

Bruxelles, 13 octobre 2023

**Avis sur la
Proposition de loi modifiant le Code civil en ce qui concerne le délai de
prescription applicable aux créances pour la fourniture d'eau, de gaz,
d'électricité ou de services de communication électronique
(Doc. Doc Parl., Chambre, DOC 55 0336/001)**

Remarque préliminaire : Le présent avis est rédigé uniquement dans la perspective de la prescription applicable aux créances pour la fourniture de gaz et d'électricité.

I. Généralités

Alors que depuis 2017, le Code civil prévoit explicitement que le délai de prescription pour les factures d'énergie, entre autres, est de ¹cinq ans², il s'agissait, d'une part, de confirmer la jurisprudence antérieure de la Cour constitutionnelle et de la Cour de cassation et, d'autre part, de mettre fin à une ambiguïté jurisprudentielle persistante (plus particulièrement en matière d'application du délai de prescription d'un an).

Cinq ans, c'est beaucoup, surtout si l'on tient compte du fait que dans le secteur de l'énergie, un système d'approvisionnement continu s'applique et donc une facturation continue de la consommation d'énergie.

- D'après notre expérience, les clients finals qui sont dans une situation financière précaire sont souvent très vulnérables à cette accumulation continue de dettes énergétiques.
- Les entreprises du secteur de l'énergie disposent des moyens de suivre les créances en souffrance de sorte qu'elles doivent être en mesure d'éviter en temps utile la prescription.
- En outre, il existe différentes manières d'interrompre le délai de prescription, après quoi le délai recommence à courir à partir de zéro (il existe également la possibilité pour les avocats et les huissiers, entre autres, d'interrompre le délai de

¹La loi parle de « créances pour la fourniture de biens et de services via des réseaux de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité ».

² Art. 48 de la loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice qui a ajouté un nouvel alinéa à l'article 2277 de l'ancien Code civil.

prescription en envoyant une mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception, ce qui fait courir un nouveau délai d'un an³)

Un délai de prescription de deux ans semble acceptable. Il convient également de garder à l'esprit qu'un délai de prescription trop court peut inciter les créanciers à engager plus rapidement des procédures en recouvrement judiciaire.

II. Problème de cohérence : la date limite à laquelle le décompte final doit être établi.
--

Mais il y a plus. Les plaintes reçues par le Service de Médiation de l'énergie montrent qu'il n'est pas si rare que ça que les factures soient établies très tardivement. La principale raison est l'introduction du nouveau protocole de communication MIG6 et de la plateforme de données ATRIAS fin 2021. On constate qu'en 2022, 2 959 plaintes concernaient le défaut d'émission de factures d'énergie. En 2023, c'est actuellement le cas pour 2 744 plaintes. Dans bon nombre de ces plaintes, les factures d'énergie n'ont pas pu être établies parce que certains points d'accès des clients finals étaient ou sont toujours bloqués chez le gestionnaire du réseau de distribution ou chez ATRIAS elle-même. Mais dans un nombre non négligeable de cas, il s'est avéré que le fournisseur d'énergie n'a pas réussi ou ne réussit pas à établir les factures d'énergie à temps en raison de problèmes techniques au niveau du système informatique ou du système de facturation. Certains clients finals doivent attendre plus d'un an pour recevoir leur facture d'énergie après que leurs données de comptage ont été enregistrées par un releveur de compteur ou transmises par eux-mêmes au gestionnaire du réseau de distribution ou au fournisseur (respectivement dans le cadre d'un changement de fournisseur ou d'un déménagement). Or, le Code civil stipule que la prescription ne court point à l'égard d'une créance à jour fixe, jusqu'à ce que ce jour soit arrivé⁴. En ce qui concerne les factures d'énergie, le délai de prescription commence à courir à partir de la date de paiement final mentionnée sur la facture (généralement après une période de deux semaines). Quand un fournisseur d'énergie reste en défaut d'établir une facture dans les délais impartis, la date de début du délai de prescription – et par conséquent, bien sûr, la date de fin de la prescription – est reportée.

Les factures de régularisation en matière de consommation d'énergie posent problème pour les raisons suivantes :

- Si un client énergie s'attend à ce que la facture de décompte présente un solde en sa faveur ou s'il sait qu'il en sera ainsi, il doit attendre d'autant plus longtemps son remboursement.
- Si le client est redevable d'une majoration au fournisseur d'énergie, l'absence de facturation peut entraîner une accumulation de dettes avec, surtout en période de crise énergétique, une incertitude quant aux prix (variables) de l'énergie appliqués et à la facture d'acompte attendue pour la période de consommation en cours ou suivante.

³ Art. 2244, § 2, de l'ancien Code civil.

⁴ Art. 2257 de l'ancien Code civil.

- Les règlements techniques des autorités régionales prévoient des délais généralement de deux ans pour rectifier les relevés de compteur enregistrés par le gestionnaire du réseau de distribution. En cas de facturation tardive, le client énergie ne peut également prendre connaissance de la consommation facturée qu'ultérieurement, ce qui raccourcit, voire dépasse, le délai dans lequel il peut contester les relevés de compteur auprès du gestionnaire du réseau de distribution.

Règles actuelles concernant le délai d'établissement d'une facture d'énergie

Niveau fédéral

Au niveau fédéral, il n'existe qu'une seule disposition qui fixe un délai pour l'établissement de la facture, qu'on retrouve dans la partie de l'Accord « Consommateur » qui traite du changement de fournisseur⁵. Cette disposition stipule que l'ancien fournisseur d'énergie du client doit s'engager après la cessation du contrat de fourniture, à transmettre la facture finale au consommateur dans les 6 semaines suivant la réception des relevés de compteur du gestionnaire du réseau de distribution.

Le respect de l'Accord « Consommateur » ne peut être imposé qu'au niveau des fournisseurs d'énergie qui ont signé l'accord⁶.

Au niveau régional

Les règlements régionaux prévoient des délais dans lesquels les fournisseurs d'énergie doivent établir les factures d'énergie.

⁵ Partie 3.2, sixième alinéa, 1) de l'Accord « Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz ».

⁶ (mise à jour source SPF Économie) L'accord a été signé par 18 fournisseurs actifs ou potentiellement actifs sur le marché résidentiel.

Depuis lors, compte tenu des fusions, des retraits du marché, des retraits de l'Accord et du manque d'activité dans l'offre résidentielle, seuls huit fournisseurs sont effectivement concernés par l'Accord :

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------------|
| 1) Antargaz Belgium s.a./n.v. | 5) TotalEnergies (Lampiris s.a./n.v). |
| 2) Aspiravi s.a./n.v. | 6) Luminus s.a./n.v. |
| 3) Eneco Belgium s.a./n.v. | 7) Mega (Power Online s.a./n.v.) |
| 4) Engie Electrabel s.a./n.v. | 8) Trevion s.a./n.v. |

Les sept signataires suivants :

- n'ont jamais été actifs sur le marché résidentiel :
Comfort Energy, Elindus, Eoly Colruytgroup Energy, Gas Natural Fenosa (Naturgy).
- ou ne sont plus actifs sur ce marché :
Belpower International, Direct Energy Belgium (Poweo), ENI Gas&Power, Essent Belgium s.a./n.v., Watz bvba/sprl

Octaplus Energie s'est retiré de l'Accord depuis le 30 juin 2020.

Un certain nombre de fournisseurs tels qu'Elegant, Ebem et Ecopower n'ont pas signé l'Accord Consommateur, mais se sont engagés à le respecter. Les nouveaux fournisseurs tels que Bolt Energie, Energie.be et Dats 24 n'ont pas encore signé l'Accord.

Région flamande

Dans la Région flamande, les règlements techniques prévoient qu'après avoir reçu les données de comptage du gestionnaire du réseau de distribution, le fournisseur d'énergie doit établir une facture dans les six semaines et l'envoyer à l'utilisateur du réseau de distribution, dans les cas suivants :

- le relevé périodique des compteurs ;
- le changement de tarif à la demande de l'utilisateur du réseau de distribution (en cas de fourniture d'électricité) ;
- la rectification des quantités d'énergie ;
- la mise hors service du point d'accès ;
- le remplacement d'un compteur qui fait partie du dispositif de comptage et dont les données de comptage sont utilisées dans le cadre de la facturation d'un contrat d'énergie.

Ce délai est raccourci à quatre semaines dans les cas suivants :

- changement d'utilisateur du réseau de distribution ;
- changement de fournisseur d'énergie ;
- changement combiné ⁷.

Région wallonne

Dans la Région wallonne, les arrêtés d'exécution relatifs aux obligations de service public imposent au fournisseur d'établir au moins une fois par an une facture de décompte pour chaque client final. Cette facture est établie au plus tard 60 jours après la date limite de transmission au fournisseur des données relatives au relevé des compteurs effectué par le gestionnaire de réseau et tel que stipulé dans le règlement technique relatif à la gestion du réseau de distribution⁸.

Région de Bruxelles-Capitale

La réglementation de la Région de Bruxelles-Capitale ne prévoit qu'un délai de 6 semaines en cas de changement de fournisseur ⁹.

⁷ Articles 4.3.48 et 4.3.57 du règlement technique du 24 mars 2003 relatif à la distribution d'électricité en Région flamande.

Articles 4.3.40 et 4.3.49 du règlement technique du 24 mars 2003 relatif à la distribution du gaz en Région flamande.

⁸ Art. 7, § 2, premier alinéa, arrêté du 30 mars 2006 du Gouvernement wallon relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité.

Art. 7, § 2, premier alinéa, arrêté de 30 mars 2006 du Gouvernement wallon relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz.

⁹ Art. 25quatuordecies, § 1er, 7°, ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

Article Art 20undecies, §1, 7°, ordonnance du 1er avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale

Pour les autres situations (relevé annuel du compteur, correction des données du compteur, mise hors service d'un point d'accès, facturation finale en cas de changement de client ou de déménagement du client), aucun délai n'est prévu dans la réglementation bruxelloise.

Quelques obstacles dans la réglementation actuelle

Les obligations du fournisseur envers ses clients imposées par ou en vertu de la réglementation fédérale dans l'Accord « Consommateur » et la législation régionale peuvent être considérées comme faisant partie du contrat de fourniture d'énergie. Par conséquent, lorsque cette obligation n'est pas remplie, il y a manquement contractuel. Théoriquement, le client énergie peut alors poursuivre le fournisseur. Un certain nombre de difficultés se posent toutefois.

- Le point de départ du délai d'établissement de la facture est le moment où le fournisseur a reçu les données de comptage. Si le fournisseur n'a pas reçu ces données de comptage de la part du gestionnaire du réseau de distribution, il n'est en principe pas possible d'établir un décompte, notamment parce que le fournisseur lui-même n'est pas autorisé à faire des estimations des données de comptage à des fins de facturation. Dans un tel cas - qui peut encore se produire pour un certain nombre de points d'accès bloqués depuis la création de la plateforme ATRIAS - le client final ou l'utilisateur du réseau peut s'adresser au gestionnaire de réseau de distribution qui, dans des cas très exceptionnels, peut réparer le dommage en cas de faute dans le chef du gestionnaire de réseau de distribution, de dommage au niveau du client final si le lien de causalité entre les deux peut être prouvé.
- De plus, lorsque le retard est imputable au fournisseur d'énergie, ce client résidentiel devrait prouver le préjudice qu'il a subi, ce qui n'est pas facile. À l'inverse, dans le cas où le même client résidentiel ne paie pas une facture dans le délai imparti, les conditions générales des fournisseurs prévoient une indemnisation forfaitaire, bien que récemment limitée et établie par le Livre XIX « Dettes du consommateur » du Code de droit économique (pas de facturation de frais pour les rappels pour non-paiement de trois échéances et un maximum de 7,50 euros pour les rappels supplémentaires).
- La facture de décompte est une source d'information unique et essentielle pour le consommateur. En effet, la facture de décompte est un document qui, outre la consommation facturée, donne un aperçu complet de tous les coûts facturés suite à la consommation d'énergie, quelle que soit l'entreprise (fournisseur d'énergie, gestionnaire de réseau de distribution, gestionnaire de réseau de transport, etc). Il s'agit donc d'un document indispensable pour le client énergie s'il veut maîtriser ses coûts énergétiques mensuels ou annuels.

Une alternative : un délai maximum pendant lequel la consommation d'énergie peut encore être facturée

Nous proposons de compléter la réglementation existante par un délai maximum qui, s'il est dépassé, ne permet plus de facturer la consommation d'électricité ou de gaz et passé lequel les principes suivants s'appliquent :

- Le délai commence à courir le jour de la réception du relevé du compteur (rectifié) du gestionnaire du réseau de distribution.
- Compte tenu des conséquences d'un retard trop important dans la facturation, la durée du délai imposé doit rester raisonnable : nous suggérons 12 mois.
- Passé ce délai de 12 mois, le fournisseur ne peut plus établir de décomptes en défaveur du client final (consommateur ou PME énergie dont la consommation annuelle ne dépasse pas 100 000 KWh par an pour l'électricité ou 100 000 KWh par an pour le gaz naturel). Dans les cas où le client final doit encore recevoir de l'argent, le fournisseur d'énergie doit bien sûr établir une facture. Ce montant à rembourser sera éventuellement majoré d'intérêts de retard au taux d'intérêt légal, dans le cas où le consommateur dispose d'un droit de paiement en raison d'une facturation erronée ou d'un retard de remboursement causé par le fournisseur d'énergie, comme le prévoit l'accord Consommateur¹⁰.
- Le règlement proposé prévoit une exception dans les cas où l'absence de relevé du compteur et de la facture qui devrait s'ensuivre est due au fait que le client ne s'est pas conformé à la demande ou au rappel du gestionnaire de réseau de distribution de fournir un relevé du compteur analogique. Ces cas diminueront considérablement après le déploiement du compteur numérique, qui permet au gestionnaire de réseau de distribution de relever les données du compteur à distance.

Quelques exemples de pays étrangers

Dans quelques pays européens des mesures ont déjà été prises dans ce sens.

France

En France, une modification du Code de consommation a été insérée en 2016¹¹. Les axes prioritaires de l'article L224-11 sont les suivants :

¹⁰ Partie 2.3.2, a. B. point 11) de l'accord « Le consommateur dans le marché libre du gaz et de l'électricité ».

¹¹ Plus précisément l'Ordonnance n° 2016 du 14 mars 2016.

L'article concerné du Code de la consommation rédigé comme suit :

« Article L224-11

Le fournisseur d'électricité ou de gaz naturel facture, au moins une fois par an, en fonction de l'énergie consommée. Aucune consommation d'électricité ou de gaz naturel antérieure de plus de quatorze mois au dernier relevé ou autorelevé ne peut être facturée, sauf en cas de défaut d'accès au compteur, d'absence de transmission par le consommateur d'un index relatif à sa consommation réelle, après un courrier adressé au client par le gestionnaire de réseau par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, ou de fraude. »

- Les fournisseurs d'électricité et de gaz facturent l'énergie consommée au moins une fois par an.
- La disposition prévoit une période de 14 mois, avec comme point de départ le relevé des compteurs (qu'il s'agisse d'un relevé effectué par le releveur ou par les consommateurs d'énergie eux-mêmes).
- Après l'expiration de cette période, aucune consommation d'électricité ou de gaz ne peut être facturée.
- Cette mesure ne s'applique pas :
 - lorsqu'il n'est pas possible d'accéder au compteur ;
 - lorsque le consommateur ne transmet pas les données de comptage, après que le gestionnaire de réseau de distribution l'a mis en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception ;
 - en cas de fraude.

Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la réglementation applicable n'est pas fixée par la loi, mais par l'autorité de régulation de l'énergie Ofgem (Office of Gas and Electricity Markets).

Les grandes lignes « back-billing rules » sont les suivantes :

- Le système protège non seulement les ménages, mais aussi les petites entreprises.
- Un délai de 12 mois est appliqué.
- Le client peut ne pas être facturé pour sa consommation de gaz et d'électricité au cours de cette période si le fournisseur d'énergie ne lui a pas fourni un relevé en temps utile et il en va de même s'il s'avère qu'il a été sous-facturé.
- Les exceptions sont les problèmes imputables au client énergie, notamment
 - quand le relevé du compteur a été empêché plus d'une fois ;
 - en cas de vol de gaz ou d'électricité.

III. Encore quelques remarques spécifiques sur le nouveau deuxième alinéa de l'article 2277 de l'ancien Code civil proposé

- Nous avons déjà fait remarquer qu'en vertu de l'article 2257 de l'ancien Code civil, les délais de prescription commencent à courir à partir de la date d'échéance. Dans la disposition proposée, nous lisons cependant « à compter de la date de la facture ». Nous supposons qu'il n'y avait pas d'intention de s'écarter de la règle générale concernant le début du délai de prescription, ceci d'autant plus que la différence n'est que de deux semaines.
- Le texte proposé mentionne également la « facture » d'une part et le « règlement annuel » d'autre part, alors que l'arrangement pour les deux est le même (la date de la facture). Dans l'exposé des motifs, nous lisons cependant (avec propre soulignement) : « *Ce délai est aussi raisonnable pour les fournisseurs mêmes. Il est suffisamment long pour leur permettre d'établir un décompte annuel, de dresser leur facture annuelle et de procéder éventuellement aux rectifications nécessaires.* »

Cela suggère fortement que l'intention était en fait de prendre la date du relevé du compteur comme date de début. Dans ce cas, la nouvelle disposition pourrait être libellée comme suit : « ... par 2 ans. S'il s'agit d'une facture de décompte ou d'une facture finale, ce délai commence à courir à compter de la date du relevé du compteur ». Et en ce qui concerne les factures d'acompte, la date d'exigibilité reste alors le point de départ.

IV. Résumé

Le Service de Médiation de l'Énergie est favorable à un délai de prescription plus court de 2 ans à compter de la date du relevé du compteur ou de la rectification de ce relevé.

Si le choix est fait de ne faire courir le délai de prescription de 2 ans qu'à compter de la date d'échéance de la facture d'énergie elle-même, le Service de médiation pour l'énergie propose de limiter dans le temps l'établissement et l'envoi des décomptes annuels, des factures rectificatives ou des factures finales à un maximum de 12 mois à compter de la date à laquelle le fournisseur d'énergie a reçu le relevé du compteur (rectifié) du gestionnaire du réseau de distribution.

Ces propositions semblent apporter une réponse équilibrée et équitable à la proposition de loi soumise pour avis.

J'espère que ces informations vous seront utiles et je me tiens à votre disposition pour tout complément d'information.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

ERIC HOUTMAN

Ombudspersoon voor Energie

Médiateur de l'Énergie