

**Avis du Conseil de l'IBPT
du 30 janvier 2025
concernant
la proposition de loi modifiant le Code civil et la
législation sur le gaz et l'électricité en ce qui concerne
le délai de prescription applicable aux créances pour la
fourniture d'eau, de gaz, d'électricité ou de services de
communications électroniques**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Objet.....	3
2.	Examen de la proposition de loi.....	4
2.1.	Origine de l'article du code civil concerné par la proposition.....	4
2.2.	Exposé des motifs de la proposition de loi.....	5
2.3.	Examen des avantages de la proposition de loi	6
2.3.1.	<i>La protection des utilisateurs.....</i>	6
2.3.2.	<i>La prévention des conflits tardifs et de l'endettement.....</i>	7
2.3.3.	<i>La protection des entreprises B2B dans le cadre des produits standards.....</i>	7
2.3.4.	<i>L'harmonisation avec les autres industries de réseau</i>	7
2.4.	Examen des inconvénients de la proposition de loi	8
2.4.1.	<i>Limitation à la récupération de créance</i>	8
2.4.2.	<i>Le champ d'application de la proposition de loi</i>	8
2.4.3.	<i>Inflation du contentieux</i>	8
3.	Conclusion	9

1. Objet

1. La commission de l'économie, de la protection des consommateurs et de la numérisation de la Chambre des représentants a commencé à discuter une proposition de loi visant à modifier le Code civil et la loi sur le gaz et l'électricité en ce qui concerne le délai de prescription des créances pour la fourniture d'eau, de gaz ou d'électricité et les communications électroniques (Doc. Parl. Chambre, *S.-O.*, 56, 0457/001).
2. À la suite de cette discussion, les membres de la commission ont exprimé le souhait d'obtenir un avis écrit de l'IBPT sur ce document. La demande fut relayée à l'IBPT le 12 décembre 2024
3. Cette demande a également été adressée aux organismes suivants : Agoria, Belgaqua, CREG, FEBEG, SPF Economie, chambre nationale des huissiers de justice, Secrétaire d'Etat à la protection des consommateurs, Test-Achats.
4. Cet avis est rendu conformément à l'article 14, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges.

2. Examen de la proposition de loi

2.1. Origine de l'article du code civil concerné par la proposition

5. L'article 2272, al. 2 de l'ancien Code civil dispose que :

« (...) Les créances pour la fourniture de biens et de services via des réseaux de distribution d'eau, de gaz ou d'électricité ou la fourniture de services de communications électroniques ou de services de radiotransmission ou de radio- et télédiffusion via des réseaux de communications électroniques se prescrivent par cinq ans ».

6. Cet alinéa a été inséré par la loi du 6 juillet 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, article 48.

7. L'exposé des motifs de cette loi de 2017 précise ce qui suit :

« La modification de l'article 2277 du Code civil vise à soumettre explicitement les créances pour la fourniture d'électricité, de gaz, d'eau, de services de communications électroniques et de services de radiotransmission ou de radio- et télédiffusion à un délai identique de prescription de 5 ans. Ces biens et services ont en commun qu'ils sont livrés au client via un réseau physique et que la facturation a lieu de manière périodique. Jusqu'à récemment, la majorité des juges du fond considérait que les créances relatives à la fourniture d'eau, d'électricité et de gaz se prescrivaient également par cinq ans dès lors qu'elles étaient payables dans les conditions de périodicité de l'article 2277 du Code civil. La Cour Constitutionnelle s'est également prononcée en ce sens relativement à des dettes de fourniture d'eau (C. Const., arrêt n° 15/2005 du 19/01/2005). La Cour Constitutionnelle et la Cour de Cassation ont confirmé que pour les dettes relatives à la fourniture de téléphonie mobile, c'est également un délai de prescription de cinq ans qui s'applique (C. Const., arrêt n° 13/2007 du 17/01/2007; Cass., arrêt C.09 0410.F du 25/01/2010). Depuis un arrêt de la Cour de Cassation du 8 janvier 2015, certains plaident cependant pour une application de la prescription d'un an de l'article 2272, deuxième membre de phrase, du Code civil à l'action en recouvrement des factures de fourniture d'énergie envers les clients consommateurs. Une telle lecture de cet arrêt crée non seulement de l'incertitude, mais également un nombre de problèmes pratiques qui sont spécifiques pour ce secteur. Ces éléments pratiques sont problématiques non seulement pour le secteur, mais potentiellement aussi pour leurs clients consommateurs. Pour mettre fin aux problèmes qui découlent de cet arrêt, une modification de l'article 2277 du Code civil s'impose. Le nouvel alinéa 2 de l'article 2277 permet de régler de manière uniforme la prescription de l'action en recouvrement des créances des fournisseurs de ce qu'on appelle les "public utilities", ou services et biens d'utilité publique, indépendamment de la qualité de leurs clients (consommateur ou professionnel) et du type de facture (facture d'acompte intermédiaire ou facture de régularisation) et de la qualification de leurs fournitures (biens ou services). Ce délai unique répond à une volonté de simplification et de cohérence. Il s'applique également aux gestionnaires de réseau de distribution dans les cas où ils fournissent directement de l'électricité ou du gaz au client final, conformément aux obligations de service public comme décrit dans la législation sectorielle applicable. Ce nouvel article s'applique uniquement aux fournitures licites.

Ne sont donc pas visées les fournitures par les gestionnaires de réseaux ou toute autre personne lorsque celles-ci sont la conséquence d'une consommation irrégulière (manipulation de compteur ou consommation non couverte par un contrat ou une obligation légale). Le droit commun continue de régir la prescription de ces créances (article 2262bis, § 1er, alinéa 1er, du Code civil) »¹.

2.2. Exposé des motifs de la proposition de loi

8. La proposition de loi qui fait l'objet du présent avis prévoit de ramener de cinq à deux ans le délai de prescription applicable aux créances pour la fourniture d'eau, de gaz, d'électricité ou de services de communications électroniques. En outre, une date limite de facturation rétroactive serait introduite pour résoudre le problème de la facturation tardive dans le secteur de l'énergie.
9. Cette proposition reprend, en la modifiant, d'anciennes propositions de loi qui entendaient déjà fixer à deux ans plutôt qu'à cinq ans, le délai de prescription applicable aux créances pour la fourniture d'eau, de gaz, d'électricité ou de services de communications électroniques, en modifiant l'article 2277 de l'ancien Code civil², postérieures à l'harmonisation à cinq ans fixée par la loi du 6 juillet 2017 précitée.
10. La présente proposition de loi vise donc à ramener ce délai à deux ans dans l'intérêt de l'utilisateur.
11. L'exposé des motifs nous indique ce qui suit :

« À l'heure actuelle, il n'est pas rare que la citation intervienne juste avant l'expiration du délai de cinq ans pour des consommations qui remontent souvent à plus de cinq ans, et les factures ne sont souvent établies que plusieurs mois ou plusieurs années après le moment de la consommation proprement dite. Un délai de deux ans semble plus acceptable pour le consommateur, qui doit non seulement conserver une série de documents (pour contrôler les décomptes), mais également encore pouvoir, le cas échéant, réclamer à la banque les extraits de compte nécessaires. Ce délai apparaît également raisonnable pour les fournisseurs. Il sera suffisamment long pour leur permettre d'établir un décompte annuel, de dresser la facture annuelle et d'éventuellement procéder aux rectifications nécessaires. Tout arriéré de paiement éventuel pourra ainsi être réglé plus rapidement et le risque d'endettement sera évité. De plus, le délai de deux ans correspond au délai de prescription prévu pour les prestations, biens et services médicaux à l'article 2277bis du Code civil ».

12. La proposition de loi s'étend ensuite sur des problématiques propres au secteur de l'énergie. Sur ces aspects, l'IBPT ne peut prendre position et examinera uniquement les dispositions qui relèvent de ses compétences et pourraient s'appliquer à la facturation en matière de services de communications électroniques au sens de l'article 2, 5° de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques. Rappelons qu'il appartient au législateur de trancher le débat sur l'opportunité de la proposition de loi qui requiert une mise en balance des avantages et inconvénients de celle-ci.

¹ Doc. Parl. Chambre, S.-O., 54, 2259/001

² Doc. Parl. Chambre, S.-O., 55, 0336/001 et Doc. Parl. Chambre S.-O., 54, 2781/001.

13. Le dispositif de la proposition de loi, en ce qu'elle peut concerner les services de communications électroniques prévoit ce qui suit :

« Art. 2. Dans l'article 2277, alinéa 2, de l'ancien Code civil, inséré par la loi du 6 juillet 2017, les mots "par cinq ans" sont remplacés par les mots "par deux ans à compter de la date de la facture. Si l'établissement d'un décompte annuel est prévu par la loi, par un décret ou par un contrat, ce délai prend cours à la date de cette facture.

(...)

Art. 5. Au cours du mois qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi, les entreprises dont les factures sont visées par les articles 2 et 3 adressent un courrier à chacun de leurs clients pour les informer des nouvelles règles. Ces entreprises publient également ces nouvelles règles sur leurs sites web respectifs.

Art. 6 Le délai de prescription des actions nées avant l'entrée en vigueur de la présente loi prend cours à la date de son entrée en vigueur. La durée totale du délai de prescription n'excède pas cinq ans ».

2.3. Examen des avantages de la proposition de loi

2.3.1. La protection des utilisateurs

14. L'IBPT partage l'intérêt porté par la proposition de loi à la protection des consommateurs et estime que la réduction du délai de prescription des factures en matière de services de communications électronique leur est bénéfique. En effet, cette réduction permet de faciliter la gestion quotidienne des consommateurs en ramenant le délai de prescription sur un plus court laps de temps, ce qui simplifie les tâches de collecte des attestations, de vérification des décomptes et de formulation d'éventuelles contestations. Rien que du point de vue de la conservation des documents nécessaires à la vérification des demandes des opérateurs, il ne paraît simplement pas raisonnable d'attendre que les consommateurs soient en mesure de traiter toutes les demandes de corrections ou de compléments de factures qui émaneraient de leurs fournisseurs plus de deux ans après les événements.
15. Par ailleurs, la réduction du délai de prescription encourage les fournisseurs de services à optimiser leurs processus de gestion des plaintes, les rendant ainsi plus efficaces. Cette optimisation devrait permettre de réduire les litiges purement administratifs liés à des erreurs matérielles ou à des problèmes techniques de facturation, facilitant ainsi la gestion quotidienne des utilisateurs.
16. Enfin, l'article 119 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques incite déjà les opérateurs à une certaine efficacité en prévoyant une gradation des mesures à prendre en cas de factures impayées. Après une série de rappels ou de limitation des services, une interruption du service est in fine possible. Cela signifie que les dettes en matière de communications électroniques sont de facto limitées dans le temps. Maintenir un délai de prescription trop long n'a donc que peu d'utilité.

2.3.2. La prévention des conflits tardifs et de l'endettement

17. Des délais de prescription plus courts évitent des situations qui s'éternisent, la production d'intérêts de retard, et la possibilité pour les entreprises de revendre des ensembles de créances en tant que produits spéculatifs sans avoir tenté de régler les situations à l'amiable. Cela permet de lutter contre l'accroissement de la précarité par l'écoulement du temps.

2.3.3. La protection des entreprises B2B dans le cadre des produits standards

18. Le texte de la proposition va au-delà de la simple protection des consommateurs mais vaut de facto également pour tout type d'utilisateur, en ce compris les débiteurs B2B. Il ne participe dès lors pas qu'à la protection des consommateurs mais également à celle des entreprises, au niveau de leurs factures – comptes fournisseurs - de produits de communications électroniques, lorsque celles-ci souscrivent des contrats standards.

2.3.4. L'harmonisation avec les autres industries de réseau

19. La proposition de loi entend introduire une réduction commune du délai de prescription des créances relatives à la fourniture de services d'industries de réseaux que sont : la fourniture de gaz, d'électricité, d'eau et de communications électroniques.
20. Aligner tous ces services les uns sur les autres est une nécessité qui évite des régimes dérogatoires à certaines industries de réseau et pas à d'autres. Il est important que les délais soient alignés afin de renforcer la cohérence, la lisibilité et la simplification pour des prestations standards de consommation en ces matières. Il ne serait pas correct de soutenir que les communications électroniques devraient suivre un autre chemin que ce qui serait requis pour les autres industries de réseau. Tout régime harmonisé participe à l'absence juridique de discriminations. Dès lors, même s'il y avait plus d'argument pour soutenir cette réduction du délai, en faveur d'une industrie de réseau particulière, il n'y aurait pas de raison objective pour que le secteur des communications électroniques y déroge.

2.4. Examen des inconvénients de la proposition de loi

2.4.1. Limitation à la récupération de créance

21. Du fait de la réduction de délai, certaines entreprises pourraient éprouver plus de difficultés à limiter leur processus de récupération de factures impayées en le fixant sur une période de deux ans plutôt que de cinq ans.
22. La modification envisagée peut impacter davantage les plus petites structures qui ont une réactivité moindre à ce genre de modification, étant donné l'investissement que représente pour elles un changement des processus. Une perte peut en résulter, à cause de l'émission de factures tardives, de même qu'une moindre prévisibilité de leurs flux de trésorerie et partant de leurs modèles économiques.

2.4.2. Le champ d'application de la proposition de loi

23. Comme nous le soulignons, le texte de la proposition de loi ne s'étend pas qu'aux consommateurs, mais également aux contrats B2B. En pratique cependant, les contrats entre entreprises portant sur de larges volumes sont négociés au cas-par cas, et prévoient des conditions particulières, notamment en matière de paiement. L'impact de la réduction du délai de prescription sur ces contrats est marginal.

2.4.3. Inflation du contentieux

24. Réduire le délai de prescription peut avoir un effet paradoxal. En effet, afin d'être efficaces et de ne pas renoncer à leurs droits, les opérateurs seront davantage incités, avec ce système, à introduire en justice des actions conservatoires, ce qui pourrait accroître le contentieux judiciaire et réduire en conséquence la part de règlements à l'amiable.

3. Conclusion

25. La proposition de loi « modifiant le Code civil et la législation sur le gaz et l'électricité en ce qui concerne le délai de prescription applicable aux créances pour la fourniture d'eau, de gaz, d'électricité ou de services de communications électroniques », n'appelle pas de remarque quant aux aspects juridiques.
26. En tant qu'autorité de régulation sectorielle, l'IBPT promeut les intérêts des citoyens en assurant un niveau élevé de protection des utilisateurs finaux grâce à la réglementation sectorielle nécessaire³. Dans cette optique, l'IBPT n'a pas d'objection à formuler sur les finalités poursuivies. Le débat sur l'opportunité de de cette proposition appartient cependant au législateur.
27. L'IBPT attire néanmoins l'attention du législateur sur la balance des intérêts à effectuer compte tenu de ce qui précède et à ne pas négliger les aménagements que pourraient demander également la prise en compte des intérêts des entreprises concernées.
28. En ce sens, il convient de mettre en parallèle, d'une part, la protection des consommateurs que procure la simplification de la gestion quotidienne des utilisateurs via la réduction du délai de prescription, l'harmonisation du secteur des industries de réseau, la prévention des conflits tardifs et de l'endettement et, d'autre part, les limites à la récupération de créance, les risques d'inflation du contentieux, et le large champ d'application qui rend des personnes morales tant bénéficiaires que débitrices du système.

Bernardo Herman
Membre du Conseil

Peggy Valcke
Membre du Conseil

Stefaan Vyverman
Membre du Conseil

Michel Van Bellinghen
Président du Conseil

³ Article 6, 4^o de loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques.