprendre des démarches judiciaires. Le risque associé à cette mesure est que les frais judiciaires pourraient freiner l'introduction de procédures.

Ce système implique qu'un contrôle strict des procédures de résiliation de contrat des fournisseurs **et des procédures de recouvrement des huissiers de justice agissant pour le compte des fournisseurs** soit effectué afin d'éviter tout débordement et d'assurer une protection sociale aux consommateurs. **Brugel peut encadrer cette procédure par le biais d'un contrôle strict et régulier des procédures mises en place par les fournisseurs pour recouvrer leurs créances. Des certifications seront données aux fournisseurs répondant à ces obligations sur toute la procédure et seront révisées de manière périodique.**

La motivation principale de ce remaniement de la procédure est de limiter le nombre de dossiers envoyés en justice de paix, à ceux qui doivent effectivement être analysés par un juge. En effet, les jugements par défaut, pour lesquels le juge n'examine pas les dossiers des clients, sont ainsi éliminés. Le juge de paix dispose alors de plus de temps pour effectuer une analyse approfondie et prendre sa décision en connaissance du dossier.

**Cette procédure permet également de diminuer la dépense associée aux nombreuses procédures judiciaires, dans un contexte où le manque de moyens de la justice sera peu probablement compensé par de nouvelles dépenses de l'Etat.**

**L'accès à l'énergie devant être garanti à tous les ménages, que leur précarité soit structurelle ou conjoncturelle, le système cible ne supprime pas les aides existantes actuellement et peut être combiné avec les pistes précédemment exposées. Ainsi, le ménage garde la possibilité de contracter des plans d'étalement de paiement pour éviter le défaut de paiement et la procédure de recouvrement. Un levier d'amélioration supplémentaire et transversal du système social existant est une communication accrue avec le consommateur en difficulté de paiement, passant entre autres par le secteur associatif.**



VIII. Annexes

A. Courrier adressé à la Fédération des CPAS bruxellois

Bruxelles, le 15 AVR. 2016

Contact : Carine STASSEN  
 Fonction : Chef de service  
 E-mail : cstassen@brugel.be  
 Tél. : +32 2 563 02 09  
 Fax : 02 563 02 13  
 N/Réf.: 145659  
 Dossier: Juge de paix

**CPAS Saint-Gilles**  
 Monsieur Jean SPINETTE  
 Président de la Conférence des CPAS  
 Rue Fernand Bernier 40

1060 Bruxelles

**Concerne : Etude justice de paix : demande de collaboration des CPAS**

Monsieur le Président,

Les Ordonnances énergie bruxelloise obligent les fournisseurs désireux de résilier leur contrat de fourniture avec le client résidentiel à obtenir une décision du Juge de paix.

Nous avons constaté, durant ces deux dernières années, une augmentation substantielle du nombre de ces coupures.

BRUGEL dans une volonté de meilleure compréhension de cet aspect de la protection résidentielle a commandé une étude à un consultant externe, SIA Partners, en vue de réaliser une étude qualitative et quantitative de la problématique.

Afin d'avoir une vue de terrain la plus réaliste possible, nous avons demandé à Jan WILLEMS du CPAS de Bruxelles de faire partie du Comité d'accompagnement de l'étude.

En complément, nous souhaiterions obtenir une collaboration des différents CPAS.

Cette collaboration, nous la concevons au travers d'entretiens réalisés par les travailleurs sociaux de différents CPAS, auprès des ménages se trouvant dans une situation de procédure de résiliation de contrat.

Dans cette perspective, un questionnaire sera élaboré par notre consultant et soumis à la relecture de Jan Willems afin qu'il soit le plus pertinent possible.

Notre étude se voulant qualitative, il est très important que nous puissions comprendre le ressenti des ménages confrontés à des problèmes d'endettement énergétique et plus spécialement à leur perception des procédures judiciaires mises en place.

Nous vous saurions gré de bien vouloir relayer cette demande auprès des différents CPAS.

Dans l'attente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de notre parfaite considération.



Pascal MISSELYN  
 Administrateur



Marc DEPRez  
 Président

**B. Questionnaire de l'enquête sociale, envoyé aux CPAS bruxellois**

**Procédure de coupure en justice de paix - Enquête sociale**

CPAS :

Nom de l'assistant social \* :

N° de téléphone \* :

Adresse mail \* :

*\* Ces coordonnées serviront uniquement si des précisions sur les réponses fournies sont nécessaires*

**Contexte :** Entre 2013 et 2014, le nombre de coupures de clients résidentiels – à l'initiative des fournisseurs et suite à une décision favorable du juge de paix – a augmenté de 210%. Ces coupures effectives cachent un nombre 3 à 4 fois plus important de demandes introduites auprès du juge de paix. Le questionnaire suivant vise à mieux cerner les origines du problème et à étudier la mise en pratique de la procédure de coupure en justice de paix. Les données enregistrées via ce questionnaire seront utilisées uniquement à cet effet et sont anonymes.

En cas de question, veuillez contacter Alexandre Viviers ([alexandre.viviers@sia-partners.com](mailto:alexandre.viviers@sia-partners.com)) ou Aude Robert ([aude.robert@sia-partners.com](mailto:aude.robert@sia-partners.com)).

Merci de votre collaboration !

**A. Profil socio-économique du ménage :**

- |   |   |
|---|---|
| <p>1. Revenu total net du ménage (allocations familiales comprises) : _____ €/mois</p> <p>2. Composition du ménage : _____ personnes</p> <p><input type="checkbox"/> Personne isolée sans enfants</p> <p><input type="checkbox"/> Famille monoparentale</p> <p><input type="checkbox"/> Couple sans enfants</p> <p><input type="checkbox"/> Couple avec enfants</p> <p><input type="checkbox"/> Autre : _____</p> <p>_____</p> <p>3. En ce qui concerne son logement, la personne est :</p> <p><input type="checkbox"/> Locataire</p> <p><input type="checkbox"/> Locataire social</p> <p><input type="checkbox"/> Propriétaire</p> | <p>4. Taille de logement :</p> <p><input type="checkbox"/> Surface habitable : _____ m<sup>2</sup></p> <p>ou</p> <p><input type="checkbox"/> Nombre de pièces : _____ pièces</p> <p>5. Le ménage se chauffe :</p> <p><input type="checkbox"/> Au gaz naturel</p> <p><input type="checkbox"/> Au mazout</p> <p><input type="checkbox"/> A l'électricité</p> <p><input type="checkbox"/> Autre : _____</p> <p>_____</p> <p>6. Type de compteur d'électricité :</p> <p><input type="checkbox"/> Individuel</p> <p><input type="checkbox"/> Collectif</p> <p>7. Si applicable, type de compteur de gaz :</p> <p><input type="checkbox"/> Individuel</p> <p><input type="checkbox"/> Collectif</p> |
|---|---|

8. Nature du bâti :
- Neuf
  - Récemment rénové
  - Performance énergétique moyenne
  - Très énergivore
9. Facture de gaz naturel :
- Consommation : \_\_\_\_\_ kWh/an
  - Montant annuel : \_\_\_\_\_ €/an
  - ou
  - Montant mensuel : \_\_\_\_\_ €/mois
10. Facture de mazout :
- Consommation : \_\_\_\_\_ L/an
  - Montant annuel : \_\_\_\_\_ €/an
  - ou
  - Montant mensuel : \_\_\_\_\_ €/mois
11. Facture d'électricité :
- Consommation : \_\_\_\_\_ kWh/an
  - Montant annuel : \_\_\_\_\_ €/an
  - ou
  - Montant mensuel : \_\_\_\_\_ €/mois
12. Niveau de la dette énergétique cumulée (gaz et électricité) : \_\_\_\_\_ €
13. Fournisseur(s) auprès duquel le ménage est endetté : \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
14. Raison de l'endettement :
- Revenus trop faibles
  - Consommation trop élevée, due à :
    - Comportement de consommation
    - Logement en mauvais état
    - Equipements énergivores
  - Problème de gestion financière
  - Facture de régularisation très élevée
  - Autre : \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
15. Capacité de remboursement mensuel de la dette énergie du ménage : \_\_\_\_\_ €/mois
16. Le ménage sous-consomme-t-il en raison de ses problèmes financiers ?
- Oui
  - Non
17. Le ménage est-il en situation de surendettement ?
- Oui
  - Non

**B. Contexte de l'intervention du CPAS :**

1. Moment de prise en charge du ménage par le CPAS :
  - Avant la mise en demeure
  - Après la mise en demeure
  - Après la pose du limiteur
  - Après la citation et avant l'audience
  - Après la décision du juge
  - Après la décision du juge et un changement de fournisseur
  - Après la coupure
  
2. De quel type de suivi (par le CPAS) bénéficie le ménage ?
  - Aide ponctuelle
  - Médiation de dettes
  - Revenu d'intégration
  - Autre : \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
  
3. La personne dispose-t-elle du statut de client protégé ?
  - Oui, au niveau fédéral
  - Oui, au niveau régional
  - Non, car:
    - Le ménage ne rentre pas dans les conditions du statut régional
    - Les contraintes associées au statut semblent trop importantes
    - La personne ne veut pas obtenir le statut – préciser la raison :  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
    - Le CPAS dispose d'autres pistes pour le ménage – préciser :  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
    - Autre : \_\_\_\_\_

4. La personne comprend-elle la procédure de résiliation de contrat et les documents qui lui sont envoyés ?
  - Oui
  - Non
  
5. Dans le cas où le jugement a déjà eu lieu, la personne s'est-elle présentée devant le juge de paix ?
  - Oui
  - Non, car :
    - Elle n'en voit pas l'intérêt
    - Elle ne peut pas se libérer pour l'audience
    - Elle ne se sent pas à l'aise dans l'environnement judiciaire
    - Elle ne bénéficie pas d'un accompagnement lors de l'audience
    - Elle a trouvé une solution alternative – préciser :  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
    - Autre : \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
  
6. Quelle aide le ménage souhaite-t-il recevoir du CPAS ?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
  
7. Quelle aide le ménage a-t-il reçue du CPAS ?  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

**C. Ressenti par rapport à la procédure :**

1. Comment la personne a-t-elle réagi à la mise en demeure ?  
Le fournisseur a-t-il fait appel à une société de recouvrement ?

2. Quel est le sentiment de la personne par rapport au « plan de paiement raisonnable » proposé par le fournisseur ?

3. Comment la personne a-t-elle réagi à la pose du limiteur ?

4. La personne a-t-elle effectivement eu la citation en main ?  
Quelle a été sa réaction lorsqu'elle l'a reçue ?

5. Comment la personne a-t-elle réagi au passage devant le juge ? Quelle a été la décision du juge ? Une solution a-t-elle été trouvée ?

6. Dans le cas où le juge a autorisé la coupure, comment le ménage évite-t-il la coupure ?

- Changement de fournisseur
  - Paiement de factures par le ménage
  - Paiement de factures par le CPAS
  - Changement du nom du contrat
  - Autre : \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_