

Bruxelles, le 31 janvier 2024

Avis concernant le
Projet de loi modifiant diverses dispositions relatives aux factures d'énergie
(DOC 55 3725/001)

Limitation du délai de facturation à 12 mois après réception du relevé de compteur

Ce volet du projet de loi est, d'après l'explication fournie (p. 3), basé sur un problème urgent et fréquent signalé par le Service de Médiation de l'Energie dans son rapport annuel de 2022. Nous nous réjouissons évidemment qu'une initiative parlementaire ait été prise pour y répondre.

Cette explication fournit également des chiffres sur le nombre de plaintes, en rapport avec ce problème, reçues par le Service de Médiation. Nous pouvons également ajouter à ces chiffres le nombre de plaintes liées à des factures impayées ou en retard pour l'année 2023. Voici l'évolution pour la période de 2019 à 2023 :

2019	519
2020	567
2021	546
2022	2950
2023	3270

Après être restée relativement stable pendant plusieurs années, l'augmentation considérable à partir de 2022 - plus de quatre fois supérieure par rapport à l'année précédente (+ 440 %) - est tout à fait frappante. Tandis que nous observons une stabilisation, voire une (légère) diminution du nombre de plaintes pour la plupart des types de plaintes en 2023, nous notons une nouvelle augmentation de 10 % pour la catégorie « pas de factures ou factures en retard » par rapport au nombre déjà extrêmement élevé en 2022.

Délai pour l'établissement de la facture

Nous souscrivons au but recherché par les auteurs du projet de loi, à savoir introduire un régime encourageant les fournisseurs « à respecter le délai fixé sous peine de perdre des revenus si les acomptes versés par les consommateurs s'avéraient insuffisants ».

Même s'il existe déjà des délais¹ d'établissement d'une facture d'énergie au niveau régional et en partie fédéral, il est également nécessaire de fixer un délai de « backbilling » au niveau fédéral. Les délais au niveau régional sont appliqués par les régulateurs régionaux de l'énergie et peuvent également être sanctionnés en cas de non-respect par un fournisseur d'énergie. En cas de changement de fournisseur, l'accord dit du consommateur prévoit² un délai de six semaines après réception des données de comptage par l'ancien fournisseur pour l'établissement de la facture finale. Toutefois, cette obligation ne s'applique qu'aux fournisseurs d'énergie signataires et le contrôle du respect de cette obligation incombe à la Direction générale de l'inspection économique du SPF Économie.

En vertu de la réglementation actuelle, le fournisseur d'énergie peut donc être sanctionné, ce qui l'oblige à respecter également les délais. Dans la pratique, cependant, cela n'est d'aucun secours pour les consommateurs qui n'ont pas reçu leur facture d'énergie. Ces deux dernières années, les retards des factures d'énergie ont constitué un

¹En Flandre, un délai de six semaines s'applique notamment pour le décompte annuel (à compter de la réception des données de comptage) ou pour un décompte faisant suite à une rectification de données de comptage ou à la mise hors service d'un point d'accès.

Le délai pour l'établissement d'une facture finale suite à un changement de fournisseur, un changement de client ou un déménagement est quant à lui limité à quatre semaines.

En Wallonie, le relevé annuel est soumis par décret à un délai de 60 jours à compter de la date limite de transmission des données du compteur par le gestionnaire du réseau de distribution et de 6 semaines en cas de résiliation du contrat de fourniture d'énergie par l'une des parties.

En Région de Bruxelles-Capitale, il n'existe qu'une date limite de facturation en cas de changement de fournisseur, à savoir six semaines après avoir informé le fournisseur du changement en question, délai imposé par les ordonnances du 19 juillet 2001 (électricité) et du 1 avril 2004 (gaz) à tous les fournisseurs d'énergie opérant en région bruxelloise. La réglementation bruxelloise ne prévoit aucun délai pour les autres cas de figure (relevé de compteur annuel, correction des données de comptage, mise hors service d'un point d'accès, facturation finale en cas de changement de client ou de déménagement du client).

² (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 de l'absence 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 du 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.

problème principalement lié à la plateforme informatique et de communication ATRIAS lancée à la fin de 2021. Le problème n'est cependant pas nouveau, bien que le risque de facturation tardive soit devenu très manifeste depuis deux ans. En témoignent les chiffres des plaintes des années précédant l'introduction d'ATRIAS (plus de 500 plaintes par an) et le mémorandum du Service de Médiation du 31 décembre 2019 qui abordait déjà cette question

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

Cette période de 12 mois a également été préconisée dans l'avis politique 23.014 du 13 octobre 2013 relatif au délai de prescription pour les factures d'électricité et de gaz naturel ³ <https://www.mediateurenergie.be/fr/publications/avis-23014-du-13-octobre-2023-concernant-le-delai-de-prescription-applicable-aux> En résumé, cet avis dit que 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. En conclusion de cet avis, le Service de Médiation indique que :

« 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. »

L'introduction d'un délai légal de facturation nous semble dès lors souhaitable. Toutefois, nous préconisons de préciser que le dépassement de ce délai ne dispense en aucun cas le fournisseur d'énergie de son obligation de fournir au moins formellement un décompte au client d'énergie, quel que soit le solde négatif ou positif de celui-ci, et ce pour les raisons suivantes :

- Pour savoir avec certitude si une facture (établie trop tard) est à l'avantage ou au désavantage du consommateur d'énergie, il sera nécessaire dans la plupart des cas d'établir une facture, même pro forma ;
- La caractéristique d'une facture d'énergie est que, outre le montant dû, elle contient de nombreuses autres informations intéressantes pour le client : consommation facturée, composition du prix de l'énergie, application ou non du tarif social, prise en compte ou non de réductions, part des tarifs de réseau, taxes facturées, nouveau montant de l'acompte, etc. Il est évident que le consommateur ne peut pas être privé de cette information ;
- Même si le consommateur ne doit pas payer le montant réclamé, il doit avoir la possibilité de contester la facture. Il n'est même pas exclu qu'une éventuelle rectification de la facture puisse encore aboutir à un résultat en sa faveur.

Une solution pourrait être que le consommateur, pour lequel le décompte n'a pas été établi à temps et entraînerait un solde restant dû par lui, reçoive quand même ce décompte. Ce décompte contiendrait alors au moins toutes les informations imposées

³ 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 Parl., Chambre, DOC 55 0336/001)

par la loi (notamment celles imposées par l'arrêté royal du 9 décembre 2021 fixant les autres exigences minimales auxquelles doivent répondre les factures et les informations relatives à la facturation de gaz et d'électricité), étant entendu que le montant final, duquel sont déduites les acomptes facturés, serait immédiatement suivi d'un crédit d'exactly le même montant et, par conséquent, « à payer : 0,00 euro ».

Champ d'application « ratione personae »

Concrètement, le projet de loi prévoit l'ajout d'un point 4° à, respectivement, l'article 15/5bis, § 11/1, alinéa 1er de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations (ci-après dénommée loi gaz) et l'article 18, § 2/1, alinéa 1er de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité (ci-après dénommée loi électricité). Dans chaque cas, il s'agit des obligations que, selon les premières phrases des deux paragraphes des articles concernés, les fournisseurs doivent remplir en ce qui concerne la « facturation aux clients finaux ».

On entend par client final « toute personne physique ou morale qui achète (du gaz ou de l'électricité) pour son propre usage » (article 1, 23° de la loi gaz et article 2, 14° de la loi électricité). Il s'agit donc d'une définition très large, qui se réfère à tous les clients d'énergie, sans distinction entre les clients domestiques et professionnels, les personnes physiques ou morales ou toute autre subdivision. Il ne nous semble pas non plus qu'il y ait une raison de différencier le statut des clients d'énergie en ce qui concerne les obligations de facturation, y compris la nouvelle disposition proposée sur la facturation tardive.

Le texte proposé pour le nouveau point 4° fait référence à la facturation de la consommation de gaz et d'électricité « au détriment du consommateur ». Le terme « consommateur » apparaît à d'autres endroits dans les lois sur le gaz et l'électricité, mais n'est défini dans aucune de ces lois (par exemple, il est défini dans le code du droit économique, mais uniquement pour l'application de ce code). Pour éviter toute confusion quant au champ d'application de la nouvelle disposition, nous proposons de faire référence à la facturation de la consommation « au détriment du client final ».

Point de départ de la période de 12 mois

Selon le projet de loi, les 12 mois commenceraient à courir à partir de la réception du relevé du compteur par le fournisseur. Ce choix nous semble plausible, car dès lors, la balle est dans le camp du fournisseur, qui peut risquer une pénalité en cas de dépassement du délai de facturation.

Une difficulté éventuelle pour les clients pourrait résider dans le fait qu'ils ne sont pas automatiquement informés de la date de réception du relevé de compteur. Toutefois, en cas de litige, les gestionnaires de réseaux de distribution ont pour mission de fournir les informations nécessaires au consommateur d'énergie.

L'ancrage juridique d'une mise à jour régulière de la facture d'acompte

Le Service de Médiation reçoit également un grand nombre de plaintes concernant des factures d'acompte. Voici, pour les cinq dernières années, le nombre de plaintes dans lesquelles des consommateurs ont eu des problèmes liés aux acomptes, en gardant toujours à l'esprit que les plaintes adressées à notre service ne constituent que la partie émergée de l'iceberg.

2019	424
2020	392
2021	2101
2022	3274
2023	1313

Ces chiffres incluent également les plaintes non liées au montant de l'acompte (par exemple, les plaintes concernant le rythme convenu, mensuel ou non, des factures d'acompte). La grande majorité de ces plaintes concerne, cependant, le montant de l'acompte. Ce n'est pas une coïncidence si l'évolution remarquable du nombre de plaintes de ce type - l'augmentation énorme soudaine en 2021, suivie d'une nouvelle hausse en 2022 et d'une baisse significative en 2023 - est presque parallèle à l'évolution des prix de l'énergie.

Nous sommes tout à fait d'accord avec la proposition d'inscrire également dans la loi le principe, énoncé dans le « Protocole sur les factures d'acompte d'énergie », de calculer l'acompte au moins trois fois par an et de proposer un montant ajusté si nécessaire. L'autorégulation laisse en effet la possibilité aux entreprises énergétiques de revenir sur des engagements pris au bénéfice des clients (le protocole a d'ailleurs été conclu pour une période de deux ans) ou d'y apporter des modifications qui échappent au contrôle du Parlement.

Comme l'affirment à juste titre les auteurs de la proposition dans leur explication, l'adaptation en temps utile du montant de l'acompte rendrait plus gérable l'impact de la facturation sur les coûts énergétiques des ménages. Un ajout utile serait que le calcul du montant ait également lieu après une révision du contrat de fourniture d'énergie ou une reconduction d'un contrat d'énergie à des prix différents - ce qui ne signifie pas pour autant qu'il s'agirait d'un quatrième calcul sur une année.

Le Service de Médiation a en effet déjà suggéré d'obliger le fournisseur d'énergie d'ajuster la facture d'acompte lorsque les prix changent à la suite d'un nouveau contrat. Les consommateurs qui n'ont pas lu ou compris la communication relative au renouvellement de leur contrat d'énergie pourraient s'en rendre compte plus rapidement. De cette manière, les consommateurs réagiront plus rapidement et ne devront pas attendre leur décompte annuel pour se retrouver finalement confrontés à des prix de l'énergie modifiés (plus élevés).

Une alternative aux discussions sur le montant des factures d'acompte est ce que l'on appelle les décomptes mensuels, une formule pour laquelle les clients en Flandre peuvent opter. Cependant, cette option ne constitue pas une solution pour tous les consommateurs car elle nécessite l'installation d'un compteur numérique et ne permet pas non plus une répartition égale des coûts de l'énergie sur 12 mois. Une facturation mensuelle basée sur la consommation réelle offre évidemment des avantages en termes

de gestion de la consommation, puisque le client a déjà une vue d'ensemble de son coût de consommation après un mois. En outre, il n'y a plus de discussion sur le montant des factures d'acompte et sur la question de savoir s'il faut ou non préfinancer la facture annuelle d'énergie en faveur du fournisseur (acomptes trop élevés) ou du client (acomptes trop faibles). Mais il n'est pas possible pour tous les clients de payer des factures d'énergie mensuelles élevées avec le budget mensuel du ménage pendant les mois d'hiver et/ou pendant les mois où les prix de l'énergie sont (exceptionnellement) élevés. Dans ces cas de figure, l'étalement des coûts sur une année doit rester possible.

Comme les consommateurs sont loin d'être toujours conscients des droits qui sont les leurs, nous saluons également la proposition selon laquelle le fournisseur informerait le client résidentiel de son droit de s'opposer à la modification du montant de l'acompte.

Nous espérons que ces informations vous seront utiles et nous nous tenons à votre disposition pour tout complément d'information.

Veillez agréer nos sincères salutations.

ERIC HOUTMAN
Ombudspersoon voor Energie

MAURICE BOHET
Médiateur de l'énergie