

COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

DÉCISION (BRUGEL-DECISION-20240119-256)

relative à la plainte déposée par le Centre d'Appui - Médiation
de Dettes concernant les frais de recouvrement imposés par
certains fournisseurs

Etablie sur base de l'article 30bis, § 2, alinéa 1^{er}, 1° et 18° et § 3, 1° de
l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de
l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale

19/01/2024

Table des matières

1	Base légale.....	3
2	Introduction.....	4
3	Analyse et développement.....	5
3.1	Exposé de la plainte.....	5
3.2	Analyse de BRUGEL.....	7
4	Recours	11
5	Conclusions	11

I Base légale

En vertu de l'article 30bis, § 2, alinéa 1, 1° et 18° et le §3, 1° de l'ordonnance du 19 juillet 2001 de la Région de Bruxelles-Capitale relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale (ci-après « *ordonnance électricité* ») :

« § 2. BRUGEL est investie 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.

BRUGEL est chargée des missions suivantes :

1° donner des avis, études ou décisions motivés et soumettre des propositions dans les cas prévus par la présente ordonnance et par l'ordonnance susvisée du 1er avril 2004 ou leurs arrêtés d'exécution ; [...]

18° contribuer à garantie, en collaboration avec toutes les autres autorités compétentes, l'effectivité et la mise en œuvre des mesures de protection des clients finals ; [...]

§ 3. Brugel exerce les compétences suivantes de manière impartiale et transparente :

1° prendre des décisions contraignantes à l'égard des entreprises actives dans le domaine de l'électricité et/ou du gaz en cas de non-respect des dispositions de la présente ordonnance, de l'ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et de leurs arrêtés d'exécution [...] »

Le présent document répond à ces obligations.

2 Introduction

Le 17 novembre 2023, le Centre d'Appui Médiation de Dettes (ci-après « CAMD ») a saisi le Conseil d'administration de Brugel afin que ce dernier se prononce sur le dépassement par certains fournisseurs, des frais de recouvrement maximaux tels que prévu par l'article 25sexies de l'ordonnance électricité et l'article 20quater de l'ordonnance du 1^{er} avril 2001 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 (ci-après : « ordonnance gaz »). Le CAMD aurait constaté ces dépassements dans une série de cas et pour plusieurs fournisseurs.

Parallèlement à cette interpellation générale, le CAMD a déposé plusieurs plaintes particulières auprès du Service des litiges, qui sont en cours de traitement.

L'interpellation générale du CAMD, ainsi que les plaintes particulières déposées, concernent des faits qui sont antérieurs au 1^{er} septembre 2023, date à laquelle est entré en vigueur le nouveau chapitre XIX du Code de droit économique qui contient des dispositions similaires relatives à la procédure de recouvrement amiable des dettes des consommateurs. Dès lors que les faits soumis à Brugel sont antérieurs au 1^{er} septembre 2023, l'analyse de Brugel sera effectuée par rapport aux Ordonnances électricité et gaz. Cependant, BRUGEL tient à préciser qu'une étude est en cours en interne, en concertation avec les autres régulateurs, afin de déterminer l'impact de cette nouvelle loi dans le secteur énergétique, et son interaction avec les dispositions ordonnantielles bruxelloises.

3 Analyse et développement

3.1 Exposé de la plainte

Le CAMD interpelle BRUGEL concernant une pratique de certains fournisseurs, qu'il considère comme généralisée, et qui consiste en le dépassement du maximum légal des frais de recouvrement amiables des dettes d'énergie des consommateurs.

Le CAMD invoque l'article 25sexies, paragraphe 2, de l'ordonnance électricité, ainsi que son équivalent concernant le marché du gaz¹, lequel prévoit les sommes maximales qui peuvent être réclamées au consommateur dans le cadre de la procédure de recouvrement à l'amiable dont il fait l'objet en cas de non-paiement de sa dette d'énergie.

Le CAMD relève que, selon cet article, les frais supplémentaires ajoutés au montant dû pour la consommateur en énergie ne peuvent s'élever qu'à un maximum de 7,5 euros pour un rappel, de 15 euros pour une mise en demeure et, en tout état de cause, de 55 euros pour les frais totaux de recouvrement et administratifs, par contrat de fourniture.

Or, le CAMD invoque une série de dossiers dans lesquels certains fournisseurs auraient dépassé ces montants lors de la phase de recouvrement amiable. Le CAMD note qu'il peut être difficile d'identifier les différents frais portés en compte et dès lors de détecter les cas de dépassement du maximum légal.

Si dans certains cas les fournisseurs rectifient la situation lors de la contestation, dans d'autres les frais contestés sont maintenus. Selon le CAMD, ceci indique que les fournisseurs n'ont pas mis en place de procédure informatique spécifique et automatique afin que les montants maximum soient respectés.

Par ailleurs, le CAMD note d'autres comportements qu'il considère fautifs dans une série de dossiers :

- Les fournisseurs ne justifient pas leur créance dès lors qu'ils ne communiquent pas les informations relatives aux frais, ou pas de manière claire ;
- Les fournisseurs ne répondent pas aux demandes de clarification des intermédiaires ;
- Les fournisseurs maintiennent que le montant n'est pas dépassé alors que ce serait clairement le cas ;
- Le dépassement n'est pas le fait du fournisseur lui-même, mais de son mandataire (bureau de recouvrement, huissier, avocat), lequel violerait également certaines obligations spécifiques qui lui incombent.

Le CAMD considère que la répétition des cas dont il prend connaissance indiquerait qu'il s'agit-là d'une pratique généralisée, qui pourrait toucher des milliers de consommateurs, lesquels paieraient ces frais sans les contester. Le CAMD note par ailleurs que les personnes concernées sont souvent réticentes à porter plainte, pensant que cela ne serait pas utile ou que cela pourrait nuire à leurs relations futures avec leur fournisseur.

¹ Article 20quater de l'ordonnance gaz.

Plus précisément, le CAMD détaille huit cas pour lesquels il a détecté une violation, soit personnellement soit via différents CPAS, et que BRUGEL reprend ci-dessous :

- Le **dossier n°1** concerne une dette pour consommation d'électricité envers Engie. Dans le cadre d'une procédure de règlement collectif de dettes, Engie a communiqué, le 21 juin 2021, au service de médiation de dettes du CPAS d'Uccle une déclaration de créance indiquant un montant de 269,15 euros en principal, à laquelle était annexée une situation de compte ne détaillant pas ce qui constituait les montants réclamés en principal ou en frais et intérêt. Le 15 juillet 2022, le CPAS demande une copie des factures mentionnées dans la situation de compte. Engie transmet, le 15 septembre 2022, 9 factures. Le CPAS constate que ces factures portent en compte 75 euros de frais de rappel et de mise en demeure. Par ailleurs, le CPAS constate que certaines factures n'ont pas été communiquées, lesquelles semblent néanmoins porter en compte 42,5 euros de frais. Le 26 septembre 2022, le CPAS interpelle Engie, relevant que le montant en principal communiqué le 15 septembre comprend des frais de recouvrement supérieurs au plafond de 55 euros prévu par l'ordonnance. Le CPAS demande une rectification. Engie renvoie une déclaration de créance pour le même montant total, mais dont 194,15 euros en principal et 75 euros en frais. Le CPAS réitère sa demande et reçoit, le 22 décembre 2022, une nouvelle situation de compte pour un montant de 264,15 euros cette fois. Le 10 novembre 2023, une plainte est introduite auprès du Service des litiges de BRUGEL. Le CAMD note que la dette n'a jamais été complètement apurée pendant toute la période litigieuse, de sorte qu'il faut tenir compte de l'ensemble des frais réclamés, estimés à 117,5 euros ;
- Le **dossier n°2** concerne une dette pour consommation d'électricité et de gaz envers Engie. Dans le cadre d'une procédure de règlement collectif de dettes, Engie a communiqué, le 2 mars 2021, au service de médiation de dettes du CPAS d'Uccle une déclaration de créance indiquant un montant de 1 929,44 euros dont 1 861,94 euros en principal et 67,5 euros en frais, à laquelle était annexée une situation de compte ne détaillant pas ce qui constituait les montants réclamés en principal ou en frais et intérêts. Le 13 août 2021, le CPAS demande une copie des factures impayées mentionnées dans la situation de compte. Le 4 janvier 2022, le CPAS rappelle à Engie sa demande. Le 20 janvier, Engie transmet 11 factures dont 4 portant en compte les frais susmentionnés de 67,5 euros, pour la période de janvier à novembre 2020. Le CPAS constate que l'entièreté des factures ne lui a pas été communiquée et en demande le reste le 23 février 2022. Le 28 février, Engie communique au CPAS 11 autres factures, lesquelles portent en compte 75 euros de frais supplémentaires pour la période de mai 2018 à décembre 2019. Le CAMD note que 4 postes de la situation de comptes resteraient injustifiés et pourraient cacher des frais supplémentaires. Le 10 novembre 2023, une plainte est introduite auprès du Service des litiges de BRUGEL. Le CAMD note également qu'à aucun moment la dette n'a été complètement apurée ;
- Le **dossier n°3** concerne une dette pour consommation d'énergie (énergie non spécifiée) envers Engie. Le 7 décembre 2022, dans le cadre d'une médiation de dette amiable, le service de médiation de dettes du CPAS d'Uccle reçoit, de la part d'un bureau d'huissier, un décompte mentionnant une dette de 1 392,41 euros dont 60,38 euros en intérêts. Le 19 avril 2023, le CPAS a contesté le dépassement du plafond de 55 euros et a indiqué la prise en charge par le Fonds Energie du paiement total de la dette, diminué des 9,38 euros de frais contestés. Le 26 mai 2023, l'huissier a entériné la clôture du dossier en l'état, cessant ainsi la réclamation des frais contestés ;
- Le **dossier n°4** concerne une dette pour consommation de gaz et d'électricité envers Engie. Dans le cadre d'une médiation de dette à l'amiable, le service de médiation de dettes du CPAS d'Uccle a négocié un plan de paiement avec un bureau d'huissier. Le 23 février 2023, le CPAS contacte le bureau pour s'informer de l'évolution du solde de la dette. Le 29 juin 2023, le CPAS reçoit un décompte mentionnant 52,5 euros de frais divers et 39,34

euros d'intérêts. De plus, une facture présentait 7,5 euros de frais qui n'avaient pas été repris dans le décompte de l'huissier ; pour un total donc de 99,34 euros de frais et intérêts. Le 14 juillet 2023, le CPAS conteste le dépassement du plafond et demande à l'huissier un décompte corrigé. Ce courrier est resté sans réponse ;

- Le **dossier n°5** concerne une dette pour consommation de gaz et d'électricité envers Engie. Le 12 mai 2023, le titulaire de la dette obtient le statut de client protégé via le CPAS de Woluwe-Saint-Lambert. Le 17 juillet 2023, l'intéressé reçoit une citation à comparaître le 3 octobre 2023 signifiée par l'huissier au nom d'Engie. Le 8 août 2023, l'huissier refuse de suspendre l'audience et communique le décompte. Le CPAS note qu'au 17 juillet, 112,5 euros de frais de rappel et mise en demeure semblent être portés en compte. De plus, au 8 août, le décompte de l'huissier rajoutait des frais de sommation et 254,48 euros d'intérêts. Le 14 août 2023, le CPAS conteste l'audience et le décompte par courriel et demande le détail des factures. Le 28 août, Engie accepte d'annuler la procédure judiciaire mais refuse de réduire et les frais et n'a pas transmis les factures demandées. Il est noté que dans ce dossier, une seule procédure de recouvrement a été entamée pour le gaz et l'électricité. Par ailleurs, à aucun moment la dette n'a été entièrement apurée ;
- Le **dossier n°6** concerne une dette pour consommation d'énergie envers MEGA. Dans le cadre d'une procédure de règlement collectif de dettes débutant le 30 juin 2020, l'huissier mandaté par MEGA envoie au CPAS d'Uccle une déclaration de créance, laquelle consiste en la copie d'un dernier rappel avant citation qui contenait 67,71 euros de frais (dont 12,71 euros d'intérêts) pour la période de mars à avril 2019. Suite à une incompréhension, le titulaire de la dette ne paie pas ses factures d'électricité entre juillet et novembre 2020. Le CPAS constate, lors de l'analyse du dossier, que l'huissier a réclamé au débiteur, pour chacun de ces mois, une « clause pénale » de 50 euros et un supplément d'intérêt pour un montant total de 257,09 euros minimum ;
- Le **dossier n°7** concerne une dette pour consommation d'énergie envers Luminus. Dans le cadre d'une médiation de dette à l'amiable, le service de médiation de dettes du CPAS d'Uccle a reçu, le 18 octobre 2022, du bureau de recouvrement mandaté par Luminus, un décompte mentionnant 455,43 euros de frais et 378,24 euros d'intérêts, pour un total de 833,67 euros. Par ailleurs, une partie des factures étaient prescrites. Le CPAS a pris en charge le montant incontestable de la dette, c'est-à-dire sans les factures et prescrites et avec des frais limités à 55 euros. Le dossier a été clôturé par le bureau de recouvrement ;
- Le **dossier n°8** concerne une dette pour consommation d'énergie envers Luminus. Dans le cadre d'une médiation de dette à l'amiable, le service de médiation de dettes du CPAS de Schaerbeek a reçu de l'huissier mandaté par Luminus un décompte relatif à la période de mai à décembre 2017. Ce décompte contient au minimum 292,20 euros de frais, dont une « clause pénale » de 93,92 euros, un supplément d'intérêt de 93,92 euros et des frais d'huissier divers pour 96,62 euros.

3.2 Analyse de BRUGEL

Les cas invoqués concernent donc le recouvrement amiable, en RBC, de dettes d'énergie ouvertes avant septembre 2023. Les Ordonnances électricité et gaz s'appliquent donc exclusivement.

I. Dispositions de l'ordonnance

Jusqu'au 30 avril 2022, l'article 25sexies, § 2 de l'ordonnance électricité, et son équivalent pour le gaz, disposent que :

« Conformément à l'article 5 de la loi du 20 décembre 2002 relatif au recouvrement amiable des dettes du consommateur, aucune indemnité autre que les montants convenus dans le contrat ne peut être demandée au consommateur.

Pour autant qu'elles aient été contractuellement fixées, aucune somme autre que celles indiquées ci-dessous ne peut être réclamée au consommateur :

1° tous frais de recouvrement pour impayés ne peuvent excéder 7,50 euros pour un rappel et 15 euros pour la mise en demeure, étant entendu que les frais totaux de recouvrement et administratifs ne pourront excéder la somme de 55 euros. Le Gouvernement peut adapter ces montants forfaitaires en tenant compte de l'indice des prix à la consommation ;

2° le solde restant dû ;

3° le montant de l'intérêt contractuel de retard.

Une fois que la procédure de résolution est intentée, aucun autre frais de rappel et de mise en demeure ne pourra être réclamé. Les frais réels de placement et d'enlèvement du limiteur de puissance sont à charge du gestionnaire du réseau de distribution ».

Dans le cadre de la modification des Ordonnances électricité et gaz, et sous l'impulsion de BRUGEL à mettre fin aux incertitudes liées à l'application du régime, le législateur régional a apporté des précisions à cet article. **A partir du 30 avril 2022**, l'article 25sexies, paragraphe 2 de l'ordonnance électricité, et son équivalent pour le gaz, disposent que :

« Conformément à l'article 5 de la loi du 20 décembre 2002 relatif au recouvrement amiable des dettes du consommateur, aucune indemnité autre que les montants convenus dans le contrat ne peut être demandée au consommateur.

Pour autant qu'elles aient été contractuellement fixées, aucune somme autre que celles indiquées ci-dessous ne peut être réclamée au consommateur :

1° tous frais de recouvrement pour impayés ne peuvent excéder 7,50 euros pour un rappel et 15 euros pour la mise en demeure, étant entendu que les frais totaux de recouvrement et administratifs ne pourront excéder la somme de 55 euros **par contrat de fourniture**. Le Gouvernement peut adapter ces montants forfaitaires en tenant compte de l'indice des prix à la consommation. **Pour l'application du présent point :**

a) le plafond de 55 euros s'applique pendant la procédure de recouvrement amiable, dès l'envoi du premier rappel de paiement, et prend fin lors du paiement intégral de la dette ou lors de la saisine du juge de paix ;

b) on entend par « frais totaux de recouvrement et administratifs » : les frais de rappel, de mise en demeure, d'intérêt contractuel de retard, de clause pénale ou d'un tiers qui exerce une activité de recouvrement amiable des dettes ;

2° le solde restant dû ;

Une fois que la procédure de résolution est intentée, aucun autre frais de rappel et de mise en demeure ne pourra être réclamé ».

Sur base de ces dispositions, l'analyse de Brugel est la suivante (point 2).

2. Analyse de BRUGEL

BRUGEL², ainsi que son service des litiges³, s'est déjà prononcé clairement et à plusieurs reprises sur l'application concrète de ces articles, tant avant, qu'après le 30 avril 2022, date d'entrée en vigueur de la modification de l'article 25sexies de l'ordonnance électricité et de son équivalent gaz. Dès lors, dans le cadre de présente analyse, BRUGEL se limite à réitérer son positionnement et la jurisprudence du Service des litiges.

Il est tout d'abord nécessaire de préciser le champ d'application de ces dispositions, qui règlent la procédure de recouvrement amiable. Il résulte des Ordonnances que celle-ci **début** lors de l'envoi d'un rappel pour défaut de paiement et se clôture soit lors du paiement intégral des sommes dues (absence de retard de paiement) **soit lors de la saisine du juge judiciaire**.

Il résulte donc de ces dispositions que les frais de recouvrement ne peuvent excéder 7,50 euros pour un rappel et 15 euros pour la mise en demeure. Les frais totaux de recouvrement et administratifs ne pourront excéder :

- **Avant le 30 avril 2022, la somme de 55 euros par procédure en cours.** Le plafond est unique si la procédure ne vise qu'une source d'énergie ou si elle vise gaz et électricité. Il y a deux plafonds, par contre, là où le fournisseur lance deux procédures de recouvrement distinctes ;
- **Après le 30 avril 2022, la somme de 55 euros par contrat de fourniture.**

Ce plafond de 55 euros s'applique pendant toute la durée de la procédure de recouvrement amiable, donc à partir de l'envoi du premier rappel, et prend fin à la saisine du juge de paix (ou lorsque la dette a été intégralement remboursée).

Les frais totaux de recouvrement couvrent les frais de rappel, de mise en demeure, d'intérêt contractuel de retard, de clause pénale ou d'un tiers qui exerce une activité de recouvrement amiable des dettes.

Par ailleurs, ce plafond s'impose, dans une procédure, aussi longtemps qu'une nouvelle procédure de recouvrement n'est pas lancée. Toutes les factures suivant ce rappel et pour lesquelles il y aurait également un défaut de paiement devront être rattachées à la procédure de recouvrement en cours. Si, suite au remboursement total de sa dette, le client est à nouveau en défaut de paiement pour une facture ultérieure, une nouvelle procédure de recouvrement peut être lancée et permet donc la réclamation de frais de recouvrement, toujours en respectant le plafond de 55 EUR par contrat de fourniture.

Tout autre montant (par exemple, le paiement d'une clause pénale d'un montant forfaitaire au montant de la facture en cas de retard de paiement) n'est pas acceptable. Ceci est valable pour la

² Avis relatif aux nouvelles obligations de service public à charge des fournisseurs du 4 mai 2012 : <https://www.brugel.brussels/publication/document/avis/2012/fr/avis-20120504-140.pdf>

Guide d'interprétation des obligations de service public à charge des fournisseurs en Région de Bruxelles-Capitale mis à jour le 9 février 2023 : <https://www.brugel.brussels/publication/document/brochures/2023/fr/Guide-interpretation-obligations-service-public.pdf>

³ Décision du Service des litiges R2017-059 : https://www.litigesenergie.brussels/publication/document/jurisprudence-service-litiges/2018/fr/R2017-059_d%C3%A9cision_Frais_de_recouvrement_et_administratifs.pdf

Rapport annuel 2015 du Service : <https://www.brugel.brussels/publication/document/rapports/2016/fr/rapport-33-rapport-annuel-2015.pdf>

procédure amiable ; ces dispositions ne sont pas applicables lorsque l'on passe à une procédure judiciaire.

Dès lors, les fournisseurs doivent appliquer les principes évoqués ci-dessus et toute pratique qui ne respecterait pas ces derniers devraient être considérés comme non conforme aux ordonnances électricité et gaz.

Enfin, concernant les autres comportements qui sont soulevés par le CAMD relatif au manque de transparence dans les frais administratifs, BRUGEL rappelle que :

- l'article 25^{duodecies} al.2, de l'ordonnance électricité et son équivalent pour le gaz disposent que « *De plus, les fournisseurs et intermédiaires veillent à garantir un niveau élevé de protection à leurs clients, notamment en ce qui concerne la transparence des conditions contractuelles, l'information générale et les mécanismes de règlement des litiges* ». Dès lors, les fournisseurs doivent assurer proactivement, et à la demande de leurs clients, une information transparente concernant les frais administratifs qui leurs sont imputés ;
- l'article 25^{sexies} §1^{er}, al. 3, de l'ordonnance électricité et son équivalent pour le gaz prévoient qu'en cas de cession de créance, « *2° le cessionnaire reste tenu par les mêmes obligations que le cédant y compris celles imposées dans la présente ordonnance et dans les articles 591, 215° et 628, 25° du Code judiciaire* ». Dès lors, le cessionnaire est tenu de respecter la limitation des frais administratifs et un client peut imposer ce respect à son égard.

Dans l'hypothèse où le CAMD devait considérer qu'un fournisseur n'a pas respecté les principes exposés ci-dessus, ce dernier pourrait déposer une plainte particulière auprès du Service des litiges.

4 Recours

La présente décision peut faire l'objet d'un recours devant la Cour des marchés de Bruxelles conformément à l'article 30undecies de l'ordonnance électricité dans les trente jours à partir de la notification de la décision ou, pour les personnes intéressées à qui la décision n'a pas été notifiée, dans un délai de trente jours à partir de la publication de la décision.

En vertu de l'article 30decies de l'ordonnance électricité, la présente décision peut également faire l'objet d'une plainte en réexamen devant BRUGEL. Conformément à l'article 30undecies, « *En cas de plainte en réexamen conformément à l'article 30decies, le délai visé à l'article 29quater, § 2, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité est suspendu jusqu'à la notification de la décision sur plainte de Brugel, ou en l'absence de décision de Brugel, jusqu'à l'expiration du délai visé à l'article 30decies, § 2* ».

5 Conclusions

Dès lors, BRUGEL demande aux fournisseurs concernés de respecter la procédure établie par les articles 25sexies de l'ordonnance électricité et 20quater de l'ordonnance gaz, telle qu'explicitée dans la présente décision, ainsi que les articles 25duodecies al.2 et 25sexies, §1^{er}, al. 3 de l'ordonnance électricité et leurs équivalents pour le gaz.

La présente décision sera également notifiée aux fournisseurs concernés.

* *

*