

VI. Energie et eau

Ce chapitre est consacré aux services publics en matière d'eau et d'énergie sous un angle d'approche 'pauvreté'. Rappelons que dans ce rapport, nous considérons les services publics dans une approche large et prenons en compte des organisations à qui les autorités publiques ont délégué des missions de service public.

Le Service a déjà travaillé les années précédentes sur l'énergie et l'eau ; un chapitre est consacré à cette thématique dans le Rapport 2008-2009. Le présent texte se base sur ces travaux antérieurs, sur une actualisation des données, points de vue et recommandations, ainsi que sur une large concertation avec divers acteurs, dont la liste figure en fin de chapitre.

Dans une première partie, nous examinons la situation concernant le droit à l'énergie et le droit à l'eau et à l'assainissement (système d'assainissement), en Belgique et sur le plan international et quels sont les acteurs qui contribuent à l'effectivité de ces droits. Le contexte est différent pour l'énergie et pour l'eau : les marchés du gaz et de l'électricité sont libéralisés dans les trois Régions alors que ce sont des institutions publiques – les sociétés des eaux – qui prennent en charge la fourniture d'eau.

Dans une deuxième partie, nous évoquons divers aspects relatifs à la protection du consommateur, avec une attention spécifique pour les consommateurs qui vivent dans la pauvreté ou la précarité. Il s'agit des techniques de vente (uniquement d'application pour l'énergie), des factures, des garanties, de l'information et de l'accompagnement.

De nombreux ménages pauvres vivent dans des situations dans lesquelles leur propre consommation d'énergie et d'eau ne peut être mesurée, parce qu'il n'y a pas de compteur individuel ou dans des situations dans lesquelles ils sont fournis via une installation collective de chauffage. Cela complique le calcul de la facture. De telles situations engendrent aussi des problèmes pour l'application des prix sociaux maximaux et des obligations de service public.

Dans une quatrième partie, nous traitons de la fixation et de la régulation des prix. Ce cadre détermine naturellement dans quelle mesure les ménages peuvent bénéficier de la fourniture d'énergie et d'eau. Nous identifions un certain nombre d'éléments qui servent de base pour une tarification qui répond à des critères sociaux, solidaires et écologiques ; ceci comporte aussi un volet relatif aux tarifs sociaux et exemptions.

Un certain nombre de ménages éprouvent des difficultés à payer les factures d'énergie et d'eau et ont des arriérés de paiement. La question est de savoir comment organiser au mieux un service minimal – une fourniture minimale – de façon à ce que les ménages continuent à bénéficier d'énergie et d'eau pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine. Nous examinons aussi dans ce point comment procéder en cas de difficultés de paiement, en visant une solution durable et respectueuse pour la position en droit du client. Une attention particulière est ici accordée - sur la base de signaux de terrain - aux ventes de créances à des entreprises spécialisées en recouvrement.

Le montant de la facture est en grande partie déterminé par les caractéristiques du logement. La sixième partie de ce chapitre examine les services existants pour améliorer les prestations en énergie et eau du logement, en particulier pour des personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité.

Le chapitre se termine par des recommandations aux différentes autorités publiques et aux divers acteurs.

1. Droit à l'énergie et droit à l'eau et à l'assainissement

*"Un homme politique a déclaré un jour : 'Le thème de l'énergie est le cœur de notre société'. Un cœur, on ne le néglige pas. Un cœur qui fonctionne bien assure la circulation sanguine au niveau du cerveau, ce qui permet à tous les organes majeurs de notre corps de recevoir de l'oxygène. Le cœur est donc, littéralement, un organe vital. Il en va de même pour l'énergie."*³⁴⁸

*"L'eau et l'énergie ne sont pas des marchandises, mais des droits vitaux. Toute recommandation, toute réglementation doit être vérifiée sous cet angle : est-ce qu'elles garantissent ce droit ?"*³⁴⁹

1.1. Droit interne

Le droit à l'eau et à l'assainissement et le droit à l'énergie ne figurent pas expressément dans notre Constitution mais on peut argumenter qu'ils sont contenus dans l'article 23 de la Constitution, selon lequel chacun a le droit de vivre conformément à la dignité humaine. D'un point de vue juridique, ils peuvent être reliés au droit à un logement décent, mais également au droit à la protection d'un environnement sain, tous deux garantis par l'article 23 de notre Constitution. Il est en effet impossible de parler d'un logement décent sans accès suffisant à l'eau et à l'énergie, et le manque d'eau et d'énergie peut nuire à la santé. Dans des rapports antérieurs du Service, des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent signalent que nombre de leurs problèmes de santé sont imputable aux mauvaises conditions dans lesquelles elles vivent, comme l'absence d'eau chaude ou un chauffage insuffisant³⁵⁰.

En matière d'eau, la Belgique a déjà signé en 1999 le 'Protocole sur l'eau et la santé' du Conseil économique et social des Nations unies et l'a ratifié en 2004, mais l'objectif d'entériner l'eau comme un droit dans les textes consacrant les droits de l'homme n'est donc toujours pas réalisé.

Le droit à l'énergie est également reconnu de manière implicite via d'autres réglementations, suivant lesquelles une fourniture minimum garantie peut être considérée comme une composante d'un droit effectif à l'énergie³⁵¹. Nous trouvons des dispositions relatives au fait de pouvoir disposer d'eau et de l'assainissement ainsi que d'énergie dans les codes régionaux du logement.

Les demandes de coupures qui leur sont adressées ne sont pas toujours acceptées par les juges de paix, qui se réfèrent au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il existe de la jurisprudence selon laquelle une fourniture minimale doit être maintenue. C'est ainsi qu'en 2009, une société wallonne des eaux a demandé au Juge de Paix de faire droit à sa demande de couper la fourniture d'eau au motif que son client a accumulé de nombreux impayés. Le juge a refusé une coupure totale estimant qu'une telle mesure mettrait à mal le droit à l'eau : ce droit est en effet reconnu, via l'interprétation donnée à des dispositions contenues dans des textes consacrant les droits de l'homme et en référence au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine consacré par l'article 23 de la Constitution. *"Celle-ci, dit le juge, constitue en effet un principe supérieur qui s'impose à tous les acteurs de la vie économique, qu'ils relèvent du secteur privé ou du secteur public mais, a fortiori, en va-t-il ainsi lorsqu'ils sont investis d'une mission de service*

³⁴⁸ Contribution de Mieke Clymans de *Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie* durant la concertation du 27 juin 2014.

³⁴⁹ Contribution du Groupe de travail Eau-Energie d'ATD Quart Monde du 5 octobre 2015.

³⁵⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003). *En dialogue (Rapport bisannuel décembre 2003)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des

chances et la lutte contre le racisme, p. 91, <http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel2.htm>.

³⁵¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Lutte contre la pauvreté (Rapport 2008-2009 Partie 1)*, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p. 135, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Rapport2009_FR.pdf.

*public qui touche aux droits fondamentaux de tout être humain.*³⁵²

1.2. Droit international

Le droit à l'eau et à l'énergie (en suffisance) n'est pas consacré de manière explicite dans les traités internationaux en matière de droits de l'homme en tant que droit comme tel³⁵³. Mais des pas ont été franchis ces dernières années dans la perspective d'une reconnaissance de ces droits comme droits de l'homme.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (PIDESC) ne contient pas de référence à l'énergie ou à l'eau. L'article 11, § 1 reconnaît à toute personne le droit à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Le Comité DESC a déjà laissé clairement entendre que l'accès à l'électricité faisait intrinsèquement partie d'un logement décent si bien qu'en conséquence, les pouvoirs publics doivent en assurer l'accès avec le maximum de moyens disponibles, en accordant une attention prioritaire aux droits des groupes vulnérables au sein de la société, telles les personnes qui vivent dans la pauvreté. Il en va de même pour l'accès à l'eau potable et à un système d'assainissement. Le Comité DESC couple le droit à l'eau non seulement à l'article 11, mais également au droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé qu'elle soit capable d'atteindre, comme stipulé à l'article 12 du Pacte. Le Comité affirme que le droit à l'eau est indispensable pour mener une vie digne; il est une condition préalable

à la réalisation des autres droits de l'homme³⁵⁴. Dans son Observation générale n°4, le Comité soutient que certains éléments inhérents au droit au logement doivent être respectés dans toutes les circonstances, notamment l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures, permettant un accès aux ressources naturelles et communes telles l'eau potable, l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage et un système d'assainissement³⁵⁵.

Le droit à l'eau est mentionné explicitement dans certains traités thématiques concernant les droits de l'homme, comme la Convention des Nations Unies (NU) sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art.14 §2) et la convention des NU pour les droits de l'enfant (art.24 §2). Il n'est toutefois jamais mentionné comme droit en tant que tel³⁵⁶.

Des résolutions du Conseil des droits de l'homme et de l'Assemblée générale des Nations Unies relatives au droit à l'eau et à l'assainissement constituent aussi une avancée vers la reconnaissance au niveau international. En juillet 2010, l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaissait le droit à l'eau et à l'assainissement comme un droit de l'homme, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme³⁵⁷. En septembre 2010, le Conseil des Droits de l'homme des Nations Unies a affirmé que

³⁵² Justice de Paix de Fontaine-l'Évêque, 15 octobre 2009, inéd. Cette décision est consultable sur le site du Service, rubrique 'Jurisprudence droits fondamentaux et pauvreté', http://www.luttepauvrete.be/juris_justice_paix_fontaine_eveque_20091015.htm.

³⁵³ Vandenhole, Wouter (2009). "Energiearmoede in Vlaanderen: naar een grondrecht op energie?" in Jan Vranken et al., *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2009*, Leuven, Acco, p. 237.

³⁵⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (2002). Observation générale No. 15, Le droit à l'eau (arts. 11 and 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/2002/11 (20 janvier 2003), <http://www.unhcr.fr/4ba352cc6.htm>

³⁵⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (1992). Observation générale N° 4, le droit à un logement suffisant (art.11 du Pacte des droits économiques, sociaux et culturels), E/1992/23, http://www1.umn.edu/humanrts/esc/french/general_comments/4_gc.html

³⁵⁶ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009), *op.cit.* p. 165.

³⁵⁷ Nations Unies – Assemblée générale (2010), résolution 64/292; résolution 68/157 (2013), <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/-opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cc926d72> http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/157

le droit à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant et qu'il est indissociable du droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi que du droit à la vie et à la dignité. La résolution confirme le droit à l'eau et à l'assainissement comme faisant partie du droit international existant. Elle confirme aussi que c'est aux Etats qu'incombe au premier chef la responsabilité de garantir le plein exercice de tous les droits de l'homme, et que le fait de déléguer la fourniture de services d'approvisionnement en eau potable et/ou de services d'assainissement à un tiers n'exonère pas l'État de ses obligations en matière de droits de l'homme. Elle rappelle que les États doivent veiller à ce que les fournisseurs de services non étatiques :

- a) s'acquittent de leurs responsabilités en matière de droits de l'homme lorsqu'ils accomplissent les différentes tâches qui leur sont confiées, en s'efforçant notamment, en collaboration avec l'État et les parties prenantes, de détecter les risques de violation des droits de l'homme et d'y remédier;
- b) contribuent à fournir des services de distribution d'eau potable et d'assainissement qui soient acceptables, accessibles et abordables, de bonne qualité et en quantité suffisante;
- c) intègrent les droits de l'homme dans les études d'impact, le cas échéant, afin de détecter les problèmes liés aux droits de l'homme et de contribuer à les surmonter;
- d) élaborent, au niveau de l'organisation, des mécanismes de plainte bien conçus pour les usagers et s'abstiennent de faire obstruction à l'accès aux mécanismes de responsabilisation relevant de l'État³⁵⁸.

En septembre 2015, les Nations Unies ont approuvé 'l'Agenda 2030 pour les objectifs de développement durable' : pour fin 2030, éradiquer la pauvreté, lutter contre l'inégalité et l'injustice et

³⁵⁸ Conseil des droits de l'homme (2010), Résolution A/HRC/RES/15/9, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/34/PDF/G1016634.pdf?OpenElement>

contre le réchauffement climatique. Parmi les 17 objectifs de développement durable, qui sont formulés au niveau mondial et dans une perspective de droits universels, il y en a deux relatifs à l'eau et à l'assainissement ainsi qu'à l'énergie³⁵⁹.

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ne contient aucune disposition relative à l'énergie, l'eau et l'assainissement mais il est possible d'établir un lien indirect avec le droit à l'énergie via le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 CEDH) et l'interdiction de la torture et des traitements inhumains (article 3 CEDH).

Une base légale supplémentaire peut être trouvée dans la Charte sociale européenne révisée de 1996, dans le cadre de laquelle le Comité européen des droits sociaux stipule que le droit à un logement décent contient une référence implicite à une habitation sûre (du point de vue de la santé), ce qui suppose notamment un équipement de base comme l'électricité. Ce Comité a en outre souligné la responsabilité des pouvoirs publics de veiller à éviter l'interruption de services essentiels comme l'eau et l'électricité.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné que *"l'accès à l'eau doit être reconnu comme un droit de l'homme car l'eau est indispensable à la vie sur la planète et constitue un bien commun de l'humanité"*³⁶⁰. L'UE a, elle aussi, rappelé que *"tous les États ont des obligations en matière de droits de l'homme, relatives à l'accès à l'eau potable, qui doit être disponible, physiquement accessible, d'un coût abordable et d'une qualité acceptable"*³⁶¹.

En réponse à l'initiative citoyenne européenne 'L'eau et l'assainissement sont un droit humain!

³⁵⁹ <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html>.

³⁶⁰ Résolution 1693/2009 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

³⁶¹ Déclaration de la Haute représentante, Catherine Ashton, au nom de l'Union européenne, à l'occasion de la journée mondiale et européenne de l'eau, 22 mars 2010, <http://register.consilium.europa.eu/> : doc. 7810/10.

L'eau est un bien public, pas une marchandise!³⁶², la Commission a publié en 2014 une communication³⁶³, dans laquelle elle fait référence au premier considérant de la directive-cadre relative à l'eau ("*L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tels*"³⁶⁴) et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Charte reconnaît certains droits et principes qui peuvent être interprétés comme ayant un intérêt direct pour l'accès à une eau potable saine et à un meilleur assainissement. L'absence d'un tel accès est une atteinte aux droits fondamentaux, tels que le droit à la dignité humaine (article 1 de la Charte) ou le droit à la vie (article 2). La Commission souligne notamment comme il est important que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement soit un droit de l'homme, que le caractère abordable de l'eau est essentiel³⁶⁵ et qu'il s'agit d'un bien public. La réaction du Comité économique et social européen à cette communication était mitigée: positive, notamment par rapport à l'exclusion de l'eau potable des nouvelles règles européennes sur les concessions, mais négative parce que la Commission n'a pas fait de nouvelles propositions relatives à un instrument européen en vue de reconnaître le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement (législation qui fasse du droit à l'eau et à l'assainissement un droit de l'homme au sens que lui donnent les Nations unies). Le Comité souligne aussi le manque de données sur l'ampleur du phénomène au sein des groupes vulnérables,

comme les sans-abri, les Roms etc³⁶⁶. Le Parlement européen a souligné plusieurs éléments positifs dans la réponse de la Commission européenne, mais estime que celle-ci ne va pas assez loin dans la reconnaissance du caractère public de la fourniture d'eau; le Parlement européen "*reconnait que les services d'eau et d'assainissement sont des services d'intérêt général et que l'eau n'est pas une marchandise mais un bien commun et que, dès lors, elle devrait être fournie à des prix abordables qui respectent le droit des personnes à une qualité d'eau minimale et prévoient l'application d'un tarif progressif; demande aux États membres de veiller à l'application d'un système de tarification de l'eau et de l'assainissement juste, équitable, transparent et adéquat pour garantir à tous les membres de la population l'accès à des services de qualité, indépendamment de leurs revenus*"³⁶⁷.

1.3. Acteurs compétents pour rendre effectif le droit à l'eau et à l'assainissement et le droit à l'énergie

La fourniture d'eau et d'énergie n'est pas organisée de la même manière et les missions sont menées à bien par des types d'acteurs différents dans les deux secteurs.

Les marchés du gaz et de l'électricité sont totalement libéralisés dans les trois Régions. Un ménage conclut un contrat avec un fournisseur (une entreprise). Viennent ensuite les gestionnaires de réseau – il s'agit d'organismes publics – qui pourvoient l'exploitation des réseaux de distribution constitué de câbles et de conduites; ils ont également des missions en matière de

³⁶² www.right2water.org

³⁶³ Commission européenne (2014). *Communication de la Commission sur l'initiative citoyenne européenne "L'eau et l'assainissement sont un droit humain. L'eau est un bien public, pas une marchandise!"*, Bruxelles, COM (2014) 177 final, http://ec.europa.eu/transparency/com_r2w_fr.pdf.

³⁶⁴ Directive-cadre Eau, 2000/60/EG du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, *Journal officiel* n°L327, 22 décembre 2000, p L327/1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:L:2000:327:TOC>

³⁶⁵ Le caractère abordable de l'eau est considéré comme un élément des politiques élaborées par les États membres en vue de réduire la pauvreté et de lutter contre l'exclusion sociale, qui sont également soutenues et complétées au niveau de l'UE, en référence au paquet de mesures d'investissements sociaux.

³⁶⁶ Comité économique et social européen (2014). *Avis sur la Communication de la Commission à propos de l'initiative citoyenne "L'eau et l'assainissement sont un droit humain! L'eau est un bien public, pas une marchandise!"* (COM (2014) 177 final, NAT/644, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0177:FIN:FR:HTML>).

³⁶⁷ Résolution du Parlement européen du 8 septembre 2015 sur le suivi de l'initiative citoyenne européenne "L'eau, un droit humain" (Right2Water) (2014/2239(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0294+0+DOC+XML+V0//FR>.

stimulation de l'utilisation rationnelle de l'énergie et interviennent en qualité de fournisseur social. Fin 2012, le gestionnaire du réseau bruxellois (SIBELGA) a connu une mutation, passant du statut d'intercommunale mixte à celui de service public pur, entièrement aux mains du secteur public. Les marchés de l'électricité et du gaz sont contrôlés par le régulateur fédéral et les régulateurs régionaux (Commission de régulation de l'électricité et du gaz (CREG), le '*Vlaamse regulator van de elektriciteits- energiemarkt*' (VREG), la Commission wallonne pour l'Energie (CWAPE) et le régulateur bruxellois pour le gaz et l'électricité (BRUGEL).

Quelques années ont été nécessaires avant que les consommateurs ne commencent à prendre pleinement conscience de la nouvelle situation - la liberté de choix du fournisseur de gaz et d'électricité. Chaque année, de nombreux ménages changent de fournisseur. Mais le consommateur - et les travailleurs sociaux - éprouvent encore souvent des difficultés pour se retrouver dans la multitude d'acteurs et dans la réglementation. Les groupes confrontés à la pauvreté ou à la précarité, certainement, se heurtent à un manque d'information, à la complexité de la législation, etc.

Les participants à la concertation ont aussi souligné la difficulté du rôle des services publics. Ils sont occupés à réparer les failles du système actuel de marché libéralisé de l'énergie, tant en termes de financement (dettes) que de procédures (avis, conseil, médiation entre acteurs de marché) et à informer le public de manière vulgarisée.

En Belgique, depuis 1836 déjà, les communes ont pour mission de garantir à leurs habitants l'accès à l'eau potable. Dès 1907, une loi sur les intercommunales encourage les communes à collaborer et prévoit déjà que la distribution d'eau potable doit être guidée par l'intérêt général. En Belgique, comme dans la plupart des pays, la distribution d'eau revêt donc dès le début un caractère public et non privé - tout comme dans la plupart des pays. Les sociétés de distribution que nous connaissons aujourd'hui sont les descendantes de ce système. Il n'existe plus beaucoup de

sociétés communales, la plupart s'étant regroupées en intercommunales (une même société pour plusieurs communes), voire au sein de sociétés régionales.

Aux plans européen et régional, un cadre légal est proposé, mais différents acteurs soulignent de très nombreuses différences dans la politique et les pratiques des compagnies des eaux. Dans chaque Région, une instance est désignée qui assume le rôle de régulateur. Les participants à la concertation insistent sur l'importance du caractère public des compagnies des eaux.

Tant pour l'énergie que pour l'eau, des organisations sont entretemps apparues sur le terrain dont la volonté est d'apporter une contribution à la réalisation du droit à l'énergie ainsi qu'à l'eau et à l'assainissement ; elles sont actives sur les plans de l'information, de l'accompagnement et de la réalisation de mesures d'économie, etc. Un rôle particulier a aussi été attribué aux CPAS qui très souvent ont créé un service spécifique pour l'énergie et l'eau.

Les participants à la concertation soulignent aussi qu'il est important de faire un lien avec les acteurs de la politique du logement (qualité du logement, usage rationnel de l'énergie et de l'eau,...).

2. Protection du consommateur

"Ces quatre dernières années, de nombreuses consultations ont été organisées sur la question de l'accès à l'énergie : évaluation des mesures sociales, tarification progressive, compteurs intelligents, etc. Les organisations sociales et de consommateurs ont été invitées à participer à ces différents processus, selon des formes et des délais très variables, et l'ont fait avec les moyens limités qui sont les leurs. Mais les représentants des consommateurs sont encore trop souvent perçus comme des 'facilitateurs' chargés de renforcer l'acceptabilité sociale des décisions prises par 'ceux qui savent'. Très souvent pourtant, des débats d'apparence purement technocratiques

dissimulent une série de choix politiques et de société."³⁶⁸

Il est important de rendre possible le développement d'une expertise collective afin de garantir une vraie représentation des consommateurs à propos de l'ensemble des questions qui les concernent et de prévoir des moyens pour cela. Les autres acteurs du marché disposent de moyens financiers et humains pour examiner ces questions et pour faire entendre leur voix auprès des autorités publiques.

Il est dans le même temps important de prévoir une concertation structurelle - au niveau régional - avec les différents acteurs, en accordant une attention particulière à la représentation des consommateurs en situation de pauvreté et de précarité³⁶⁹.

Nous examinons à présent quelques aspects importants de la relation entre le client et le fournisseur d'énergie et d'eau.

2.1. Vente

En matière d'énergie, il y a un accord protégeant les consommateurs³⁷⁰ auquel s'ajoute un code de conduite pour la 'vente en dehors de l'entreprise' et la 'vente à distance'. En 2013, de nouvelles versions de ces textes ont été signées (comportant un certain nombre d'améliorations comme la suppression des indemnités de rupture, une meilleure réglementation en cas de déménagement,...). Le SPF Economie estime qu'il s'agit de textes contraignants via la loi de 14 juillet 1991 sur les pratiques de commerce et la protection du consommateur. Le problème est cependant le manque de résultats constatés sur le terrain. L'accord et le code de conduite sont en effet trop

peu connus des consommateurs et des intervenants. De plus, les consommateurs doivent eux-mêmes réagir en cas de problème. L'accord et le code de déontologie ne sont pas signés par tous les fournisseurs ni par les gestionnaires du réseau (qui jouent pourtant un rôle comme fournisseur social). La question reste posée de savoir s'il n'est pas préférable d'inscrire le caractère contraignant de ces conventions dans une loi. L'accord de Gouvernement fédéral prévoit une évaluation de l'accord et du code de conduite.

C'est surtout dans la vente de porte à porte que diverses pratiques illicites sont constatées.

"Un vendeur de ... est passé avec des ensembles ... relax 3 ans. J'ai apposé ma signature, car le vendeur m'a dit : 'ce n'est pas un contrat, c'est uniquement pour prouver à mon patron que je suis bien passé ici'. Il est apparu par après que j'avais signé un contrat."³⁷¹

Le Service de médiation énergie a enregistré en 2014 une centaine de plaintes concernant la vente de porte à porte, et précise que les plaintes déposées ne forment que la pointe de l'iceberg³⁷². Dans certains cas, des plaintes aboutissent au licenciement de vendeurs, mais ceux-ci vont alors souvent travailler pour un autre fournisseur. Les participants à la concertation soulignent la responsabilité des fournisseurs et plaident pour une interdiction de la vente de porte à porte. Le ministre compétent a indiqué qu'aucune interdiction ne peut être introduite car la législation européenne ne le permet pas³⁷³. Si une interdiction devait ne pas être possible, une sensibilisation et une responsabilisation des fournisseurs s'impose en tout cas, ainsi que le renforcement des contrôles existants et

³⁶⁸ Contribution de Aurélie Ciuti du RWADE durant la concertation du 27 juin 2014.

³⁶⁹ Centre d'Appui Socialenergie (2014). *Consultation publique lancée par Hydrobru concernant le plan de gestion publique de l'eau*, juin 2014, p. 4, http://www.socialenergie.be/uploads/Fichiers/Recommandations/Liens/ConsultationPublique_Eau_Hydrobru.pdf.

³⁷⁰ Accord « Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz », http://economie.fgov.be/fr/binaries/accord_electricity_fr_tcm326-41209.pdf

³⁷¹ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie (2014). *Huis-aan-huis verkoop van gas en elektriciteit*, niet-gepubliceerde nota, 25 juni 2014.

³⁷² Service de médiation de l'énergie (2015). *Rapport d'activités 2014*, Bruxelles, p. 120-123, <http://www.ombudsman.be/fr/news/rapport-annuel-2014-du-service-regional-de-mediation-pour-lenergie-srme>

³⁷³ Ministre Kris Peeters, dans réponse aux questions parlementaires, Chambre des représentants de Belgique, 3 février 2015, <http://www.dekamer.be/doc/CCRA/pdf/54/ac078.pdf>

l'introduction de la possibilité de prévoir des sanctions (comme en Angleterre, ce qui a conduit à une plus grande autorégulation de la part des fournisseurs). Un certain nombre d'organisations de terrain - en collaboration avec le SPF Economie – ont déjà lancé une campagne de sensibilisation, en mettant des autocollants à disposition des ménages qui ne veulent pas de vendeurs de porte à porte (par analogie avec les autocollants 'pas de publicité').

2.2. Factures

Un problème courant concerne la compréhension des factures intermédiaires et finales ainsi que des modalités de paiement. Certains éléments, différents selon la Région, doivent - c'est une obligation légale - figurer sur la facture afin d'informer de façon suffisante le consommateur. Mais il s'agit souvent d'une masse d'informations et la facture devient illisible; il s'agit donc de rechercher un équilibre entre des informations en suffisance et leur intelligibilité.

Pour ce qui concerne l'énergie, la Commission européenne a proposé un modèle de facture ; ce modèle n'a pas encore été adopté par les États membres mais il pourrait toutefois servir de base de travail à l'avenir. S'ils disposent d'une facture uniformisée et lisible, les consommateurs doivent être encore mieux en mesure de juger et de comparer les prix convenus et calculés, ainsi que les tarifs et réductions³⁷⁴. Cela ne vaut pas seulement pour les fournisseurs, mais aussi pour les gestionnaires de réseau.

L'envoi de factures et la communication se font également de plus en plus via e-mail mais tous les clients n'ont cependant pas Internet à leur disposition ou n'y sont pas familiarisés. La souscription d'une prestation de services ou de contrats numériques offre du reste souvent des avantages financiers, dont certains groupes bénéficient donc moins.

En ce qui concerne les factures d'eau, il n'y a pas non plus d'uniformité. Elles sont souvent difficiles à comprendre pour les clients. En Flandre, un nouveau règlement de vente de l'eau ('*Waterverkoopreglement*') est en vigueur depuis 2012³⁷⁵ - qui contient aussi des dispositions relatives au contenu de la facture - mais il faut encore aller plus loin, en termes d'uniformité et de lisibilité. En Wallonie, depuis 2007, il y a un règlement de vente dans lequel l'uniformisation des factures est prévue³⁷⁶.

Il est important d'associer les personnes qui vivent dans la pauvreté à la réflexion relative aux factures uniformes et compréhensibles (quels éléments doivent figurer sur la facture, quel caractère de police utiliser...). Durant la concertation, les éléments suivants ont été évoqués : mentionner clairement l'information relative au tarif social pour l'électricité et le gaz qui s'applique (cela ne figure pas toujours sur les factures mensuelles) et être clair sur la nature du relevé du compteur (s'agit-il de la situation réelle ou d'une estimation ?), prévoir une première page avec un résumé uniforme, établir des factures séparées pour électricité et le gaz, ne pas reprendre les modifications des conditions contractuelles (celles-ci doivent faire l'objet d'une communication séparée).

2.3. Garanties

Les fournisseurs exigent parfois de leurs clients qui posent (ou sont susceptibles de poser) des problèmes de paiement une garantie trop élevée

³⁷⁴ Service de médiation de l'énergie (2015), *op.cit.*, p. 115-116

³⁷⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 8 april 2011 houdende bepalingen van rechten en plichten van de exploitanten van een openbaar waterdistributienetwerk en hun klanten met betrekking tot de levering van water bestemd voor menselijke consumptie, de uitvoering van de saneringsverplichting en het algemeen waterverkoopreglement (Belgisch Staatsblad 10 juni 2011) gewijzigd bij Besluit van de Vlaamse Regering van 6 december 2013 (Belgisch Staatsblad 10 januari 2014); voir aussi: <https://www.vmm.be/wetgeving/algemeen-waterverkoopreglement.pdf>

³⁷⁶ Arrêté ministériel du 18 mai 2007 fixant le règlement général de distribution d'eau en Région wallonne à destination des abonnés et des usagers (*Moniteur belge. du 31/07/2007, p. 40528*), article 37.

pour rester ou devenir client. Souvent aussi, le moment de la restitution de la garantie n'est pas clair³⁷⁷. Dans la nouvelle version de l'accord de protection des consommateurs, rien n'est prévu à ce sujet. Au cours de la concertation, l'importance de règles strictes et claires concernant les garanties a été soulignée. C'est la seule manière de pouvoir garantir que les personnes pauvres ne soient pas empêchées de s'affilier à un fournisseur en raison de montants de garanties élevés. Référence a été faite au système en vigueur en Région bruxelloise, suivant lequel les fournisseurs peuvent uniquement demander une garantie si le client a des dettes chez eux ; cette garantie est placée sur un compte bloqué à l'instar d'une garantie locative. Cela semble être une réglementation intéressante, mais elle n'aurait cependant encore jamais été appliquée jusqu'ici et des fournisseurs refuseraient des clients endettés. En Wallonie, la garantie a entretemps été limitée à trois mois ; les fournisseurs doivent faire une offre aux clients d'une manière non-discriminatoire.

Dans tous les cas, cela mérite d'être approfondi, en vue d'examiner les différentes pratiques et chercher des solutions adéquates. Des règles plus strictes peuvent être inscrites dans l'accord protégeant les consommateurs³⁷⁸, valables sur tout le territoire belge ou au niveau régional.

2.4. Plans de paiement

Les différentes réglementations énergie et eau prévoient la possibilité qu'un client ayant un arriéré de paiement puisse demander un plan de paiement. L'élément crucial est cependant la mesure selon laquelle ce plan de paiement est tenable pour le client concerné, et la manière dont ce caractère tenable et le caractère raisonnable sont définis.

En Région bruxelloise, l'impact du non-respect d'un plan de paiement est encore renforcé par le fait que Sibelga impute depuis 2014 un tarif

maximum aux clients protégés qui ne respectent pas leur plan de paiement avec leur fournisseur commercial durant une période de plus de six mois³⁷⁹.

"Les plans de paiement pour des fournisseurs d'énergie doivent très souvent être apurés dans les six mois (ou, après insistance, dans l'année). Il en découle des paiements mensuels parfois de plus de 100 euros, en sus de la facture mensuelle. De ce fait, des personnes ayant de faibles revenus et/ou des dettes doivent attendre que la dette aboutisse chez une entreprise de recouvrement ou un huissier avant que ne leur soit proposé un plan de paiement sur mesure, avec des coûts supplémentaires comme conséquence."³⁸⁰

En Flandre, la VREG a mené une recherche sur les plans de paiement en matière d'énergie et a réalisé un rapport final présentant de bonnes pratiques³⁸¹. Plusieurs fournisseurs ne suivent cependant pas ces bonnes pratiques. En Wallonie, une disposition a été introduite, relative au caractère 'raisonnable' des plans ainsi qu'aux possibilités de recours. Elle oblige les fournisseurs à proposer des plans de paiement raisonnables avant d'entamer la procédure de placement d'un compteur à budget. Le Gouvernement wallon doit définir le terme 'raisonnable' ; il n'y a pas encore de décision à ce sujet. Le décret prévoit aussi une possibilité de recours ; il faudra voir comment les ménages dans la précarité feront usage de celle-ci (un montant minimum est par exemple prévu, de sorte que certaines situations ne peuvent être traitées en appel). Les ordonnances bruxelloises relatives à l'électricité, au gaz et à l'eau prévoient la possibilité d'un plan de paiement, mais sans plus de précisions.

³⁷⁷ Deekens, Patrick et al. 2011. *Je rechten als energiegebruiker*, Berchem, EPO, p. 16.

³⁷⁸ Service de médiation de l'énergie (2015), *op.cit.*, p.114.

³⁷⁹ Centre d'Appui SocialEnergie – Fédération des Services Sociaux (2015). Info-fiche. Application, par Sibelga, des tarifs maximaux aux client protégés, Anderlecht, p.19.

³⁸⁰ Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie (2015). *Aandachtspunten betreffende leveranciers.*, niet-gepubliceerde nota, 27 februari 2015, p. 4.

³⁸¹ VREG (2014). Mededeling van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 5 augustus 2014 met betrekking tot goede praktijk betaalplannen bij commerciële leveranciers *MEDE-2014-05*, <http://www.vreg.be/sites/default/files/mededelingen/mede-2014-05.pdf>.

En ce qui concerne l'eau en Flandre, la législation prévoit aussi 'un plan de remboursement' sur mesure', mais cette disposition n'est pas encore concrétisée. Les statistiques sociales indiquent qu'en 2014, 47 % des plans de remboursement autorisés n'ont pas été correctement respectés parce que le client n'a pas payé, trop peu ou trop tard, au moins une fois. Le montant moyen à payer par mois s'élevait à 111 euros³⁸².

Des associations font remarquer qu'un bon plan de paiement coûte moins pour tout le monde et est aussi plus respectueux, dans une logique de droits, que le compteur à budget.

Le débat concernant le caractère raisonnable de plans de paiement est dans tous les cas important pour les ménages qui doivent vivre avec de bas revenus. Un plan de paiement ne peut hypothéquer une vie dans la dignité humaine. Pour déterminer le 'minimum vital', différentes propositions sont faites, comme par exemple : le revenu d'intégration augmenté des allocations familiales,³⁸³ le minimum appliqué en Région de Bruxelles- capitale pour définir le client protégé³⁸⁴,... L'accent est mis aussi sur l'importance du soutien aux organisations sociales tout au long de la procédure, et sur la nécessité de connaître le cadre légal et les méthodes en matière de médiation de dettes.

2.5. Information et accompagnement

"Obtenir les aides auxquelles on a droit nécessite des démarches, ce qui a pour conséquence que les personnes les plus en difficulté ne les obtiennent pas, parce qu'elles ne peuvent pas les faire (elles ne savent pas qu'elles y ont droit, elles ne savent pas

*ce qu'il faut faire pour les obtenir, elles ne savent pas bien lire et écrire, elles n'ont pas les moyens – temps, argent, moyens de transport – de se déplacer et de rassembler les documents nécessaires etc) ou sont trop découragées pour le faire."*³⁸⁵

Depuis le rapport 2008-2009 du Service, un service de médiation fédéral énergie a été mis en place ainsi que quelques initiatives de services régionaux d'information et d'accompagnement. Ces services apportent une plus-value évidente et la continuité de ceux-ci doit être assurée. Ces dernières années, des campagnes ont été menées ; outre les efforts des régulateurs régionaux pour inciter les personnes à comparer les prix, il y a aussi eu, en 2012 puis en 2014, une campagne fédérale "gaz-électricité : osez comparer !".

Bien qu'en ce qui concerne l'eau, les prix ne doivent pas être comparés, une information suffisante est cependant nécessaire et des initiatives supplémentaires dans ce domaine doivent être prises.

Il a aussi été fait référence à l'importance de services qui ont des contacts avec le public, et qui peuvent jouer le rôle d'intermédiaire. A propos de l'idée de guichets logement-énergie-eau, il reste important de veiller à ce que les initiatives développées atteignent effectivement les personnes qui vivent dans la pauvreté. La possibilité d'un accompagnement personnalisé est également importante.

Il y a des initiatives locales - comme le service REGent à Gand - qui donnent de l'information et font de l'accompagnement en matière d'économies d'énergie et des primes à l'énergie y afférentes, y compris les possibilités du Fonds de réduction du coût global de l'énergie (FRCE). Ce dernier est régionalisé, depuis le 1^{er} janvier 2015, dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat.

³⁸² Vlaamse Milieumaatschappij (2015). *Statistieken - Toepassing Algemeen Waterverkoopreglement – jaar 2014*, p. 23, <https://www.vmm.be/publicaties/statistieken-toepassing-algemeen-waterverkoopreglement-jaar-2014>

³⁸³ Centre d'Appui SocialEnergie – Fédération des Services Sociaux (2015). *Dettes d'énergie et plan d'apurement raisonnable. Analyse et recommandations*, Anderlecht, p. 19.

³⁸⁴ <http://www.socialenergie.be/index.php?page=berekening-van-het-bedrag>
<http://www.socialenergie.be/index.php?page=calcul-du-montant>

³⁸⁵ Contribution du groupe de travail Eau-Energie de ATD Quart monde, 5 octobre 2015.

"Il est important que l'information soit disponible dans la proximité, raison pour laquelle les personnes relais jouent un rôle important."³⁸⁶

Les déménagements méritent une attention spécifique. Les personnes vivant dans la pauvreté sont, en effet, souvent obligées de déménager ; or ces déménagements peuvent engendrer divers problèmes, comme une reprise qui se déroule mal, une confusion à propos des factures, ... Les régulateurs régionaux ont établi un formulaire de déménagement commun pour toute la Belgique qui doit obligatoirement être mis à disposition par tous les fournisseurs, comme prévu dans l'Accord protégeant le consommateur : *"Le fournisseur met le formulaire de déménagement uniformisé à disposition du consommateur tant en version papier que sous format électronique ; ce dernier l'utilise de préférence pour la communication d'un déménagement et du relevé du compteur."*

L'accessibilité des fournisseurs d'énergie et des sociétés d'eau reste aussi un point crucial. A Bruxelles, chaque fournisseur (à partir de 10.000 points de livraison), ouvert au public, Sibelga aussi, est obligé d'avoir un bureau dans la Région.

Les clients, les services à la clientèle et les services de plainte des fournisseurs d'énergie et d'eau potable devraient disposer d'un numéro gratuit afin que les clients puissent sans frais communiquer lorsqu'il y a des problèmes. Des participants à la concertation attirent aussi l'attention sur le fait que la communication se fait de plus en plus de façon digitale. Pour de nombreuses personnes, peu familiarisées avec les possibilités électroniques et digitales, c'est problématique. Une approche personnalisée reste importante.

3. Compteurs et installations

3.1. La mesure de la consommation et la communication à ce sujet

Les chiffres relatifs à la consommation d'un ménage constituent naturellement la base pour établir la facture. Dans un certain nombre de situations, il n'est pas possible de connaître la consommation propre d'un ménage. C'est le cas par exemple lorsqu'il y a un compteur collectif : un raccordement collectif avec un seul compteur pour plusieurs unités de logement. Une redistribution des frais entre propriétaire et locataires doit chaque fois être faite, alors qu'il n'existe pas de cadre réglementaire en la matière. Les ménages concernés ont donc peu de vue sur la façon dont leur consommation et leur facture sont calculées. Les compagnies des eaux potables flamandes ont rapporté que pour l'année 2011, 8 % des domiciliés sont approvisionnés via un raccordement collectif (avec de grandes variations de chiffres d'une compagnie des eaux à l'autre, il s'agit par exemple de 43,21 % pour la société 'Antwerpse Waterwerken')³⁸⁷.

Dans les législations régionales, un compteur individuel est de plus en plus souvent obligatoire en cas de nouvelle construction, mais pour les logements existants, un très grand nombre de situations problématiques subsistent. C'est le cas aussi dans plusieurs domaines touristiques et dans les anciens domaines qui sont devenus terrains d'habitat permanent. Le groupe de concertation souligne que les installations collectives doivent être découragées et que des compteurs individuels officiels doivent être prévus. En Wallonie, les nouveaux décrets électricité et gaz prévoient la possibilité pour un utilisateur final d'exiger un compteur individuel, et chaque propriétaire d'un immeuble à appartements doit dans tous les cas prévoir de tels compteurs individuels pour le

³⁸⁶ Les citations sans référence sont des propos tenus par des participants durant la concertation.

³⁸⁷ SERV (2014). *Tarifering van drinkwater. Analyse en aanbevelingen*, goedgekeurd raad 16 juni 2014. Brussel, http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_RAP_20140616_watertarieven_0.pdf

1^{er} janvier 2024 au plus tard³⁸⁸. La Région bruxelloise vise également, à travers une modification de l'ordonnance en matière de fourniture d'eau, l'installation de compteurs d'eau individuels, mais les effets de cette mesure se font encore attendre³⁸⁹.

Une autre situation problématique concerne l'accès au compteur d'électricité, de gaz et d'eau qui est refusé à une grande partie des locataires. Les compteurs sont par exemple dans le garage ou la cave d'un autre locataire ou du propriétaire. Ou ils se trouvent dans un endroit verrouillé. Les ménages concernés ne peuvent donc pas relever régulièrement le compteur en vue d'économiser l'eau et l'énergie ou de détecter une fuite.

Une autre question est celle de l'éventuelle introduction de compteurs intelligents, qui a suscité beaucoup d'interrogations durant la concertation. De tels compteurs fournissent des informations sur la consommation d'électricité et/ou de gaz, en supposant qu'on aboutira de cette façon à des économies d'énergie. Ils diminuent aussi l'investissement en personnel pour le relevé des compteurs. L'Europe encourage l'introduction de compteurs intelligents à condition que l'analyse coûts-bénéfices soit positive. La décision d'introduire le compteur intelligent n'a pas encore été prise de manière définitive, dans aucune des trois Régions. En Flandre, un projet pilote est en cours, dans 50.000 ménages clients. Les clients qui ont un compteur à budget ne sont pas encore inclus dans ce projet mais un projet pilote est maintenant aussi planifié avec des 'compteurs à budget intelligents'³⁹⁰.

³⁸⁸ Voir par exemple art. 24 du décret du 21 mai 2015 modifiant le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, *Moniteur belge*, 2 juin 2015.

³⁸⁹ Ordonnance du 30 janvier 2014 visant à modifier l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise, *Moniteur belge*, 6 mars 2014.

³⁹⁰ VREG (2015). *Advies van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 8 april 2015 met betrekking tot een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft het plaatsen van slimme meters*, ADV-2015-03, http://www.vreg.be/sites/default/files/document/adv-2015-03_ontwerp_van_besluit_uitrol_slimme_meters.pdf

Certaines sociétés des eaux testent aussi une sorte de compteur intelligent pour la fourniture d'eau.

Diverses réflexions à propos des compteurs intelligents ont été formulées durant la concertation:

- les économies seraient très faibles ;
- le coût de l'installation est élevé et sera répercuté dans les tarifs;
- la possibilité de développer des tarifs sur la base de la consommation journalière détaillée (avec le risque d'arriver à des plans tarifaires toujours plus complexes) ;
- la perte de contacts humains lors du relevé du compteur et lors d'une coupure ;
- des risques au niveau de la protection du client lors de la suppression du limiteur de puissance et de la coupure complète à distance³⁹¹ ;
- la question de savoir quelle information standard sera lisible sur les compteurs ;
- les questions relatives à la gestion du recueil de données (atteinte à la vie privée, revente de données, utilisation des données à d'autres fins).

"La question de la protection de la vie privée est très importante au sujet des compteurs intelligents. Nous devons savoir à quelles données les fournisseurs ont accès : doivent-ils savoir à quelle heure nous prenons une douche, à quelle heure nous sommes à la maison et quand nous ne le sommes pas ?"

Des participants à la concertation se posent des questions à propos du terme 'intelligent', étant donné qu'il semble plutôt s'agir d'une commande à distance. Une réflexion approfondie doit être menée pour les différentes fonctionnalités afin de savoir pour qui elles peuvent offrir une plus-value, et si le surcoût est en proportion. L'essentiel est

³⁹¹ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie en Netwerk tegen Armoede (2015). *"Slimme" budgetmeters*. *Standpunt*, 4 mei 2015, http://samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/uploads/nieuwsbrief/150504_SAP-NTA_slimme_budgetmeter_nota.pdf

donc d'évaluer si un compteur intelligent est bien un progrès pour les utilisateurs et en particulier pour les personnes vivant dans la pauvreté. Il faut tester toutes les fonctions du compteur intelligent par rapport à leur impact sur la pauvreté. Le débat public autour de cette question doit être poursuivi, tant pour l'énergie que pour l'eau, le cas échéant, et les organisations de consommateurs (en situation de pauvreté) doivent être consultées

3.2. Problèmes relatifs à l'application des mesures sociales en cas d'installations collectives

Un point important d'attention est l'application des mesures sociales lorsque les compteurs et les installations sont collectives. C'est ainsi par exemple que des systèmes centraux de gestion du chauffage sont de plus en plus utilisés : des immeubles sont fournis en 'chaleur'. La question se pose cependant de savoir comment les obligations de service public et les tarifs sociaux peuvent être appliqués dans cette hypothèse. Dans le cas d'une installation de chauffage, on vend par exemple de la chaleur à la place de gaz et d'électricité. Les personnes ne peuvent pas bénéficier de tarifs sociaux ni de la procédure prévue en cas de défaut de paiement, le cas échéant. Un problème similaire se pose avec les nouveaux réseaux de chauffage urbain.

Un système intéressant existe en Flandre, pour l'exonération de la contribution supra-communale de la facture d'eau. Les utilisateurs qui ont en principe droit à une exonération, mais qui ne sont pas eux-mêmes clients en raison d'un compteur collectif (la personne habite par exemple dans un immeuble à appartements avec un compteur d'eau commun), bénéficient d'une compensation forfaitaire qui correspond au montant de 30 m³ d'eau. En 2013, cette mesure a été appliquée (via une reconnaissance automatique) à 63.324 ménages (sur un total de 223.508 ménages ayant droit)³⁹². Un tel système de compensation est maintenu dans la nouvelle tarification qui entre en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2016.

³⁹² Source : Vlaamse Milieumaatschappij

4. Fixation et régulation des prix

4.1. Energie et eau financièrement abordables

Dans une approche de l'énergie et de l'eau comme droits fondamentaux - et la nécessité de pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine - le groupe de concertation a souligné à maintes reprises l'importance d'un prix abordable pour l'énergie et l'eau. Pourtant, nous voyons que les factures pour ces deux biens de base ont fortement augmenté ces dernières années. C'est ainsi qu'entre 2009 et 2013, la facture d'eau a augmenté de 14 % en Flandre, de 25 % en Wallonie et de 46 % à Bruxelles. Entre 1999 et 2012, la part de la facture d'eau dans les ressources financières a augmenté en moyenne de 76 %. En 2012, 5,25 % des ménages ont consacré plus de 3 % (ce qui est souvent considéré au niveau international comme limite) de leurs revenus disponibles pour couvrir leurs besoins en eau³⁹³. La facture d'énergie a aussi augmenté ces dernières années. En Flandre, une forte augmentation est encore prévue à partir de 2016. Le Baromètre de la précarité énergétique récemment publié indique qu'en 2013, 21,3 % des ménages ont potentiellement été confrontés à une forme de précarité énergétique. Le Baromètre est attentif tant à l'impact de la facture d'énergie qu'aux frais liés au logement et utilise différents indicateurs : consacrer une trop grande part de son revenu disponible au coût de l'énergie ('pauvreté énergétique mesurée' : 14 % des ménages), beaucoup économiser sur la consommation d'énergie en comparaison avec des ménages qui vivent dans une situation similaire ('précarité énergétique cachée' : 4,6 % des ménages), reconnaître avoir des difficultés pour se chauffer suffisamment ('précarité énergétique ressentie' : 5,7 % des ménages). Si on suit l'évolution des indicateurs, il apparaît que la

³⁹³ Fondation Roi Baudouin (2015). *La précarité hydrique, un problème de plus en plus aigu*, 18 septembre 2015, https://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Press-releases/2015/20151005_AJ2

situation ne s'est pas améliorée depuis 2009 : la précarité énergétique ressentie a fortement augmenté en Flandre et en Wallonie et de plus en plus de ménages éprouvent des difficultés pour payer leurs factures de chauffage³⁹⁴.

Dans les points suivants, nous évoquerons la facture, et en particulier la tarification et les tarifs sociaux. Au point 6, nous traiterons de la qualité du logement.

4.2. Tarification

Lors de l'élaboration d'un système tarifaire, l'un des points de discussion est de savoir si la tarification doit avoir un caractère progressif (différentes tranches de consommation de prix croissant), notamment pour stimuler une consommation rationnelle de l'énergie et de l'eau. Pour l'électricité et le gaz, jusqu'à présent, une tarification dégressive est plutôt appliquée, avantageuse pour les gros utilisateurs. La Région flamande s'est dotée d'une réglementation offrant une tranche de 100 kWh d'électricité gratuite par personne domiciliée et par ménage (ce qui revient à une forme de tarification progressive dans laquelle un tarif nul est appliqué à la première tranche), mais celle-ci sera supprimée en 2016. La Wallonie a prévu pour 2017, une tarification progressive, solidaire et familiale³⁹⁵. Cette tarification tiendra compte du statut protégé du nombre de personnes domiciliées, sur la base d'une 'photo' (instantané) par an. La Région de Bruxelles-Capitale prévoit également une tarification progressive et solidaire, au plus tard le 1^{er} janvier 2018³⁹⁶.

La facture d'eau est calculée en Régions wallonne et bruxelloise de manière progressive. En Flandre, la fourniture gratuite de 15 m³ par personne domiciliée et par ménage (qui peut donc être considérée comme une tarification progressive pour laquelle un tarif nul s'applique à la première tranche), est supprimée à partir de 2016. Il y a maintenant une nouvelle structure tarifaire, dans laquelle une tarification progressive est prévue. En effet, la directive-cadre européenne Eau demande – dans le cadre d'une utilisation rationnelle de l'eau – de mener une politique des prix selon le principe du 'pollueur-payeur'.

Les participants à la concertation insistent sur le fait qu'on ne peut en aucun cas défendre une structure dégressive de tarifs, avec un prix moins élevé pour les tranches de consommation les plus fortes.

Définir quel impact une tarification progressive a sur la situation - les factures - de personnes en situation de pauvreté et de précarité – est une question centrale dans la discussion. Tout dépend du logement qu'on occupe. Il y a par exemple pas mal de logements sociaux pourvus de radiateurs électriques. Les personnes à bas revenus n'ont souvent pas le budget pour acquérir des appareils économisant l'énergie et l'eau. Les locataires – mais aussi les propriétaires d'habitation en situation de pauvreté – habitent souvent des logements qui ont de mauvaises prestations énergétiques (peu d'isolation, simple vitrage, ...) et sans installation d'eau de pluie. Nous disposons cependant de peu de données en ce qui concerne la consommation d'énergie et d'eau de groupes qui vivent dans la pauvreté (et donc de l'impact d'une tarification progressive sur leur facture). Le terrain nous signale également des situations dans lesquelles des ménages pauvres consomment particulièrement peu en consommant de manière tout à fait systématique le minimum absolu en

³⁹⁴ Delbeke Bart en S. Meyer (2015). *Baromètre de la Précarité Énergétique (2009-2013)*, novembre 2015, Fondation Roi Baudouin, <https://www.kbs-frb.be/fr/Activities/Publications/2015/-20151123NT1>

³⁹⁵ Arrêté du Gouvernement wallon du 16 janvier 2014 relatif à l'obligation de service public à charge des gestionnaires de réseau de distribution favorisant l'utilisation rationnelle de l'énergie, *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

³⁹⁶ Ordonnance du 8 mai 2014 modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'ordonnance du 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, *Moniteur belge*, 11 juin 2014.

fonction de leur budget³⁹⁷. Dans le cadre de la nouvelle structure tarifaire en Flandre, un test d'impact pauvreté ('*armoedetoets*') a été réalisé, avec la participation du '*Netwerk tegen Armoede*', de '*Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie - Project Armoede en Water*' et du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale³⁹⁸. Dans le cadre de ce test d'impact pauvreté, des données chiffrées ont pu être rassemblées dans un délai très court, concernant les ayant droit à une correction sociale (ayant droit au revenu d'intégration, à une allocation en raison d'un handicap, au revenu garanti aux personnes âgées) et concernant les clients qui n'ont pas droit à une correction sociale et qui ont été convoqués à la '*Lokale Adviescommissie*' (LAC) (mais pour lesquels il a été décidé de ne pas couper). Les chiffres montrent les effets possibles des nouveaux plans de tarification sur ces groupes sur la base de données relatives à la consommation. En ce qui concerne les ayants droit à une allocation pour cause de handicap et à un revenu garanti pour personnes âgées, on remarque que nombre d'entre eux n'a qu'une faible voire très faible consommation. Le 'groupe-LAC', évoqué plus haut, semble par contre souvent consommer beaucoup³⁹⁹.

Il est en tout cas important de réfléchir aux inégalités qui existent sur le plan du logement: possibilités inégales d'économies d'énergie (cfr.

investissement dans l'économie d'énergie) et d'eau (cfr. utilisation de l'eau de pluie), situation des locataires etc, d'avoir un bon aperçu de l'état de la situation et d'établir clairement le lien entre les politique de l'énergie et de l'eau et la politique du logement. L'impact d'une mesure doit dès lors être examinée et discutée avec les acteurs concernés⁴⁰⁰. Une évaluation ex ante peut constituer un instrument utile à cet égard.

Dans la perspective d'une tarification qui répond à des critères sociaux, solidaires et écologiques, le groupe de concertation trouve qu'une combinaison des éléments suivants est importante :

- un abonnement ou prestation fixe maintenu(e) aussi bas que possible – avec exonération pour certains groupes – en fonction de l'accès à l'énergie et à l'eau et de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de l'eau⁴⁰¹ ;
- une quantité de base d'énergie et d'eau à un prix bas ;
- un prix plus élevé pour la tranche ou les tranches suivante(s) de consommation ;
- la prise en compte de la taille du ménage ;
- des tarifs sociaux pour des groupes en situation de pauvreté et de précarité ;
- un fonds capable d'intervenir dans le cadre de mesures de soutien spécifiques (tant aux plans financier que technique) (cf. fonds social de l'eau en Régions wallonne et bruxelloise) ;
- une cotisation de solidarité dans le cadre de la problématique Nord-Sud (cf. Région bruxelloise) ;
- un lien fort avec une politique du logement qui met le focus sur des mesures d'amélioration de la performance en matière d'énergie et d'eau des logements destinés aux ménages à bas revenus.

³⁹⁷ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie vzw – Project Armoede en Water.

³⁹⁸ Voir notamment '*Eerste feedback op de plannen rond een nieuwe tariefstructuur water, vanwege het Netwerk tegen Armoede, Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, op vraag van het kabinet van de Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw*',

<http://www.armoedebestrijding.be/themaarmoedetoets.htm>
³⁹⁹ Armoedetoets '*Tariefstructuur en tariefregulering*'. Gepubliceerd in: Ontwerp van decreet tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van oppervlaktewateren tegen verontreiniging en het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending, wat betreft de aanpassing van de aanrekening van de kosten voor publieke drinkwatervoorziening en de kosten voor gemeentelijke en bovengemeentelijke sanering, Vlaams Parlement, 562 (2015-2016) – nr. 1, ingediend op 30 oktober 2015, p. 24-58, <https://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2015-2016/g562-1.pdf>

⁴⁰⁰ • Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (2015). *Cahier de revendications. Concernant les matières régionales*, avril 2015, p. 8-9,

http://www.socialenergie.be/uploads/Fichiers/Recommandations/Revendications_CGEE_final.pdf

• SERV (2015). *Advies tariefregulering drinkwater*, 7 septem-bre 2015, p. 20,

http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_Minaraad_20150907_watertarieven_ADV.pdf

⁴⁰¹ Voir aussi SERV (2014), *op.cit.*, p. 31.

En ce qui concerne la facture d'énergie, un aspect fédéral entre aussi en jeu. Actuellement, il y a une régulation des prix des composants variables de l'énergie, qu'il est souhaitable de prolonger et d'étendre aux tarifs fixes⁴⁰². Le groupe de concertation insiste sur l'importance d'une énergie financièrement abordable pour les personnes qui n'ont pas droit au tarif social. Il faut ajouter à cela la question du prélèvement de la TVA : entre le 1^{er} avril 2014 et le 31 août 2015, une diminution de la TVA sur l'électricité de 21 % à 6 % a été introduite. Le Gouvernement fédéral a décidé d'annuler cette diminution de la TVA et de réintroduire à nouveau à partir du 1^{er} septembre 2015 une TVA de 21 % sur l'électricité. Pourtant, on peut considérer l'électricité - tout comme l'eau - comme un bien de première nécessité. Un certain nombre d'acteurs font également référence à la piste intéressante consistant à plafonner les prix, comme cela a été le cas au cours d'une certaine période de la législature précédente. Les gestionnaires de réseau ont cependant signalé que l'adoption fréquente de nouvelles mesures par les pouvoirs publics constitue une difficulté pour eux : les mesures coûtent de l'argent aux gestionnaires de réseau, ce qui est compliqué à combiner avec un plafonnement des prix. Ils insistent sur le fait qu'en Flandre par exemple, environ la moitié des tarifs de distribution financent les obligations de service public.

Le groupe de concertation souligne la question du financement des obligations de service public. Toute personne qui consomme devrait participer aux coûts des obligations de service public qui devrait être financé par les moyens généraux. Via le système d'impôts, tout le monde contribue, de manière progressive, selon ses revenus. Les obligations de service public en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie en Flandre par exemple ont aussi un temps été financées par des moyens généraux. Une autre proposition consiste à prévoir un prélèvement - qui doit servir à financer les obligations de service public - dont certains groupes seraient exonérés. A l'occasion de

la nouvelle tarification de l'eau, le *SERV* et le *Minaraad* pose la question de savoir si les corrections sociales et les obligations de service public ne devraient pas être financées d'une autre façon et suggèrent d'examiner d'autres possibilités comme des prélèvements, des taxes, des surtaxes, des contributions particulières...⁴⁰³.

4.3. Tarifs sociaux et exonérations

Au niveau fédéral, il existe des prix maximums sociaux pour le gaz et l'électricité, dont l'octroi a été entretemps en grande partie automatisé.

Les Régions wallonne et bruxelloise ont encore ajouté un certain nombre de groupes à celui qui est reconnu au niveau fédéral comme client protégé. La Flandre, en revanche, a, il y a quelques années, assimilé et limité ses groupes à celui reconnu au niveau fédéral. A Bruxelles, un ménage qui a un faible revenu et qui est mis en demeure par son fournisseur, a la possibilité de demander un statut de client protégé, via le CPAS, le régulateur régional ou Sibelga. Le nombre de ménages qui bénéficient d'un tel statut est cependant limité (2.721 en juin 2015), probablement en raison de la méconnaissance de cette mesure, du statut complexe, des mesures de contrôle renforcées et de l'installation obligatoire d'un limiteur de puissance⁴⁰⁴. Mais divers acteurs disent qu'il s'agit d'une mesure intéressante, même si des améliorations sont encore possibles. C'est ainsi que Brugel plaide pour un meilleur équilibre entre avantages et désavantages pour l'utilisateur⁴⁰⁵.

Il est nécessaire également d'être attentif aux groupes qui utilisent d'autres sources d'énergie. Pour le gazoil de chauffage, le gaz propane et le pétrole lampant, le Fonds social chauffage existe. Des associations dans lesquelles des personnes

⁴⁰² Service de médiation de l'énergie (2015), *op.cit.*, p.124.

⁴⁰³ *SERV* et *Minaraad*, *op.cit.* p. 27-28.

⁴⁰⁴ Misselyn, Pascal (2015). *De belangrijkste vaststellingen van BRUGEL*, Presentatie op de conferentie van 9 november 2015 in het Brusselse Parlement "Welke bescherming voor de Brusselse huishoudelijke afnemer?", http://www.brugel.be/Files/media/Conferences/091115/pdfs_161115/1-BRUGEL_PMISSSELYN_138112_1-NL.pdf

⁴⁰⁵ Misselyn, Pascal, *op.cit.*

pauvres se reconnaissent ont signalé que le soutien n'est donné qu'après présentation des factures (les ménages doivent donc préfinancer, et en cas d'achat conjoint, il y a aussi un problème) et que certaines sources d'énergie n'entrent pas en ligne de compte (le gaz en bonbonne et le charbon). Il est proposé d'élargir le soutien aux différentes sources d'énergie et de le rendre possible sous la forme d'un soutien forfaitaire au début de l'hiver.

En ce qui concerne l'eau, un statut de client protégé a été introduit en Flandre, qui donne certains avantages. Une correction sociale est aussi prévue sous la forme d'une exonération pour certains groupes, qui sera remplacée dans la nouvelle tarification en 2016 par une réduction de 80 % sur l'intégralité de la facture d'eau⁴⁰⁶. Cette correction sociale est automatiquement appliquée. Il est dommage que la récente modification de tarification n'ait pas été l'occasion d'assimiler complètement le groupe cible de clients protégés et le groupe cible de la correction sociale, et qu'il n'y ait pas eu d'élargissement à un groupe de population plus étendu (en 2013, 7,6 % des Flamands bénéficiaient de la correction sociale ; selon l'enquête SILC, 10,8 % des Flamands avaient, cette même année, un revenu plus bas que le seuil de risque de pauvreté⁴⁰⁷). La Wallonie et la Région bruxelloise ont choisi d'aider les clients via un Fonds social de l'eau. Une exonération de la contribution d'épuration pour certains groupes cibles existe en outre à Bruxelles mais les travailleurs sociaux ne semblent pas être bien informés de cette possibilité.

Le groupe de concertation insiste sur une extension du groupe cible pouvant bénéficier de tarifs sociaux, tant pour l'énergie que pour l'eau. L'ampleur des groupes d'ayants droit dans les

réglementations existantes est sensiblement inférieure aux chiffres en matière de risque de pauvreté. On peut se référer aux groupes cibles du fonds social chauffage, à savoir tous les ayants droit à l'intervention majorée dans l'assurance maladie et les personnes en règlement collectif de dettes ou suivies par un service de médiation de dettes. Selon le Service de médiation énergie, un tarif social pourrait ainsi être proposé à près d'un million de ménages vulnérables, ce qui correspond à peu près au nombre de ménages qui sont confrontés à un risque de pauvreté et d'exclusion sociale (20 % des ménages en Belgique). Pour ce qui concerne l'énergie, il faut aussi être attentif aux ménages qui utilisent d'autres sources d'énergie⁴⁰⁸. Dans le Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté, il est prévu de lancer une réflexion relative à la délimitation des groupes cibles des corrections sociales, dans les différentes réglementations. Diverses organisations se plaignent de la suppression en Flandre de la tranche 'gratuite' d'électricité, à partir du 1^{er} janvier 2016, sans mesures compensatoires. La nouvelle politique est fort concentrée sur l'utilisation rationnelle de l'énergie - ce qui constitue en effet un objectif important - mais vu les grandes inégalités auxquelles les personnes pauvres sont confrontées (elles habitent dans des logements privés de mauvaise qualité, ne disposent pas de réserves pour investir dans des mesures et des installations permettant des économies d'énergie,...), des mesures sociales de soutien sont nécessaires, en attendant la réalisation de logements de qualité et économes en énergie pour tous.

⁴⁰⁶ Il ressort du test d'impact pauvreté sur les plans de nouvelle tarification, évoqué plus haut, que la correction sociale de 75% prévue à l'origine, était une amélioration pour les ménages dont la consommation est moyenne ou élevée mais une augmentation relativement forte pour les ménages qui consomment très peu. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement flamand a décidé de relever la correction de 75 à 80%.

⁴⁰⁷ SERV et Minaraad, *op.cit.*, p.27.

⁴⁰⁸ Service de médiation de l'énergie (2015), *op.cit.*, p. 112-113.

5. Traitement des difficultés de paiement

Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent font remarquer qu'en définitive, il s'agit de voir comment les droits peuvent devenir effectifs alors que la discussion dérive souvent vers la question de savoir comment arriver à ce que les dettes soient payées. Il y a une tendance à culpabiliser les gens ; le pas de la responsabilisation à la culpabilisation est vite franchi. Elles parlent aussi du choc que provoque un éventuel 'black-out': les gens sont actuellement fort préoccupés de savoir ce qui se passera s'ils n'ont plus l'électricité, mais ils ne pensent pas aux personnes pauvres qui sont déjà souvent confrontées à une telle situation (cfr. compteurs à budget sans livraison minimale et coupures).

Le marché de l'énergie est libéralisé. Il est à noter que les services de type public ne sont pas concernés par la fourniture, au sens strict, de l'énergie, mais s'occupent de réparer les failles du système actuel de marché libéralisé. C'est ainsi que naissent de nombreux problèmes à cause d'erreurs dans la facturation, de complexité des procédures,...

Il a été signalé que les CPAS sont fortement mis sous pression pour devenir une sorte de service de récupération en matière d'énergie et d'eau. Souvent il n'est pas possible de geler la situation. A Bruxelles, certains juges de paix accordent 6 semaines pour commencer un accompagnement ou l'intensifier, cette pratique est intéressante ; le statut de client protégé à Bruxelles sert alors à nouveau à donner une chance aux ménages de reprendre leur souffle et d'épargner en vue du paiement. Les plans de paiement doivent aussi être négociés ; les services sociaux des CPAS et d'autres organisations de terrain doivent être impliqués dans ces négociations.

Les participants à la concertation trouvent important de prévoir que le CPAS soit systématiquement averti lorsque qu'un ménage est droppé par son fournisseur. De toute façon,

une collaboration renforcée entre les divers acteurs présents sur le terrain s'impose d'urgence.

5.1. Fourniture minimale

Dans les trois Régions, une fourniture minimale d'électricité est prévue, sous la forme du placement d'un limiteur de puissance. A Bruxelles, la puissance du limiteur a été augmentée de 6 à 10 ampères, ce qui est positif (c'était déjà le cas en Flandre et en Wallonie).

En ce qui concerne le gaz, il existe un système en Flandre développé via une intervention du CPAS durant les mois d'hiver. Tous les CPAS ne participent cependant pas à ce système. Maximum 70 % de la facture peut être payée par le gestionnaire de réseau. Les 30 % restants sont à charge du client ou du CPAS. En Région wallonne, une fourniture minimale de gaz est également prévue sous la forme d'une 'carte d'alimentation', réservée aux clients bénéficiant d'un statut protégé. La Commission locale pour l'énergie (CLE) décide des conditions d'attribution et de paiement. L'intervention porte sur maximum 70 % de la facture. Cette réglementation est cependant considérée comme insuffisante sur le terrain. Étant donné que les pratiques des CPAS diffèrent sensiblement et que les ayants droit doivent généralement effectuer eux-mêmes la démarche pour demander un soutien, le non take-up est probablement assez important. La question est donc de savoir comment ce soutien peut encore être optimisé.

En Flandre et en Wallonie, il y a également des compteurs à budget pour l'électricité et le gaz naturel. Une fourniture minimale peut être prévue dans le compteur à budget d'électricité, mais il existe également des situations où la fourniture minimale est déconnectée. En Flandre, il y avait, fin 2014, 11.076 compteurs à budget sans fourniture minimale (26,17%)⁴⁰⁹. Et en Wallonie,

⁴⁰⁹ VREG (2015). Statistieken van huishoudelijke afnemers in het kader van de sociale openbaardienstverplichtingen 2014, p. 36, <http://www.vreg.be/sites/default/files/document/rapp-2015-07.pdf>

seuls les clients protégés disposent d'un compteur à budget avec fourniture minimale ; pour 87 % des compteurs à budget placés en 2014, aucune livraison minimum n'est prévue⁴¹⁰. Pour le compteur à budget de gaz, il n'est pas possible – pour des raisons techniques – de prévoir un raccordement avec une fourniture minimale. Ces compteurs à budget 'nus' (compteur à budget sans limiteur de puissance) impliquent que le client ne peut être alimenté en gaz et/ou en électricité que s'il dispose des moyens financiers pour charger le compteur à budget. Si le client n'a pas les moyens financiers nécessaires, il s'exclut en quelque sorte lui-même. Il s'agit de situations de pauvreté énergétique cachée, qui méritent la plus grande attention.

Il n'existe pas de fourniture minimale pour l'eau à Bruxelles et en Flandre. On utilise en Région wallonne, à certains endroits, surtout à Liège, un limiteur de débit. Son application n'est toutefois pas évidente : soit le débit prévu est très faible et il y a un risque d'obstruction (ce qui revient alors à une coupure), soit le débit prévu est un peu plus grand, et il faut alors tout simplement plus de temps, pour remplir une baignoire, par exemple.

Des participants à la concertation disent qu'il est difficile de mener une vie conforme à la dignité humaine lorsqu'un limiteur de débit est placé et qu'il faut être prudent dans l'usage qui est fait de telles mesures⁴¹¹.

5.2. Compteurs à budget

En Wallonie et en Flandre, au cours de la procédure en cas de défaut de paiement, des compteurs à budget pour l'électricité et le gaz sont installés. En Wallonie, fin 2014, il y avait 61.836

compteurs à budget électricité actifs et 21.684 compteur à budget gaz actifs⁴¹² ; en Flandre, le 1^{er} novembre 2015, il y avait 41.053 compteurs à budget électricité actifs et 27.980 compteurs à budget gaz actifs⁴¹³. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, le système de compteurs à budget n'existe pas.

Pour différents participants à la concertation, l'utilisation de compteurs à budget est problématique car il :

- expose le ménage à des risques d'auto-coupure, quand aucune fourniture minimale n'est prévue et que le ménage n'est pas en mesure de recharger sa carte ;
- conditionne l'accès à l'énergie aux seuls moyens financiers, à un moment donné, du ménage ;
- n'offre que deux possibilités au ménage qui ne dispose pas de revenus suffisants : se priver ou s'endetter sur d'autres postes de dépense ; aucune solution structurelle n'est en effet apportée ;
- entraîne, en Wallonie, des coupures pour refus présumé : 6.160 en 2014 pour l'électricité et 756 pour le gaz⁴¹⁴, hiver comme été, client protégé ou non ;
- coûte très cher à la collectivité : en Wallonie par exemple, plus de 32 millions d'euros en 2012⁴¹⁵.

"On devrait préciser de quelle manière il est possible de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les membres du groupe ont vu des aspects aussi bien positifs que négatifs dans l'utilisation d'un compteur à budget, mais sous l'angle de la pauvreté, il n'y a aucun point positif : manque de moyens pour recharger, illettrisme,

⁴¹⁰ CWaPE (2015). Rapport annuel spécifique 2014. L'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseau, p. 18, <http://www.cwape.be/docs/?doc=2426>

⁴¹¹ Le *Gezinsbond* a fait récemment une estimation de la quantité d'énergie et d'eau dont une famille a besoin pour vivre conformément à la dignité humaine. *Gezinsbond* (2015). *Energie- en watertarieven. Standpunt van de Gezinsbond*, 27 oktober 2015, <https://www.gezinsbond.be/Gezinspolitiek/standpunten/Documents/Energie-%20en%20watertarieven.pdf>

⁴¹² CWaPE, *op.cit.*, p. 19, 21.

⁴¹³ Chiffres de la VREG, <http://www.vreg.be/sites/default/files/statistiek/20151208-e-rpt5fdetail5fmaandelijks5fnetbeheerders5fbudget-meter5fvoor5fpublicatie.pdf> et <http://www.vreg.be/sites/default/files/statistiek/20151208-g-rpt5fdetail5fmaandelijks5fnetbeheerders5fbudget-meter5fvoor5fpublicatie1.pdf>

⁴¹⁴ CWaPE, *op.cit.*, p. 29.

⁴¹⁵ <http://www.rwade.be/fr/action-politique/supprimer-les-compteurs-a-budget>

problèmes pour gérer ce type de compteur... Il faudrait au contraire prendre pour critère que ce qui est bon pour les personnes en situation de pauvreté l'est aussi pour tout le monde. ... Avec un compteur à budget, ce n'est pas un être humain que l'on a en face de soi, mais une machine avec des numéros. Les gens ne veulent plus de compteur ordinaire parce qu'on ne paie que la consommation qu'on est capable de payer dans le cas d'un compteur à budget. Mais en fait on ne consomme plus en fonction de ses besoins mais en fonction des moyens dont on dispose. La libéralisation a renforcé cela."

D'autres acteurs font remarquer que les compteurs à budget peuvent être un instrument pour la prévention et le traitement des dettes d'énergie et qu'ils permettent de mieux suivre la consommation.

Nous ne connaissons en fait pas grand-chose de l'impact d'un compteur à budget, d'un compteur prépayé et d'un compteur intelligent, sur les situations de pauvreté. Il serait intéressant de collecter de plus amples données à ce sujet, en particulier sur la base des expériences des utilisateurs actuels et du point de vue des personnes en situation de pauvreté ainsi que de réaliser un test d'impact.

5.3. Demandes de coupure

Au cours des échanges relatifs à une livraison minimale, il a été demandé d'inverser le raisonnement tenu lorsqu'un ménage ne dispose pas des moyens de payer une facture ou de rembourser une dette : le raisonnement serait alors de ne pas couper sauf si le ménage dispose des moyens nécessaires.

En Flandre et en Wallonie, les demandes de coupure d'électricité et de gaz sont traitées dans des commissions consultatives locales (respectivement appelées LAC et CLE). En Flandre, il y a eu en 2014, 1.247 coupures d'électricité et 1.763 coupures de gaz suite à un avis de la LAC. Ces coupures peuvent être mises en lien avec des situations de pauvreté (au total il y a eu 23.815 coupures d'électricité et 21.101 coupures de gaz,

mais donc aussi pour d'autres raisons comme les vacances d'immeubles, l'insécurité et des déménagements problématiques)⁴¹⁶. En Wallonie, la CLE n'est convoquée que pour une minorité de coupures, à savoir les coupures suite à une perte de statut de client protégé. En 2014, il y a eu 301 coupures d'électricité et 187 de gaz (la majorité des coupures, plus de 90 %, des 10.923 coupures d'électricité et 3.174 coupures de gaz en 2014 - résulte soit d'un refus présumé de placement d'un compteur à budget soit d'un déménagement⁴¹⁷.

Il n'y a pas de commission consultative locale pour l'énergie à Bruxelles. Quand les dettes restent impayées auprès du gestionnaire de réseau de distribution, ceux-ci peuvent déposer une demande auprès du juge de paix pour procéder à la coupure. Toute coupure d'énergie pour un usage résidentiel est donc possible exclusivement sur décision du juge de paix et peut être suspendue en hiver, soit sur décision du juge de paix, soit après intervention du CPAS. S'il s'agit d'énergie, la Justice de paix peut en outre obliger le gestionnaire de réseau de distribution à fournir temporairement de l'énergie à une famille qui ne reçoit pas d'électricité et/ou de gaz en hiver, s'il juge qu'il est porté atteinte à la dignité humaine. Il est important de dire qu'un fournisseur ne doit pas s'adresser au juge de paix pour une coupure si aucun contrat de fournitures n'est prévu. Toutefois, seul le gestionnaire de réseau de distribution peut réaliser la coupure effective, car les compteurs sont gérés par le gestionnaire de réseau de distribution et non par les fournisseurs eux-mêmes⁴¹⁸. En 2014, Sibelga a procédé à 785 fermetures pour l'électricité et 693 pour le gaz⁴¹⁹.

⁴¹⁶ VREG, *op.cit.*, p. 39, 49.

⁴¹⁷ CWaPE, *op.cit.*, p. 33.

⁴¹⁸ Brugel (2010). La protection du consommateur d'énergie en Région bruxelloise, Brugel, p. 5, 15 et 21, http://www.brugel.be/Files/media/imports/Protection_Brugel_DEF_light.pdf

⁴¹⁹ Lefere, Raphaël (2015). *Sibelga: sociaal leverancier, focus op een afnemende activiteit van openbaar nut*, Presentatie op de conferentie van 9 november 2015 in het Brussels Parlement "Welke bescherming voor de Brusselse huishoudelijke afnemer?", http://www.brugel.be/Files/media/Conferences/091115/pdfs_161115/5.-SIBELGA--Lefere--Colloque-BRUGEL--

En ce qui concerne l'eau, les demandes de coupure sont également traitées dans des commissions d'avis locales (LAC eau). En 2014, 3.127 ménages (7.169 personnes domiciliées) ont été coupés suite à un avis de la LAC, avec de grandes différences entre société des eaux (70 % des coupures par deux sociétés des eaux)⁴²⁰.

En Wallonie et dans la Région de Bruxelles-Capitale, les demandes de coupure d'eau doivent être soumises au juge de paix. On ne dispose pas de chiffres récents relatifs au nombre de coupures en Wallonie. Une enquête du Service de lutte contre la pauvreté⁴²¹ indique 674 coupures en 2009, réalisées par les sociétés des eaux 'CILE' (570) et 'IEBW' (104). Pour 2013, ces sociétés des eaux ont procédé à 1.291 coupures au total (respectivement 1.259 et 32)⁴²². A Bruxelles, en 2014, il y a eu 617 coupures⁴²³.

Un certains nombres de problèmes existent, lors de procédures de coupure.

En premier lieu, le fonctionnement des commissions consultatives locales varient en fonction de la commune⁴²⁴. Il en résulte des situations dans lesquelles des personnes confrontées à des problèmes sont impliquées de différentes manières auprès des commissions consultatives locales, de telle sorte que le

processus décisionnel ne se fait pas de façon univoque⁴²⁵. Certaines commissions consultatives locales choisissent par exemple un nombre limité de dossiers afin d'avoir suffisamment de temps pour les traiter. Entretemps, en Flandre, des orientations sont données, à partir de bonnes pratiques, pour les commissions consultatives locales énergie⁴²⁶, et une initiative similaire a été lancée pour les commissions consultatives locales eau. Il est important aussi que des moments de formation soient régulièrement organisés afin que les acteurs impliqués (collaborateurs et membres du conseil des CPAS, collaborateurs des compagnies des eaux et gestionnaires de réseau de distribution, et collaborateurs des organisations de terrain) soient au courant des différentes dispositions et du rôle de chacun.

Une question importante dans le fonctionnement de la commission concerne les moyens juridiques dont dispose une personne qui, après avis de la commission consultative locale, voit sa fourniture coupée. Bien que beaucoup dépende donc de l'avis de la LAC, aucune possibilité de recours n'est prévue en Flandre. La législation wallonne prévoit depuis 2014 une possibilité d'interjeter appel auprès du juge de paix contre les décisions de la commission consultative locale en matière d'électricité et de gaz⁴²⁷. Cela ne vaut donc que pour les situations qui sont examinées à la CLE.

Un argument dans le débat consiste à dire que les commissions consultatives locales n'ont pas de compétence décisionnelle mais fournissent, d'un point de vue strictement juridique, uniquement un avis, ce qui ne constitue pas un acte juridique contre lequel il est possible de faire appel⁴²⁸. On

protection-consommateurs---20151109---version-finale-NL.pdf

⁴²⁰ Vlaamse Milieumaatschappij, *op.cit.*, p.28.

⁴²¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2012). *Résultats de l'enquête auprès des sociétés distributrices d'eau en Belgique concernant les tarifs et les aspects sociaux*, 1 octobre 2010, p.49, http://www.luttepauvrete.be/publications/eau_enquete.pdf

⁴²² Sia Partners (2015). *Etude exploratoire sur la précarité hydrique en Belgique*, in opdracht van de Koning Boudewijnstichting, augustus 2015, p. 21.

⁴²³ Hydrobru (2015). *Rapport d'activités 2014*, p. 17, <http://www.hydrobru.be/wp-content/uploads/2015/06/Rapport-activit--s-2014-FINAL-2015-05-29.pdf>

⁴²⁴ Clymans, Mieke et al. (2011). *Al ijsberend de winter door... Of warmlopen door sociale energiemaatregelen? Evaluatie van de Sociale Openbaardienstverplichtingen Energie*, Mechelen, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie, p. 110, http://www.samenlevingsopbouw-antwerpenprovincie.be/nl/programmas-en-projectenrecht-op-energie/uploads/publicaties/EA/111011_EA_evaluatieSODV_rapport.pdf

⁴²⁵ *Ibid.*

⁴²⁶ Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie (2008). Een goede praktijk van de lokale adviescommissie. Leidraad voor de hulpverlening, herwerkt in Deekens, Patrick, *op.cit.*

⁴²⁷ Article 41 du 'décret wallon du 11 avril 2014 modifiant le décret du 12 avril 2011 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et modifiant le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz, *Moniteur belge*, 11 avril 2014, http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/-2013_2014/PARCHEMIN/1020.pdf

⁴²⁸ VREG (2011). *Rapport van het Vlaams Energieagentschap en de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt van 30 september 2011 met betrekking tot de evaluatie van*

est toutefois en droit de se poser des questions concernant ce raisonnement étant donné que l'avis de la LAC est en fait bel et bien une décision : le gestionnaire de réseau ou la société des eaux n'est autorisé à couper l'énergie qu'après un avis positif. Le raisonnement selon lequel il est possible d'interjeter appel auprès du tribunal du travail contre toute décision du CPAS semble difficile à défendre étant donné que l'avis, outre le fait qu'il ne constitue pas une décision d'un point de vue juridique strict, ne concerne pas une décision unilatérale du CPAS, étant donné que le gestionnaire du réseau de distribution ou la société des eaux a également voix délibérative. Les problèmes liés à la fourniture d'énergie nécessitent généralement des solutions rapides, mais le délai de traitement d'un appel auprès du tribunal de travail est d'une nature telle qu'une solution rapide est exclue⁴²⁹.

En Flandre, les personnes pauvres disposent donc de peu de possibilités de recours contre une coupure effective, alors qu'il s'agit d'une action très radicale. Pour garantir aux personnes pauvres une position juridique plus forte et de la clarté, il semble nécessaire de prévoir dans la législation une procédure d'appel claire.

Dans les commissions consultatives locales, l'un des membres, à savoir le gestionnaire de réseau/société des eaux, est en outre partie requérante, et le CPAS a un double rôle, à savoir d'une part celui de fournisseur d'aide et d'autre part de codécideur des sanctions⁴³⁰. Différentes organisations demandent que seul le juge de paix soit compétent pour les décisions de coupure, vu qu'un juge est garant du respect des droits et obligations de toutes les parties ; c'est déjà le cas

pour l'énergie et l'eau dans la Région de Bruxelles-capitale et pour l'eau en Wallonie.

Un troisième point concerne l'implication du client - et éventuellement d'une organisation de soutien - dans la procédure. Tant les commissions consultatives locales que les juges de paix sont confrontés au fait que dans de nombreuses affaires, le client n'est pas présent. En ce qui concerne les 'LAC' eau en Flandre, seulement 2.326 clients étaient présents ou représentés, alors que 22.438 dossiers ont été traités⁴³¹. Une étude d'Infor GazElec de 2010 évoque 129 décisions par défaut sur 197 affaires traitées par les justices de paix de Bruxelles⁴³².

L'étude montre aussi une pratique intéressante à la Justice de paix de Forest (et entretemps aussi dans le 5^{ème} canton de Bruxelles), dans le cadre de laquelle des séances sont spécifiquement réservées pour les dossiers énergie et un accord est pris avec le CPAS voulant qu'un représentant du CPAS est toujours présent le jour de la séance. Si nécessaire, le juge renvoie alors l'intéressé vers le représentant du CPAS afin de demander le statut de client protégé. Durant la concertation, il a aussi été dit qu'à la Justice de paix d'Anderlecht, les juges acceptent souvent un plan de paiement s'il est proposé et ne condamnent jamais un client aux frais de mise en demeure. Toujours à Anderlecht, les juges acceptent que les services sociaux assistent les clients.

La question est donc de savoir comment faire en sorte que le client soit effectivement présent à une séance de la commission consultative ou une audience du juge de paix. De quelle manière le soutien du client - par exemple du fait qu'il est accompagné par un collaborateur d'une organisation - peut-il être davantage renforcé ? Le Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie (RWAE) propose par exemple de modifier dans ce sens la composition des commissions consultatives.

de sociale openbare dienstverplichtingen (RAPP-2011-11), Brussel, http://www.vreg.be/sites/default/files/document/reports/rapp-2011-11_1.pdf, p. 55.

⁴²⁹ Vr. en Antw. VI.Parl. 2010-11, 1 juli 2011 (Vr. nr. 384 L. Ceysens van 2 mei 2011).

⁴³⁰ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Op.cit.*, p. 148, http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport5/rap5_Rapport2009_FR.pdf

⁴³¹ Vlaamse Milieumaatschappij, *op.cit.*, p. 75.

⁴³² Infor GazElec (2010), document non publié.

Nous renvoyons ici également à la nouvelle disposition, en Wallonie, qui prévoit que, à la demande du client, du fournisseur ou du gestionnaire de réseau, et au cas où cela concerne un client protégé ou une situation dans laquelle le CPAS intervient, la CLE peut s'exprimer sur une proposition de plan de paiement et sur les mesures à prendre quand un compteur à budget ne peut, pour diverses raisons, être placé.

5.4. Cessions de créances

Plusieurs participants à la concertation ont signalé des pratiques suivant lesquelles des fournisseurs vendent leurs créances à d'autres entreprises qui font intervenir des huissiers, afin de recouvrer les dettes reprises. Il s'agit souvent d'entreprises internationales qui opèrent à partir d'une filiale en Belgique. Il a notamment été question, durant la concertation, de la société de droit suédois HOIST qui opère au départ d'un cabinet d'huissiers belges pour poursuivre tous les débiteurs. Des pratiques similaires à l'échelle macro sont également connues : les 'fonds vautours' achètent des dettes de pays pour ensuite – quand ces pays retrouvent un peu plus de marge financière – tenter de récupérer ces dettes via les tribunaux.

Les sociétés à caractère international ont de surcroît recours à la procédure européenne d'injonction de payer (en vigueur depuis le 12 décembre 2008)⁴³³ pour la perception de la créance. La procédure européenne est une procédure unilatérale : le créancier introduit sa demande auprès du tribunal par le biais d'un formulaire standard, ce qui lui permet de se limiter à une description des documents justificatifs dont il dispose ; le juge rend son jugement sur la base du formulaire complété par le créancier, sans entendre le débiteur et sans procéder à un examen approfondi de la créance. Le débiteur dispose d'un délai de 30 jours, à compter du jour

suivant le jour de la signification de l'injonction de payer, pour introduire une requête. Si le débiteur ne réagit pas, la procédure (unilatérale) continue. Si une requête est introduite, la procédure se poursuit conformément à la procédure civile ordinaire (avec débats contradictoires).

Cette procédure avantage beaucoup le créancier : celui-ci peut en effet obtenir unilatéralement une injonction de payer sans que le défendeur ne soit, pour sa part, ne fût-ce qu'au courant du lancement de la procédure. Si le débiteur ne réagit pas en introduisant une requête, il ne peut rien faire d'autre que de payer les montants ; si le débiteur introduit bel et bien une requête, le créancier peut suspendre sans frais la procédure et il évite ainsi des coûts supplémentaires.

Plusieurs réflexions peuvent être faites concernant ces pratiques de cession de créance⁴³⁴.

L'article 1690 du Code civil stipule que la cession n'est opposable au débiteur qu'à partir du moment où elle a été notifiée au débiteur ou reconnue par celui-ci. La doctrine précise qu'aucun consentement ou collaboration du débiteur n'est requis en la matière, de sorte qu'il ne peut pas s'opposer à cette cession, sauf si cette possibilité est expressément reprise dans le contrat de fourniture entre le client et le fournisseur. Les contrats standards assortis de conditions générales et le manque de connaissance des clients vulnérables constituent cependant des obstacles.

Par cette cession, les clients se voient en effet privés du droit de convenir avec le fournisseur de plans de paiement (raisonnables) et la procédure de recouvrement judiciaire est immédiatement introduite, ce qui augmente aussi la charge de travail de la justice. De ce fait, les procédures de

⁴³³ Article 6, deuxième alinéa du règlement (CE)1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 introduisant une procédure européenne d'injonction de payer, *Journal officiel de l'Union européenne*, 30 décembre 2006.

⁴³⁴ Centre d'Appui Médiation de Dettes, Infor GazElec, Centre d'Appui Social Energie (2015). Note d'analyse. Les pratiques de recouvrement mises en œuvre par la société HOIST KREDIT AB et l'application de la procédure européenne d'injonction de payer, notamment dans le cadre de dettes énergétiques, http://www.mediationdedettes.be/IMG/pdf/note_d_analyse_hoist_et_la_procedure_europ_injonction_de_payer.pdf?548/80292652bb39ac7fb34c5f68d1a18a199607f0fd.

défaut de paiement telles que prévues dans les dispositions légales, sont *de facto* contournées.

Pourtant, le débiteur ne peut être privé des droits qui lui reviennent sur la base de la réglementation relative à l'énergie. Il est intéressant de signaler que, dans un dossier du Médiateur fédéral, un fournisseur a lui-même souligné qu'une cession ne peut affecter les droits du débiteur, inscrits dans la réglementation relative à l'énergie.

Des entreprises (d'encaissement) spécialisées qui rachètent ces créances auront de surcroît davantage de temps et de moyens pour amener le client plus vite devant le tribunal sans tenir compte de la situation (financière) spécifique du débiteur. Bien que le contenu de la dette ne change pas et ne peut du reste pas changer, un certain changement interviendra en ce qui concerne la situation juridique du débiteur du fait que celui-ci est confronté à un autre créancier qui adoptera potentiellement une attitude plus stricte que le débiteur initial afin d'obtenir l'acquittement de la dette⁴³⁵.

Il est crucial dans une telle procédure que le débiteur réagisse, ce qui n'est pas évident pour des personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité. Ce n'est pas simple non plus de trouver, dans les 30 jours prévus, suffisamment d'information et de soutien pour une défense, le cas échéant. La procédure provoque aussi des frais supplémentaires pour des personnes qui ont déjà des problèmes de paiement.

Une récente modification de la loi prévoit que toutes les demandes relatives au recouvrement d'une somme d'argent introduites par un fournisseur d'électricité, de gaz, de chauffage ou d'eau à l'encontre d'une personne physique doivent être traitées par le juge du lieu de résidence de cette personne⁴³⁶. Les situations dans lesquelles la procédure a été introduite auprès du

juge de paix du lieu où se trouve le cabinet d'huissiers – et non du lieu de résidence du défendeur – sont donc contraires aux dispositions légales. La question est toutefois de savoir si ceci peut être mis en discussion étant donné que la partie requérante n'est pas un fournisseur de gaz ou d'électricité, mais un bureau d'encaissement.

En ce qui concerne la procédure européenne d'injonction de payer, des questions et problèmes complémentaires se posent encore. Une telle procédure ne peut être appliquée que dans des affaires transfrontalières. On peut toutefois se demander, lors d'actions d'une filiale belge (d'une entreprise étrangère) si c'est le cas. Le règlement européen prévoit également que cette procédure devrait en principe se révéler meilleur marché qu'une procédure ordinaire. Mais, dans la pratique, certains huissiers imputent des frais supplémentaires pour le dépôt de la demande (pourtant un simple formulaire qui doit uniquement être envoyé au greffe) et pour la signification de la décision (alors qu'un accusé de réception suffit). Il doit également s'agir de créances certaines et non contestées, alors qu'il est parfois question de créances concernant des factures d'acompte (qui ne sont donc pas adaptées à la consommation réelle), de factures contestées (discussion concernant le calcul d'intérêts, dommages-intérêts, déménagement, ...) et de factures prescrites⁴³⁷.

La recommandation peut être que les débiteurs peuvent, en cas de cession de leurs dettes d'énergie, invoquer les obligations de service public sur la base de la réglementation régionale. Indépendamment de la question de la légalité de ce transfert, les obligations de service public doivent être suivies et appliquées. Une décision récente de février 2015, du Service des litiges de

⁴³⁵ Feltkamp, Regine R. (2005). *De overdracht van schuldvorderingen*, Antwerpen, Intersentia, p. 151.

⁴³⁶ Loi du 26 mars 2014 modifiant le Code judiciaire et la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales en vue d'attribuer dans diverses matières la compétence au juge naturel, *Moniteur Belge*, 22 mai 2014.

⁴³⁷ Voir aussi une intéressante décision du juge de paix d'Anvers du 13 mars 2014 dans laquelle il est refusé de donner une injonction de payer, dans le cadre de la procédure européenne d'injonction de payer, et la décision du juge de paix d'Ixelles du 27 juillet 2015. A consulter dans la rubrique jurisprudence du site du Service de lutte contre la pauvreté : [http://www.luttepauvrete.be/jurisprudence.htm#Energie et eau](http://www.luttepauvrete.be/jurisprudence.htm#Energie%20et%20eau)

Brugel, confirme qu'en cas de cession de créances, les obligations de service public restent à charge du fournisseur cédant. Les fournisseurs devraient communiquer explicitement au sujet de l'application des obligations de service public aux débiteurs concernés - comme le fait déjà un fournisseur - et ils doivent continuer à remplir leur obligation d'information sur l'ampleur et la nature des dettes.

Des participants à la concertation ont aussi évoqué une récente modification du Code judiciaire (nouveaux articles 1394/20 et suivants) qui prévoit un mode de recouvrement de créances de dettes non contestées, où l'huissier joue un rôle central et où le juge n'intervient plus. Cette modification ne s'appliquera, dans un premier temps qu'aux dettes de professionnels mais la crainte existe que ce ne soit, à l'avenir, la porte ouverte à une application aux dettes de particuliers.

6. Utilisation rationnelle de l'énergie et de l'eau

6.1. Information et accompagnement

Limiter la consommation d'énergie et d'eau a un impact sur la facture du ménage concerné mais est important aussi dans une perspective de consommation durable d'énergie et d'eau. Les personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité habitent souvent dans un logement de mauvaise qualité et disposent rarement d'installations économes en énergie. Durant la concertation, l'usage répandu du chauffage électrique dans les logements sociaux et en milieu rural a aussi été évoqué.

Dans les différentes Régions, des campagnes relatives à la consommation d'énergie et d'eau sont régulièrement menées mais il n'est pas facile d'atteindre des groupes cibles spécifiques. En Flandre, une brochure relative à l'eau a été réalisée à destination de groupes difficiles à

atteindre⁴³⁸. En outre, il y a l'outil du scan énergie et du scan eau. Le scan énergie est entretemps déjà utilisé depuis plusieurs années. Une étude récente de la VVSG indique par contre que le scan eau est très peu connu au sein des CPAS et peu demandé. Ceci est confirmé par le nombre de scans eau réalisé en 2014, à savoir 44⁴³⁹. La plus-value des différentes initiatives peut certainement encore être augmentée en faisant un usage maximal du moment où un professionnel ('tuteur énergie', travailleur social, collaborateur d'un réseau de distribution ou d'une société des eaux) vient au domicile, en harmonisant les instruments (par ex scan énergie et eau) et en investissant dans un accompagnement local et des points d'information.

Un autre point concerne la promotion de l'eau courante comme eau potable. Beaucoup de personnes - et certainement parmi celles qui vivent dans la pauvreté ou la précarité - ont peur de boire de l'eau courante, pensant que c'est dangereux. Elles consomment alors de l'eau en bouteille, ce qui coûte beaucoup plus cher.

Lors de campagnes d'informations, celles-ci doivent être transmises aux services sociaux et diffusées là où des personnes pauvres se rendent souvent, il faut être attentif à l'analphabétisme et ceux qui véhiculent l'information doivent aller vers les personnes.

6.2. Investir dans des mesures d'économies

Des mesures permettant de plus grandes économies existent, par exemple, la réalisation de travaux d'isolation, l'achat d'appareils économiques en énergie et eau, l'installation d'un système d'eau de pluie,... d'autres sont de nature plus modeste, comme le placement d'une pomme de douche à débit réduit, le dépistage de fuites dans l'installation d'eau... Les Régions prévoient aussi des primes pour certaines interventions. Durant la concertation, une référence a été faite

⁴³⁸ <http://www.vmm.be/waterloket/campagnemateriaal/brochure-goed-geregeld-geld-gespaard/view>

⁴³⁹ Vlaamse Milieumaatschappij, *op.cit.*, p.31.

au 'Fonds social de l'eau' en Wallonie, dont 5 % des moyens peuvent être dédiés à des travaux techniques. Les ménages dont les revenus sont bas ne disposent cependant pas souvent des moyens pour prendre de telles mesures ou habitent dans un logement dont ils sont locataires, situation dans laquelle ils dépendent de la bonne volonté du propriétaire ou de la société de logements. En ce qui concerne l'accompagnement des familles qui vivent dans la pauvreté, plusieurs projets intéressants sont en cours. Il est essentiel que l'investissement puisse être préfinancé, que les primes – mais aussi une éventuelle déduction fiscale ou compensation forfaitaire – puissent être directement prises en compte dans le processus (le montant correspondant ne doit alors pas être préfinancé) et que le montant restant dû soit payé selon un plan de paiement tenable qui tient compte des économies réelles et du revenu disponible.

Le Fonds pour la réduction du coût global de l'énergie (FRGE) a été entretemps régionalisé. Ce Fonds peut être combiné avec d'autres mesures de soutien, et pourrait aussi être mis en œuvre pour économiser l'eau. Les entités locales qui sont mises sur pied dans le cadre du FRGE ('*Energiehuizen*' en Flandre) peuvent certainement jouer un rôle essentiel dans la politique locale vis-à-vis des ménages qui vivent dans la pauvreté, en collaboration avec d'autres organisations locales qui peuvent atteindre ces ménages et les accompagner.

Des mesures spécifiques sont nécessaires pour soutenir les locataires. Les propriétaires ne sont pas toujours prêts à faire des investissements ou alors ils augmentent ensuite le loyer. Il est vrai que le locataire fait des économies grâce à l'investissement. Tant au niveau d'une politique d'incitants (par exemple avantages fiscaux, primes) qu'au niveau d'une politique contraignante, diverses initiatives sont déjà prises. Il existe aussi des projets expérimentaux qui visent une situation équilibré de *win-win* pour le propriétaire et le locataire. Il serait intéressant de rassembler les diverses expériences pour examiner comment, à la fois, le marché locatif peut être validé dans son

rôle et les locataires bénéficier d'une meilleure qualité et aussi d'une plus grande sécurité (cfr. la prolongation des contrats de location). Une politique concernant la consommation rationnelle de l'énergie et de l'eau doit être fortement corrélée à la politique du logement. Le rôle des sociétés de logement social est aussi important à cet égard.

Recommandations du Service sur la base de la concertation

1. Renforcer le droit à l'énergie ainsi que le droit à l'eau et à l'assainissement

- Mentionner explicitement le droit à l'énergie dans la Constitution, en tant qu'élément du droit à un logement décent.
- Inscrire le droit à l'eau et à l'assainissement dans la Constitution.
- Soutenir chaque initiative de renforcement du droit à l'énergie et du droit à l'eau et à l'assainissement, sur le plan européen et international.
- Veiller au caractère public de la fourniture d'eau au plan national et international, et continuer à évaluer la libéralisation du secteur de l'énergie.
- Prévoir des points d'eau et des sanitaires accessibles dans chaque commune (à plusieurs endroits dans les villes). Il est en effet important que les personnes aient accès à l'eau potable dans toutes les situations, y compris les personnes ne disposant pas d'un logement et vivant à la rue. A Bruxelles par exemple, il y a une trentaine de fontaines d'eau potable, mais elles ne fonctionnent que de mai à septembre. Des pratiques intéressantes dans d'autres pays peuvent être une source d'inspiration (par exemple l'usage gratuit des toilettes dans l'horeca en Italie).
- Recueillir des informations relatives aux situations dans lesquelles des personnes n'ont pas accès à l'énergie ni à l'eau et à l'assainissement, par exemple des situations dans lesquelles aucune fourniture minimale n'est couplée au compteur à budget et des situations de sans-abrisme. Les informations utiles sont : le temps que dure la situation, comment les gens se débrouillent durant ces périodes et l'impact sur les conditions de vie. Par des recherches qualitatives et quantitatives, on peut recueillir d'avantage

d'informations, en fonction du monitoring de la pauvreté énergétique et hydrique.

2. Renforcer les droits du consommateur

2.1. Organiser une concertation structurelle avec les différents acteurs

Prévoir une concertation structurelle entre les divers acteurs, avec une forte représentation des citoyens et des consommateurs qui vivent dans la pauvreté et la précarité. Ces organisations devraient aussi bénéficier de moyens pour développer leur expertise.

2.2. Mieux réguler les pratiques de vente

- Mieux faire connaître l'accord protégeant le consommateur et le code de conduite sur la protection du consommateur auprès des clients et des travailleurs sociaux et augmenter les garanties d'application de ceux-ci par tous les fournisseurs. Soumettre l'accord et le code aux gestionnaires de réseau (en tant que fournisseurs sociaux).
- Interdire la vente de contrats de livraison de gaz et d'électricité au domicile des clients résidentiels parce qu'il n'y aura jamais de garanties suffisantes, via le code de conduite et les contrôles y afférents, que les consommateurs (dans la pauvreté ou la précarité) ne seront pas désavantagés. Si cela ne semble pas possible - en raison de la réglementation européenne - responsabiliser davantage les fournisseurs (en inscrivant la responsabilité du fournisseur dans le Code de droit économique), renforcer les contrôles existants et introduire une possibilité pour le régulateur de prévoir des sanctions introduite.

2.3. Augmenter l'accessibilité des fournisseurs d'énergie et d'eau

Prévoir que chaque fournisseur d'énergie (à partir de 10 000 points de livraison), gestionnaire de réseau de distribution et compagnie des eaux dispose d'un bureau accessible aux clients, d'un interlocuteur clairement identifiable et d'un numéro de téléphone gratuit pour ses clients et le service de plaintes.

2.4. Prévoir des factures uniformes et lisibles d'énergie et d'eau

- Organiser un débat avec les régulateurs, les administrations et les divers acteurs (y compris les personnes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité) en vue d'évoluer vers une facture plus uniformisée et lisible, de façon à ce que le consommateur puisse encore mieux juger et comparer les prix convenus et calculés, les tarifs et réductions. En ce qui concerne l'énergie, le modèle proposé par la Commission européenne peut servir de base de travail. Cette question ne vaut pas seulement pour les fournisseurs d'énergie mais aussi pour les gestionnaires de réseau et les compagnies des eaux. Un point d'attention concerne les clients qui ne peuvent pas suivre l'évolution digitale : comment peuvent-ils être soutenus de manière équivalente ?
- Rassembler les expériences et idées relatives aux factures plus uniformes et lisibles dans les différentes Régions et dans les secteurs de l'énergie et de l'eau, avec une attention pour la communication aux personnes qui vivent dans la pauvreté.

2.5. Examiner les pratiques relatives aux garanties et prévoir des dispositions strictes

Examiner les pratiques existantes en matières de garanties et voir de quelle manière la question des garanties peut être réglée. Une telle règle pourrait être inscrite dans l'accord de protection du consommateur ou être davantage élaborée dans les législations régionales.

2.6. Développer un concept contraignant de plan de paiement raisonnable pour l'énergie et l'eau

- Développer des lignes directrices contraignantes, pour préciser le caractère raisonnable d'un plan de paiement, le rythme de paiement, l'aperçu des remboursements et la possibilité de soutien par des services sociaux.
- Recueillir les expériences et idées relatives aux plans de paiement raisonnables (qui ne mettent pas en danger la dignité humaine),

dans les trois Régions, dans les secteurs de l'énergie et de l'eau.

2.7. Prévoir une information et un accompagnement suffisants pour l'énergie et l'eau

- Prévoir des guichets locaux logement - y compris énergie et eau - pour l'information et l'accompagnement.
- Être attentif à la fracture numérique, et investir en permanence dans une approche personnalisée.
- Prévoir et perpétuer les services d'information régionaux et fédéraux et parallèlement à cela, examiner comment cette information peut être présentée à tous les utilisateurs en Belgique via un site portail, et ceci pour toutes les sources d'énergie et pour l'eau.

3. Veiller aux droits des clients en cas de système collectif et de compteurs intelligents

3.1. Prévoir des compteurs individuels, accessibles dans tous les types de logement

- Installer, par phases, des compteurs individuels, dans les bâtiments existants.
- Prévoir une obligation de rendre possible la mesure individuelle de la consommation dans les domaines touristiques et les anciens domaines dans lesquelles des personnes habitent de manière permanente.
- Inscrire dans la législation l'accessibilité aux compteurs, à tout moment, des ménages concernés.

3.2. Appliquer les prix sociaux maximum et les obligations de service public en cas de système collectif

- Faire bénéficier les personnes qui ont droit au tarif social et qui habitent dans un immeuble avec un système collectif - qu'il s'agisse d'un logement social ou non - du droit au tarif social pour le gaz. Actuellement, seul le locataire d'un appartement situé dans un immeuble à appartements donné en location à des fins sociales par une société de logement social et

dont le chauffage au gaz naturel est assuré par une installation collective, a droit au tarif social d'application pour le gaz.

- Appliquer les obligations régionales de service public lorsque que le système de chauffage est collectif et dans les bâtiments situés sur des terrains touristiques où l'énergie est gérée par un gérant (syndicat,...).
- Responsabiliser les sociétés de logements sociaux par rapport à leur mission d'information.

3.3. Evaluer l'impact des compteurs intelligents sur la pauvreté

Débatte de manière approfondie et publique, sur la base d'une analyse coûts-bénéfices, des compteurs (à budget) intelligents, en incluant dans ce débat un test d'impact pauvreté, afin de connaître les conséquences des compteurs intelligents (et de leurs différentes fonctions) pour les personnes en situation de pauvreté.

4. Mettre en œuvre une tarification qui répond à des critères sociaux, solidaires et écologiques

4.1. Veiller à ce que les factures d'énergie et d'eau soient payables, aussi pour les personnes qui vivent dans la pauvreté

4.2. Mettre en œuvre un système de tarification équilibré

- Poursuivre l'examen et l'évaluation de la consommation des clients qui vivent dans la pauvreté ou la précarité afin de pouvoir mieux estimer les effets d'une tarification déterminée.
- Mettre en œuvre une tarification comportant les éléments suivants : un prix fixe (abonnement) peu élevé, un prix peu élevé pour la quantité de base énergie et eau, un prix plus élevé pour la ou les tranches suivantes, en tenant compte de la grandeur de la famille, des tarifs sociaux, un fonds pour des mesures de soutien (en fonction de factures impayées et d'interventions techniques), une contribution de solidarité Nord-Sud, un lien fort avec la

politique du logement en fonction d'une utilisation rationnelle de l'énergie et de l'eau.

- Prolonger la régulation des prix variables de l'énergie et appliquer la même régulation aux prix fixes de l'énergie.

4.3. Elargir et optimiser les tarifs sociaux

- Elargir le groupe cible des prix sociaux maximaux électricité et eau. On peut se référer aux groupes cibles du fonds social chauffage, à savoir tous les ayants droit à l'intervention majorée dans l'assurance maladie et les personnes en règlement collectif de dettes ou suivies par un service de médiation de dettes.
- Prévoir un statut de client protégé en matière de fourniture d'eau, avec un tarif social, sur la base d'une seule et même définition, comme formulé ci-dessus.
- Prévoir en outre la possibilité que les ménages puissent bénéficier d'un tel statut protégé via le CPAS et le régulateur régional, sur la base d'un critère de revenus.
- Prévoir la possibilité que, via une procédure parallèle – par exemple via le CPAS ou le régulateur régional - des ménages puissent bénéficier aussi d'un statut protégé.
- Prévoir un fonds d'interventions en cas de difficultés de paiement et d'opérations techniques (une fuite d'eau par exemple). L'expérience du Fonds social est positive à Bruxelles et en Wallonie.
- Réexaminer le financement des obligations de service public, en prêtant attention à la piste du financement par des moyens généraux et à la piste du financement via une taxe avec exonération pour les groupes qui bénéficient d'un statut protégé.
- Evaluer les modalités du fonds social mazout sur la base des expériences des utilisateurs et des professionnels, et l'élargir à d'autres sources d'énergie.

5. Traiter les difficultés de paiement en dialogue, dans le respect des droits du client

5.1. Prévoir une fourniture minimale

Prévoir – dans la perspective d'un droit à l'énergie ainsi qu'à l'eau et à l'assainissement – que les personnes puissent accéder à une prestation de services minimum, qui permet de vivre dans la dignité. Un certain nombre d'acteurs demandent d'interdire les coupures ou les compteurs à budget sans livraison minimale. Si la possibilité continue d'exister, elle doit suivre une voie judiciaire, via le juge de paix ou un recours auprès du juge de paix.

5.2. Traiter les difficultés de paiement en dialogue

- Poursuivre l'examen de l'impact de l'utilisation d'un compteur à budget et de systèmes de prépaiement pour des groupes qui vivent dans la pauvreté ou la précarité ; poursuivre le débat sur l'utilisation des compteurs à budget.
- Renforcer la position juridique du client dans les procédures relatives aux possibilités de paiement, en prévoyant une possibilité d'appel et l'implication éventuelle d'une organisation de soutien dans la commission locale d'avis.
- Renforcer le rôle d'accompagnement et de médiation des commissions locales d'avis, en prévoyant un soutien suffisant et une formation des divers acteurs qui y siègent. Prévoir une recherche sur un échange de pratiques des commissions locales dans la perspective d'une plus grande harmonisation.
- Réfléchir à une meilleure manière d'atteindre les personnes rencontrant des problèmes de paiement, afin que les situations de jugement par défaut (à la commission locale d'avis et chez le juge de paix) puissent être évitées autant que possible ; réfléchir comment stimuler les personnes à demander de l'aide et comment obtenir davantage de réponses aux invitations de la commission locale d'avis ou lors d'une audience chez le juge de paix.

5.3. Renforcer la position du client dans les cas de cession de créances

- Prévoir dans tous les cas la possibilité pour les débiteurs de faire appel aux obligations de service public qui sont prévues dans la réglementation régionale. Les fournisseurs doivent communiquer explicitement sur le fait que ces obligations s'appliquent ; ils doivent respecter leur devoir d'information sur l'ampleur et la nature des dettes.
- Examiner s'il est possible d'intervenir de manière efficace contre de telles pratiques dans le cadre de la législation actuelle, ou prévoir si nécessaire une protection juridique supplémentaire en ajoutant dans le contrat de fourniture une clause visant à exclure de telles cessions.

6. Renforcer la politique relative à la consommation rationnelle de l'énergie et de l'eau des ménages qui vivent dans la pauvreté ou la précarité

- Mener des campagnes compréhensibles, via des canaux adaptés (lieux et organisations où se rendent les personnes pauvres).
- Prévoir des guichets locaux logement-eau-énergie où chaque citoyen peut poser des questions et bénéficier d'un accompagnement dans la recherche de solutions concrètes, si nécessaire.
- Continuer à mener des campagnes de promotion de l'eau courante comme eau potable, via les canaux appropriés.
- Augmenter la plus-value du scan énergie et eau, notamment en harmonisant les deux et en faisant un usage maximal des moments de contact entre les ménages et les professionnels du secteur de l'énergie et de l'eau.
- Prévoir une approche globale avec préfinancement, prise en compte directe des incitants financiers et plan de paiement tenable, qui tienne compte des économies réelles et du revenu disponible. Examiner aussi quelle place donner aux instruments existants

- comme le FRGE. Prévoir des moyens supplémentaires pour le soutien et l'accompagnement des ménages qui vivent dans la pauvreté, à partir d'une collaboration entre acteurs locaux.
- Echanger les expériences relatives à des mesures appropriées de soutien aux locataires et bailleurs dans le cadre des mesures d'économie, dans la perspective de créer des logements à louer de qualité et financièrement abordables, tant sur le marché locatif privé que social.
 - Etablir un lien solide entre la politique du logement et la politique relative à une consommation rationnelle de l'énergie et de l'eau, avec une attention particulière pour les ménages en situation de pauvreté et de précarité.

Liste des participants à la concertation

- Aquaflanders
- Aquawal
- ATD Quart Monde - ATD Vierde Wereld
- Centre d'appui SocialEnergie de la Fédération des Services Sociaux (FDSS)
- Collectif Solidarité Contre l'Exclusion (CSCE)
- Commission Wallonne pour l'Energie (CWaPE)
- Coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles (CGEE)
- Eandis
- Federatie van Vlaamse OCMW-maatschappelijke werkers
- Fédérations des Services Sociaux (FDSS) - Cellule Energie
- Front Commun des SDF
- Gezinsbond
- Infor GazElec
- Infrac
- Le Pivot
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Netwerk tegen Armoede
- OCMW Antwerpen
- OCMW Brussel
- Ombudsdienst voor Energie
- Project energie en armoede
- Protos - Water maakt vrij (ONG)
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP)
- Réseau Wallon pour l'Accès Durable à l'Energie (RWADE)
- Samenlevingsopbouw Antwerpen Provincie
- Samenlevingsopbouw Riso Vlaams Brabant
- SIBELGA
- Solidarités Nouvelles Wallonie
- Université libre de Bruxelles (ULB)
- Universiteit Antwerpen (UA)
- Universiteit Gent (Ugent)
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Vlaams Energieagentschap
- Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)
- Vlaamse Ombudsdienst
- Vlaamse regulator van de elektriciteits- en gasmarkt (VREG)