Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes
de la Région de Bruxelles-Capitale

ASBL Centre d'Appui - Médiation de Dettes
Boulevard du Jubilé, 155
1080 Bruxelles
info@mediationdedettes.be
02 217 88 05

0470.828.694 RPM Bruxelles
IBAN: BE42 5230 8038 1854

Analyse de l'application des dispositions du Livre XIX du Code de droit économique à Vivaqua

04 novembre 2026

COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE
Francophones Bruxelles
Cofinancé par l'Union européenne
trop de dettes

Table des matières

1. Contexte 3
1.1. L'avis de Brugel relatif au secteur de l'énergie 3
1.2. L'avis de Brugel relatif au secteur de l'eau 4
1.3. La protection du consommateur dans le secteur de l'eau 4
2. Analyse juridique 5
2.1. L'exercice d'une mission d'intérêt général exclut-elle Vivaqua du champ d'application du CDE ? 5
2.1.1. Le champ d'application du CDE et la définition de la notion d'entreprise 5
2.1.2. Une définition de l'entreprise issue du droit européen 6
En droit de la concurrence : on ne peut pas confondre les missions de service public et les prérogatives de la puissance publique 7
Une approche confirmée par le droit européen de la consommation 9
2.2. L'absence de lien contractuel, le caractère réglementaire de la relation entre Vivaqua et l'usager et l'existence d'un régime sectoriel spécifique 11
2.3. La jurisprudence belge 11
3. Conclusion 13
4. Quelles sont les conséquences de l'application du CDE au secteur de l'eau ? 14

1. Contexte

Le 18 juin 2025, Brulocalis a saisi Brugel d'une demande d'avis concernant l'application cumulée des dispositions du Livre XIX du Code de droit économique (ci-après « CDE ») et des ordonnances relatives au secteur de l'énergie (gaz et électricité) et de l'eau à Bruxelles.

Le Centre d'Appui avait déjà, pour sa part, introduit une demande similaire le 9 décembre 2025, à laquelle était jointe l'analyse juridique reprise en annexe (annexe 1)[1].

Brugel a rendu deux avis, l'un pour l'énergie et l'autre pour l'eau, dans lesquels nous observons une divergence d'interprétation selon le secteur.

1.1 L'avis de Brugel relatif au secteur de l'énergie

Dans cet avis, Brugel[2] a confirmé que le CDE s'applique aux fournisseurs d'énergie et qu'il conviendrait d'appliquer cumulativement le Livre XIX et les législations bruxelloises en matière de gaz et d'électricité, en préférant systématiquement la disposition la plus protectrice pour le consommateur dans les cas où les deux réglementations régissent une même question, se fondant ainsi sur un arrêt de la Cour Constitutionnelle du 9 juillet 2013[3].

Cette décision rejoint notre analyse ainsi que celle de Brulocalis[4].

Ainsi, si un cadre a été défini par l'autorité fédérale, les Régions peuvent adopter des règles pour mener à bien leurs politiques tant qu'elles ne vont pas à l'encontre du cadre normatif fédéral.

Selon Brugel, il conviendrait dès lors d'adapter les ordonnances bruxelloises afin qu'elles respectent les normes minimales établies par le législateur fédéral :

> *« En résumé, Brugel recommande de modifier l'ordonnance pour supprimer les différentes dispositions qui sont en contradiction avec les dispositions du CDE et faire référence au CDE d'autre part. Cette manière de procéder permet d'éviter d'avoir de nouvelles incohérences en cas d'évolution du CDE. Par ailleurs,* ***les normes plus protectrices des consommateurs qui étaient prévues dans les ordonnances (…) doivent être maintenues*** *».*

Des propositions d'adaptations sont reprises dans cet avis et devraient servir de *guidelines* aux pouvoirs politiques pour initier les réformes législatives nécessaires dans ce domaine. Nous pouvons retenir les points suivants :

- Les ordonnances doivent prévoir la gratuité des trois premiers rappels par an ;

[1] Voyez notamment nos articles consacrés à la thématique sur notre site.
[2] BRUGEL, avis 415 du 22 avril 2026 relatif aux modifications à apporter aux textes régionaux bruxellois dans le secteur de l'énergie :
[3] C.C., 9 juillet 2013, n°101/2013.
[4] Voyez notamment notre actualité à ce sujet sur notre site.

- Le montant de 7,50 EUR pour tout rappel ultérieur reste celui prévu par les ordonnances dès lors que ce montant englobe les frais postaux ;
- Le plafond de 55 EUR de frais de recouvrement maximum par contrat est maintenu tout comme la définition de ces frais reprise dans les ordonnances ;
- Les ordonnances doivent se rapprocher des dispositions du Livre XIX en ce qui concerne l'exigibilité d'une clause indemnitaire après l'écoulement des délais prévus à l'article XIX.2§1er ;
- Il en va de même pour la comptabilisation des intérêts.

Nous avons salué avec satisfaction cet avis qui a posé un cadre clair et cohérent.

1.2 L'avis de Brugel relatif au secteur de l'eau

Dans cet avis[5], Brugel va étonnamment prendre une position radicalement différente.

Si Brugel ne conteste pas que Vivaqua est bien une entreprise soumise au CDE, le régulateur bruxellois considère néanmoins que *la nature de l'activité* exercée par Vivaqua relèverait d'une **mission légale d'intérêt général** et s'inscrirait, dès lors, dans une logique distincte de celle du marché concurrentiel, ce qui l'exclurait ainsi du champ d'application du CDE.

Selon cette approche, les dispositions du Livre XIX du CDE, relatives aux frais de rappel et au recouvrement amiable, ne seraient dès lors pas applicables à Vivaqua.

Outre la nature de l'activité exercée, qui relèverait d'une mission d'intérêt général, Brugel se fonde également sur les arguments suivants :

- L'absence de lien contractuel et le caractère réglementaire de la relation entre Vivaqua et l'usager ;
- L'existence d'un régime sectoriel spécifique[6].

1.3 La protection du consommateur dans le secteur de l'eau

Cette divergence d'approches soulève un enjeu important quant au niveau de protection applicable aux consommateurs bruxellois.

Le Livre XIX du CDE s'inscrit en effet « dans un **objectif général de protection élevée du consommateur** »[7] et transpose plusieurs exigences issues du droit européen de la consommation, bien au-delà de la seule question des frais de rappel.

[5] BRUGEL, avis 416 du 22/04/2026 relatif à l'application du livre XIX « dettes du consommateur » du code de droit économique en matière d'eau en région bruxelloise.
[6] BRUGEL, avis 416 du 22/04/2026 relatif à l'application du livre XIX « dettes du consommateur » du code de droit économique en matière d'eau en région bruxelloise, p.9.
[7] Projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique, Exposé des motifs, Doc parl., Ch. repr., législature 55, n° 3132/001, p. 8.

La *ratio legis* repose sur une volonté de protéger le consommateur, considéré comme « économiquement plus faible et juridiquement moins expérimenté que son cocontractant »[8], tout en instaurant un équilibre entre les droits et obligations des parties.

S'éloigner de cette approche pour un secteur, ici celui de l'eau dans la dernière interprétation de Brugel, aurait pour effet de diminuer la protection des consommateurs dans ce secteur.

2. Analyse juridique

La présente note vise à répondre aux arguments avancés par Brugel dans son avis rendu sur Vivaqua. Elle entend démontrer que l'interprétation retenue est inconciliable au regard du droit de l'Union européenne, des travaux préparatoires du CDE ainsi que de la jurisprudence européenne et nationale.

2.1. L'exercice d'une mission d'intérêt général exclut-elle Vivaqua du champ d'application du CDE ?

2.1.1. Le champ d'application du CDE et la définition de la notion d'entreprise

Le Livre XIX s'applique aux entreprises telles que définies à l'article I.22/1, 4° du Code de droit économique qui définit l'entreprise comme « *toute personne physique ou morale poursuivant de manière durable un but économique, y compris ses associations* ».

Pour déterminer agit ou non comme une entreprise, il faut donc examiner si :

- Elle offre des biens et des services dans un but de rentabilité ;
- Il s'agit d'une activité durable (et non pas une action ponctuelle).

Selon les travaux préparatoires :

> *« Ni la forme juridique ni le mode de financement de l'entreprise ne jouent un rôle. Il peut s'agir à la fois d'une personne physique, d'une personne morale, d'une association ou d'une personne publique. Par conséquent, toute entité exerçant une activité économique de manière durable peut être considérée comme une entreprise. Ce qui peut aussi être le cas d'un organisme public »*[9].

Cette définition très large s'applique notamment aux livres IV, V, VI et XIX du CDE.

Ainsi, le Livre XIX s'inscrit dans un ensemble plus large de règles destinées à protéger le consommateur dans ses relations avec les entreprises.

[8] *Ibidem*, p. 4.
[9] Projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique, Exposé des motifs, Doc parl., Ch. repr., législature 55, n° 3132/001, p. 13

En l'espèce, comme dit ci-dessus, la qualification de Vivaqua en tant qu'entreprise n'est pas contestée. En revanche, selon Brugel :

> *« Lorsqu'une activité constitue une mission d'intérêt général, définie par le législateur, elle ne s'inscrit pas dans une logique économique de marché comparable à celle visée par les mécanismes de frais de rappel prévus par le CDE »*[10].

L'article 2 de l'Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau (ci-après « Ordonnance eau ») définit en effet – et ce n'est pas contesté – les services de l'eau comme d'intérêt général. La question étant alors de savoir si cette mission légale d'intérêt général suffit à exclure Vivaqua du champ d'application du Code de droit économique.

2.1.2. Une définition de l'entreprise issue du droit européen

La doctrine a établi que :

> *« S'agissant d'une acception issue du droit européen, la définition fonctionnelle d'entreprise est à interpréter à la lumière de l'acception consacrée en droit de l'Union européenne »*[11].

Or, suivant la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE »), quelle que soit la branche considérée (concurrence, consommation, etc.), les notions d'entreprise et de professionnel doivent recevoir une acception large.

L'exercice d'une mission d'intérêt général ne permet pas à une entreprise d'échapper aux règles applicables ni en droit de la concurrence ni en droit de la consommation, comme nous allons le détailler ci-dessous.

L'objectif de l'acception large de la définition est une harmonisation maximale et une cohérence des domaines réglementés par les directives européennes. En effet, le droit de l'Union réglemente non seulement le domaine des clauses abusives mais il impose également des règles relatives au crédit à la consommation (TAEG, analyse de solvabilité du consommateur, informations précontractuelles, etc.), au droit de la consommation (droit de rétractation, pratiques commerciales déloyales, etc.) et aux nouvelles dispositions du Livre XIX en ce qu'il régule les clauses indemnitaires relatives aux dettes de sommes des consommateurs.

Dans ce contexte les développements en la matière s'imposent à l'interprétation belge de la notion d'entreprise, dans la mesure où le droit de l'Union est applicable.

[10] BRUGEL, avis 416, p.8.
[11] G. de Pierpont, *La définition de l'entreprise dans le code de droit économique, une notion à recadrer ? Actualités en droit de l'entreprise*, Larcier, 2025, p.31.

En effet, la Cour de cassation a rappelé récemment dans un arrêt rendu le 2 mai 2025[12] ces principes fondamentaux du droit de l'Union :

- Premièrement, le droit de l'Union[13] prime toujours sur les règles nationales contraires ;
- Deuxièmement, le droit national doit toujours être interprété à la lumière des règles européennes, en l'occurrence, conformément à (l'objectif de) la directive relative aux clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs[14].

En droit de la concurrence : ne pas confondre les missions de service public et les prérogatives de la puissance publique

Le droit de la concurrence a consacré une approche fonctionnelle dans laquelle la notion d'entreprise exclut les activités n'ayant pas un but économique.

Tel serait le cas lorsque l'activité découle de l'exercice même de la puissance publique[15].

La CJUE a progressivement dessiné les contours de la distinction entre les activités exercées dans le cadre d'une prérogative de puissance publique et celles qu'on peut qualifier d'activités économiques.

Les autorités publiques exercent fréquemment, en effet, deux catégories d'activités :

- D'une part, des activités de nature économique, consistant à offrir des biens ou des services sur un marché ;
- D'autre part, des activités relevant de l'exercice de la puissance publique, telles que les fonctions régaliennes : l'impôt, la justice, la police.., etc.

Cette distinction est fondamentale, dès lors que les activités relevant de l'exercice de la puissance publique ne relèvent pas de la notion d'entreprise au sens du droit de la concurrence. Elles échappent, à ce titre, à l'application des règles de concurrence prévues par les traités et, plus largement, du droit de l'Union européenne en cette matière.

L'arrêt de la CJUE C-138/11 *Datenbank/Compass* rappelle que :

[12] Cass., 2 mai 2025, C.24.0131.N disponible ici.
[13] Notamment le droit à une protection juridictionnelle effective.
[14] Directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs.
[15] G. de Pierpont, *La définition de l'entreprise dans le code de droit économique, une notion à recadrer ? Actualités en droit de l'entreprise*, Larcier, 2025, p.33.

> *« [...] ne présentent pas de caractère économique, justifiant l'application des règles de concurrence prévues par le traité TFUE, les activités qui se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique »*[16].

La qualification d'une activité ne dépend ni du statut de l'entité, ni de la mission qui lui est confiée. Elle repose sur une **analyse fonctionnelle de l'activité effectivement exercée**.

Ainsi, dans l'arrêt C-343/95 *Diego Calì*, la CJUE indique qu'il convient d'examiner :

> *« La nature des activités exercées par l'entreprise publique ou l'entité investie par l'État de droits spéciaux ou exclusifs »*[17].

L'arrêt C-364/92 *Eurocontrol* illustre également cette approche. La Cour a jugé que :

> *« Prises dans leur ensemble, les activités d'Eurocontrol, par leur nature, par leur objet et par les règles auxquelles elles sont soumises, se rattachent à l'exercice de prérogatives, relatives au contrôle et à la police de l'espace aérien, qui sont typiquement des prérogatives de puissance publique. Elles ne présentent pas un caractère économique justifiant l'application des règles de concurrence du traité »*[18].

Des prérogatives de puissance publique sont par exemple des activités liées :

> *«*
> *a) À l'armée ou la police ;*
> *b) À la sécurité et le contrôle de la navigation aérienne ;*
> *c) Au contrôle et à la sécurité du trafic maritime ;*
> *d) À la surveillance antipollution ;*
> e) *À l'organisation, au financement et à l'exécution des peines d'emprisonnement.* »[19]

Par ailleurs, la CJUE rappelle que, lorsqu'une entité publique exerce une activité économique dissociable de l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, elle agit, pour cette activité, en tant qu'entreprise.

---

[16] C.J.U.E., Arrêt *Compass/Datenbank*, 12 juillet 2012, C-138-11, ECLI:EU:C:2012:449, point 37. *Voir également en ce sens*, arrêts du 11 juillet 1985, *Commission/Allemagne*, 107/84, Rec. p. 2655, points 14 et 15 ; du 19 janvier 1994, *SAT Fluggesellschaft*, C-364/92, Rec. p. I-43, point 30, ainsi que *MOTOE*, précité, point 24.
[17] C.J.U.E., Arrêt *Diego Cali*, 18 mars 1997, C-343/95, ECLI:EU:C: 1997:160, point 17.
[18] C.J.U.E., Arrêt *SAT/Eurocontrol*, 19 janvier 1994, C-364/92, ECLI:EU:C:1994:7, point 30.
[19] Voyez notamment la communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (2012/C 8/02).

Ce n'est que lorsque l'activité économique est indissociable de l'exercice de ces prérogatives que l'ensemble de l'activité échappe au droit de la concurrence :

> *« En effet, dans la mesure où une entité publique exerce une activité économique qui peut être dissociée de l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, cette entité, pour ce qui est de cette activité, **agit en tant qu'entreprise**, tandis que, si ladite activité économique est indissociable de l'exercice de ses prérogatives de puissance publique, l'ensemble des activités exercées par ladite entité demeurent des activités se rattachant à l'exercice de ces prérogatives (voir, en ce sens, arrêt du 26 mars 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commission, C-113/07 P, Rec. p. I-2207, points 72 et suivants)*[20, 21].

De même, il a été considéré par la Cour que la finalité sociale et le but non lucratif ne sont pas suffisants en soi pour considérer que l'activité n'a pas un caractère économique. Par exemple, un Fonds de pension est considéré comme une entreprise au sens du droit de la concurrence[22].

Les travaux préparatoires du Livre XIX invitent d'ailleurs, conformément à cette jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne à faire cette distinction et donc à rechercher si l'activité en cause relève de l'exercice de prérogatives de puissance publique ou si elle conserve un caractère économique.

> *« Il est de jurisprudence constante que, lorsqu'une entité intégrée dans l'administration publique exerce des activités qui présentent un caractère économique et ne relèvent pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique, elle doit être considérée comme une telle entreprise »*[23].

Une approche confirmée par le droit européen de la consommation

Cette notion d'entreprise, d'inspiration européenne, peut également être interprétée à la lumière d'une autre notion étroitement liée : celle de « professionnel », utilisée dans le droit européen de la consommation.

A cet égard, l'article 2 de la directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs définit la notion de « professionnel » comme :

---

[20] C.J.U.E., Arrêt *Compass/Datenbank*, 12 juillet 2012, C-138-11, ECLI:EU:C:2012:449, point 38.

[21] La Cour l'avait déjà affirmé dans l'arrêt *Aéroports de Paris* C.J.U.E., Arrêt Aéroport de Paris, 24 octobre 2002, C82/01, ECLI:EU:C:2002:617, point 74 et dans l'arrêt MOTOE, 1 juillet 2008, c49-07, ECLI:EU:C:2008:376, point 25 : *« il convient de relever, ainsi que l'a fait Mme l'avocat général au point 49 de ses conclusions, que la circonstance qu'une entité dispose, pour l'exercice d'une partie de ses activités, de prérogatives de puissance publique n'empêche pas, à elle seule, de la qualifier d'entreprise au sens du droit communautaire de la concurrence pour le reste de ses activités économiques (arrêt du 24 octobre 2002, Aéroports de Paris/Commission, C-82/01 P, Rec. p. I-9297, point 74). En effet, la qualification d'activité relevant de l'exercice des prérogatives de puissance publique ou d'activité économique doit être faite à part pour chaque activité exercée par une entité donnée »*

[22] G. de Pierpont, *La définition de l'entreprise dans le code de droit économique, une notion à recadrer ? Actualités en droit de l'entreprise*, Larcier, 2025, p.34.

[23] Projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique, Exposé des motifs, Doc parl., Ch. repr., législature 55, n° 3132/001, p. 12.

> *« Toute personne physique ou morale qui, dans les contrats relevant de la présente directive, agit dans le cadre de son activité professionnelle, qu'elle soit publique ou privée ».*

La CJUE considère que les notions d'« entreprise » et de « professionnel » revêtent une signification et une portée identiques lorsqu'elles sont appréhendées dans le cadre des règles relatives aux pratiques commerciales déloyales[24].

Cette interprétation est reprise dans les travaux parlementaires du Livre XIX :

> *« L'un des objectifs centraux de la loi du 20 décembre 2002 relatif (sic) au recouvrement amiable des dettes du consommateur* ***était de contrer le plus largement possible les pratiques de recouvrement déloyales****. Ces mêmes pratiques qui aujourd'hui relèvent de la législation sur les pratiques commerciales déloyales. Dans ce cadre,* ***il convient également de tenir compte de la jurisprudence de la Cour de Justice en rapport avec la notion de "professionnel"*** *utilisée dans la directive sur les pratiques commerciales déloyales. » [25, 26]. L'interprétation de la notion d'« entreprise » ne peut donc être dissociée de celle de « professionnel ».*

Or, la jurisprudence de la CJUE adopte une interprétation extensive de cette notion et considère notamment que :

> *« [...] dans la mesure où les missions à caractère public* ***et d'intérêt général*** *sont souvent effectuées dans un but non lucratif, le fait qu'un organisme est ou non à but lucratif est dénué de pertinence pour la définition de la notion de "professionnel" »[27].*

Dans un autre arrêt, il est précisé que :

> *« Le caractère public ou privé et la spécificité de la mission d'un organisme sont, en droit européen de la consommation, indifférents quant à la qualification de professionnel »[28].*

> Dans la communication de la Commission sur les orientations relatives à l'interprétation et à l'application de la directive 93/13/CEE du Conseil concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), il est précisé :

[24] C.J.U.E., arrêt *Karel de Grote-Hogeschool*, 17 mai 2018, C-147/16, ECLI:EU:C:2018:320, point 31.
[25] Directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur ; directive 93/13/CEE du Conseil, du 5 avril 1993, concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs ; le dixième considérant de la directive énonce qu'« *une protection plus efficace du consommateur peut être obtenue par l'adoption de règles uniformes concernant les clauses abusives ; [et] ces règles doivent s'appliquer à tout contrat conclu entre un professionnel et un consommateur* ».
[26] Projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique, Exposé des motifs, Doc parl., Ch. repr., législature 55, n° 3132/001, p. 13.
[27] C.J.U.E., arrêt *Karel de Grote-Hogeschool*, 17 mai 2018, C-147/16, ECLI:EU:C:2018:320, point 51.
[28] C.J.U.E., arrêt *BKK*, 3 octobre 2013, C-59/12, ECLI:EU:C:2013:634, point 37.

> *« Il s'ensuit que l'article 2, sous c), de la directive 93/13 n'exclut de son champ d'application ni les entités poursuivant une mission d'intérêt général ni celles qui revêtent un statut de droit public [...] »*[29].

Les travaux préparatoires du Livre XIX précisent d'ailleurs que certaines dispositions relatives au paiement des dettes du consommateur du Livre XIX sont indissociables des règles relatives aux clauses abusives figurant au Livre VI[30]. Ce qui implique à nouveau que la définition soit interprétée de manière cohérente.

2.2. L'absence de lien contractuel, le caractère réglementaire de la relation entre Vivaqua et l'usager et l'existence d'un régime sectoriel spécifique

A supposer qu'il n'y ait pas de lien contractuel entre Vivaqua et l'usager, le simple fait qu'une activité soit réglementée ne suffit pas à lui faire perdre son caractère économique[31].

Nous ne nous étendrons pas sur ce point car il n'est réellement sujet à débat tant dans la jurisprudence que dans les travaux parlementaires ni même dans l'avis rendu par Brugel[32].

2.3. La jurisprudence belge

La jurisprudence belge a déjà été confrontée à la question de l'application du droit de la consommation à une entreprise publique exerçant une mission de service public.

Les deux décisions citées ci-après ont été rendues sous l'empire de la Loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (ci-après « LPCC »), qui constituait alors le principal instrument de protection du consommateur[33].

---

[29] Communication de la Commission sur les orientations relatives à l'interprétation et à l'application de la directive 93/13/CEE du Conseil concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, p.11.

[30] Projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique, *op. cit.*, p. 13.

[31] C.J.U.E., arrêt MOTOE, 01 juillet 2008, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376

[32] Avis 416, p.8 qui reprend le passage des travaux parlementaires selon lequel : « Pour l'application de cette notion "d'entreprise", la question de savoir si la relation est contractuelle ou réglementaire n'est donc pas pertinente. Cela peut être déduit de la jurisprudence qui applique les dispositions relatives aux clauses abusives aux conditions de transport de la SNCB. Tant la Cour d'arbitrage (Cour d'arbitrage 26 octobre 2005, arrêt n° 159/2005), que la Cour de Cassation (Cass. 6 mai 2014, n° P.131.291.N/1, *Arr. Cass.* 2014, 1083, Pas. 2014, 1058), et la Cour de Justice (CJUE, arrêt Kanyeba, C-349/18, 7 novembre 2019,) jugent que les conditions de transport de la SNCB peuvent être examinées à la lumière des dispositions relatives aux clauses abusives ».

[33] J. LIGOT, F. VANBOSSELE, J. GOSSE, *Les pratiques loyales*, « 3ème édition, Larcier, 2025, p24 : Leur intérêt pour notre analyse tient dans la continuité des principes qui sous-tendent l'évolution de cette législation jusqu'au Code de droit économique. Suite à la transposition des directives européennes 93/13/CEE et 2005/29/CE, la LPCC imposait aux « vendeurs » certaines obligations de loyauté à l'égard des consommateurs, en adoptant une définition suffisamment large pour englober non seulement les opérateurs privés, mais également certaines personnes morales de droit public et associations sans but lucratif. Cette volonté d'assurer une protection étendue du consommateur s'est ensuite poursuivie lors de l'adoption de la loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur (LPMC). Les travaux préparatoires de cette réforme réaffirmaient ainsi l'objectif de *« garantir les intérêts du consommateur en veillant à ce que celui-ci reçoive une information suffisante, appropriée et correcte »*. C'est dans cette perspective d'évolution législative qu'il faut appréhender la jurisprudence qui suit.

Les règles relatives aux pratiques du marché et à la protection du consommateur sont désormais intégrées dans le Code de droit économique.

- Dans un arrêt rendu par la Cour constitutionnelle concernant la SNCB se posait la question de l'application de la LPCC à la SNCB lorsqu'elle fournit des prestations de service public.
  Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a étendu la portée de la Loi et la protection des consommateurs aux « conditions » réglementaires des services publics : en effet, elle a jugé que **le caractère public d'un service ne fait pas disparaître la protection du consommateur** : les conditions réglementaires d'un service public doivent être soumises aux règles de la LPCC, notamment celles relatives aux clauses abusives, sous peine de violer les articles 10 et 11 de la Constitution[34].
  A propos de cet arrêt, la doctrine a d'ailleurs analysé que :

  > *« Le caractère général des termes ainsi utilisés par la Cour d'arbitrage permet de conclure qu'elle a jugé inconstitutionnelle l'exclusion de toute personne morale de droit public exerçant une activité commerciale et offrant en vente des produits ou des services (sans limitation aux seules entreprises publiques autonomes) du champ d'application de l'ensemble de la L.P.C.C. (et non seulement de la partie de celle-ci relative aux clauses abusives) »*[35].

- Cette analyse a été confirmée par la justice de paix de Soignies, confrontée à la même question en ce qui concernant la SWDE, homologue wallon de Vivaqua.
  Dans ce jugement, la justice de paix a bien conclu que même si la SWDE était un service public poursuivant un but d'intérêt public, elle était soumise à la Loi sur les pratiques de commerce et a qualifié la SWDE de « vendeur ». En effet, l'absence de but lucratif et la poursuite d'un intérêt public ne suffisent pas à exclure l'application de la Loi dès lors que l'organisme exerce une activité à caractère commercial, financier ou industriel.

---

[34] Cour d'arbitrage, 26/10/2005, *R.D.C.-T.B.H.*, 2006/2, p. 208-215 : *« Le législateur a encore étendu par la suite le champ d'application de certaines des dispositions relatives aux pratiques du commerce et plus particulièrement les règles relatives aux clauses abusives. Il a ainsi voulu « donner au consommateur une protection juridique accrue en décrétant l'interdiction d'insérer, dans les conventions entre vendeurs et consommateurs, des clauses abusives, rompant l'équilibre normal entre les droits et les obligations des parties » (Doc. parl., Chambre, 1997-1998, n° 1565/1, p. 1), par la loi du 7 décembre 1998 modifiant la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur. Il a entendu à cet égard prendre les mesures indispensables pour assurer la transposition de la directive 93/13/CEE du Conseil concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs, tout en conservant les dispositions plus favorables pour le consommateur, comme le permet l'article 8 de la directive (idem, pp. 2 et 3). Il ressort des travaux préparatoires de* ***cette loi que le législateur a souhaité utiliser à l'article 31, § 1er[34], le terme « condition » à côté du terme « clause » « afin de viser non seulement les clauses à caractère contractuel sensu stricto, mais également les conditions de fourniture à caractère réglementaire qui sont utilisées par les*** *vendeurs qui font partie de la catégorie des services publics [...] » (Doc. parl., Chambre, 1997-1998, n° 1565/1, p. 4) »*

[35] C.DELFORGE, « L'usager consommateur et les services publics de nature économique :
Quelques considérations générales sur l'application des protections classiques des consommateurs aux usagers du service public », DCCR, 186, p 54/55 ; A. PUTTEMANS, « L'application aux services publics de la loi sur les pratiques du commerce et la protection du consommateur », RDC, 2006/2, p.217.

Elle a également estimé que les conditions générales devaient respecter les dispositions de cette loi, notamment en ce qui concerne la clause prévoyant des frais de rappel et de mise en demeure[36].

[36] Justice de paix Soignies, 05/01/2000, *J.L.M.B.*, 2000/23, pp. 1005-1009.

3. Conclusion

L'analyse qui précède conduit à réinterpréter la nature de l'activité exercée par Vivaqua et à conclure qu'elle ne suffit pas, à elle seule, à exclure celle-ci du champ d'application du Code de droit économique.

Tant le droit de l'Union européenne que les travaux préparatoires du Livre XIX invitent, en effet, à apprécier la nature de l'activité exercée et à distinguer les activités économiques de celles qui relèvent de l'exercice de prérogatives de puissance publique. Or, la fourniture d'eau potable, même lorsqu'elle est organisée dans le cadre d'une mission d'intérêt général et soumise à un régime réglementaire spécifique, conserve les caractéristiques d'une activité économique.

L'activité exercée par Vivaqua consiste à assurer la distribution d'eau potable aux usagers en contrepartie d'une rémunération fixée selon un tarif réglementé. Dans cette relation, Vivaqua agit essentiellement comme un fournisseur de services : elle fournit une prestation, facture et sollicite le paiement de sa créance.

Si cette activité participe incontestablement à une mission d'intérêt général, elle ne constitue pas pour autant l'exercice d'une prérogative publique qui l'exclurait du champ d'application des directives et traités de l'UE.

Cette conclusion est confortée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui ne fait pas dépendre la qualification de professionnel du caractère public ou privé de l'entité, de la nature d'intérêt général de sa mission ou de l'existence d'un but lucratif. Elle trouve également un écho dans la jurisprudence belge, qui a admis l'application des règles de protection du consommateur à des personnes morales de droit public exerçant des missions de service public, en ce compris dans le secteur de l'eau.

Il en résulte que la mission d'intérêt général confiée à Vivaqua ne peut, à elle seule, justifier son exclusion du champ d'application du Livre XIX. Dans ses travaux parlementaires, le législateur renvoie expressément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne relative à la notion fonctionnelle d'entreprise et à la distinction entre activités économiques et exercice de prérogatives de puissance publique.

Les règles du Livre XIX ont donc, en principe, vocation à s'appliquer aux opérations de recouvrement amiable effectuées par Vivaqua à l'égard des consommateurs, sous réserve de dispositions régionales plus protectrices.

4. Quelles sont les conséquences de l'application du CDE au secteur de l'eau ?

Nous renvoyons le lecteur à notre analyse relative à la question de l'articulation du Livre XIX avec l'Ordonnance eau ainsi que les ordonnances sectorielles pour le gaz et l'électricité et la Loi sur les télécommunications. Le tableau qui y est repris détaille les dispositions applicables[37].

Ce tableau est également repris en annexe de la présente analyse (annexe 2).

Les associations signataires

FdSS
FÉDÉRATION des SERVICES SOCIAUX

[37] Voyez notre site.

Annexe 1

Application du Livre XIX « Dettes du consommateur » du Code de droit économique en matière d'énergie et d'eau en Région bruxelloise

I. Soumission au Livre XIX du Code de droit économique de VIVAQUA et des fournisseurs d'énergie agissant au sein de la Région bruxelloise

1. Le livre XIX s'applique aux entreprises telles que définies à l'article I.22/1, 4° du Code de droit économique définit l'entreprise comme « *toute personne physique ou morale poursuivant de manière durable un but économique, y compris ses associations* ».

Cette définition très large s'applique – entres autres – aux livres IV, V, VI et XIX du Code.

Pour déterminer si l'entité agit ou non comme une entreprise, il faut examiner si :
- Elle offre des biens et les services dans un but de rentabilité ;
- Il s'agit d'une activité durable (et non pas d'une action ponctuelle).

Ni la forme juridique ni le mode de financement de l'entreprise n'ont d'importance. Il peut s'agir tant d'une personne physique ou morale, d'un organisme public ou encore d'une association.

2. Si la soumission des fournisseurs d'énergie au livre XIX du Code de droit économique était évidente, il ne fait également aucun doute qu'il s'applique à VIVAQUA, qu'importe qu'elle soit une société 100 % publique (intercommunale pure, administrée par les représentants des communes associées).

Les fournisseurs d'énergie et d'eau sont d'ailleurs directement cités dans les travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 4 mai 2023 portant insertion du Livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique[1].

II. Comment articuler l'application du Livre XIX du Code de droit économique avec les législations régionales en matière d'énergie et d'eau?

3. Les travaux préparatoires précisent que « *le droit de la consommation s'applique aux relations entre professionnels/entreprises et consommateurs. Ce droit spécial protège le consommateur, présumé en situation d'infériorité face au professionnel/l'entreprise proposant des biens et des services (…).* » En matière d'énergie et d'eau, ces derniers lui sont en plus indispensables. Les dispositions de la loi

[1] Projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique, Exposé des motifs, Doc parl., Ch. repr., législature 55, n° 3132/001, https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3132/55K3132001.pdf, pp. 7 et 8.

tentent d'offrir un « *haut niveau de protection au consommateur, lorsqu'il se retrouve dans une situation de retard de paiement* ».[2]

Les travaux préparatoires notent l'existence de législations sectorielles fédérales et régionales, comme dans le domaine de l'énergie et de l'eau, qui réglementent certains aspects du recouvrement aimable d'une dette impayée et concernent la fourniture de services d'utilité publique qui répondent à des besoins essentiels comme l'énergie et l'eau. Ces normes prévoient des mesures de protection dans le cadre des obligations de service social.[3]
Il est précisé que le cadre normatif général mis en œuvre dans la nouvelle loi l'est « *sans préjudice de l'ensemble de ces législations particulières qui continuent de s'appliquer étant donné l'objectif de protection particulière qu'elles poursuivent et les services spécifiques visés. L'eau, l'énergie et les services télécoms sont aujourd'hui indispensables au consommateur.* » Selon les travaux préparatoires, « *le présent cadre normatif s'appliquera toutefois à ces mêmes services puisque les règles générales et spécifiques s'appliquent simultanément à une même situation.* ***En principe, elles sont alors appliquées de manière cumulative****.* ***Si une application cumulative n'est pas possible****, la relation entre le droit général et les droit spécifique est généralement régie par* ***le principe « lex specialis derogat legi generali »****. Ce principe implique* ***qu'une loi spécifique a la priorité sur une loi générale*** ». [4]

Le législateur continue en précisant que « *les dispositions du livre XIX visent à offrir un haut niveau de protection au consommateur lorsqu'il se retrouve dans une situation de retard de paiement.* *Les règles ainsi prévues au livre XIX visent à répondre au mieux à cet objectif. Pour assurer le plein effet d'un tel encadrement du recouvrement amiable des dettes et assurer une protection effective du consommateur,* ***il est impératif que ce cadre s'applique à toutes les entreprises, sans distinction de taille ou de secteur d'activité* »[5].

4. La **CWaPE, régulateur wallon,** a effectué une analyse comparative du **Livre XIX du Code de droit économique** par rapport aux dispositions régionales relatives au recouvrement amiable de dettes en matière d'énergie. Le régulateur wallon précise que, en tant que règles spécifiques, **les procédures régionales en cas de retard de paiement n'excluent pas le nouveau régime général introduit par le Livre XIX du Code de droit économique**.

La CWaPE fonde son point de vue sur la **jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de son arrêt du 9 juillet 2013** (n°101/2013, B4 et B5)[6]. La réserve de compétence de l'autorité fédérale a été définie comme étant une **« compétence-cadre ». L'autorité fédérale peut donc prévoir les grands principes**

[2] Projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique, Exposé des motifs, *op cit.*, p. 8.
[3] *Ibid*, pp.7-8
[4] *Ibid.*
[5] *Ibid.*
[6] https://www.uvcw.be/no_index/files/11716-2023-11-09---incidence-entree-en-vig-loi-4.05.2023-loi-dettes-consommateurs.pdf ; https://www.cwape.be/sites/default/files/cwape-documents/RAG%202023%20-%20avec%20annexe%20rapport%20d%C3%A9cret%20jdp.pdf : pp. 25 et 26.

mais les Régions ont la possibilité de compléter ces règles générales, pour mener des politiques adaptées à leurs besoins, tant qu'elles ne vont pas à l'encontre du cadre normatif fédéral (Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 10). **En matière de protection des consommateurs,** il appartient à **l'autorité fédérale de fixer les règles générales** et **les régions** ont la faculté de soumettre les matières qui relèvent de leur compétence **à des conditions qualitatives supplémentaires concernant la protection des consommateurs**, en respectant les principes économiques prévus à l'article 6, §1er, VI alinéa 3 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Sur cette base, la CWaPE estime que **les dispositions régionales en matière de recouvrement de dettes ne peuvent pas être contraires ou plus contraignantes pour les consommateurs que les dispositions du Livre XIX du Code de droit économique.**

La CWaPE propose donc une interprétation conciliante résultant de l'application simultanée des deux cadres légaux organisant une même matière. Elle précise que :

- le délai d'échéance du **rappel** ne peut pas être inférieur à **14 jours calendrier** qui prend cours le 3ème jour ouvrable qui suit celui où le rappel a été envoyé. Si le rappel est envoyé par mail, le délai de 14 jours calendrier commence le jour qui suit celui où le rappel a été envoyé ;
- **aucun intérêt contractuel** plafonné au taux légal ne peut être **appliqué au 1er rappel** d'une échéance impayée ;
- **aucun frais** de recouvrement ne peut être facturé par un fournisseur social à **un client protégé ;**
- **aucun frais** ne peut être facturé **pour les rappels de paiement liés à 3 échéances impayées** dans la même année calendrier.

5. La pratique montre également que **le Médiateur fédéral estime que le Livre XIX du Code de droit économique (CDE) trouve à s'appliquer en matière d'énergie**. Dans un avis datant du 13 octobre 2023[7], le SME confirme l'application du CDE en matière de frais de rappel : « *De plus, lorsque le retard est imputable au fournisseur d'énergie, ce client résidentiel devrait prouver le préjudice qu'il a subi, ce qui n'est pas facile. À l'inverse, dans le cas où le même client résidentiel ne paie pas une facture dans le délai imparti, les conditions générales des fournisseurs prévoient une indemnisation forfaitaire, bien que récemment limitée et établie par le Livre XIX « Dettes du consommateur » du Code de droit économique (pas de facturation de frais pour les rappels pour non-paiement de trois échéances et un maximum de 7,50 euros pour les rappels supplémentaires)* ».

En bref :

[7]Avis sur la Proposition de loi modifiant le Code civil en ce qui concerne le délai de prescription applicable aux créances pour la fourniture d'eau, de gaz, d'électricité ou de services de communication électronique (Doc. Doc Parl., Chambre, DOC 55 0336/001), p.5/8, https://www.mediateurenergie.be/sites/default/files/content/download/files/advies_verjaringstermijn_fr.pdf

On peut valablement soutenir qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle[8] et des travaux préparatoires de la loi que, en matière d'énergie comme de l'eau, il faut **appliquer cumulativement** le Livre XIX « Dettes du consommateur » et les législations bruxelloises respectives en matière d'énergie et d'eau. **Il faut donc appliquer les deux réglementations, en préférant chaque fois la disposition la plus protectrice pour le consommateur** si les deux réglementations règlent une même question. La Cour constitutionnelle précise que, vu que la compétence de l'autorité fédérale a été définie comme étant une **« compétence-cadre », l'autorité fédérale peut prévoir les grands principes et les Régions ont la possibilité de compléter ces règles générales, pour mener des politiques adaptées à leurs besoins, tant qu'elles ne vont pas à l'encontre du cadre normatif fédéral.**

La loi régionale peut s'appliquer **si elle offre des conditions qualitatives supplémentaires concernant la protection des consommateurs.**

Pour plus de clarté, il conviendrait toutefois de modifier les ordonnances bruxelloises en matière d'énergie et d'eau. Et au minimum, préciser que les dispositions régionales en matière de recouvrement de dettes d'eau et d'énergie s'appliquent sans préjudice du Livre XIX « Dettes du consommateur » du Code de droit économique.

III. Les conséquences de l'application du Livre XIX du Code de droit économique au domaine de l'énergie et de l'eau en Région bruxelloise :

6. Les points principaux introduits par le Livre XIX du Code de droit économique pour ce qui concerne le retard de paiement sont :

- l'imposition *a minima* d'un 1er rappel gratuit de la dette impayée, et des 3 rappels gratuits lorsque le contrat porte sur la livraison régulière de biens ou de services ;
- prévoir un délai de 14 jours calendrier avant l'exécution des éventuelles sanctions liées au retard de paiement, donc l'imposition d'un intérêt de retard et/ou d'une indemnité ;
- limiter strictement les clauses indemnitaires applicables en cas de paiement tardif ou de défaut de paiement.

1. Le rappel

7. L'article XIX.2 §2 du Code de droit économique prévoit que :

- **aucun frais** ne peut être facturé pour **le 1er rappel** lié à une échéance impayée.
  Mais **lorsque le contrat porte sur la livraison régulière de biens ou de services, aucun frais** ne peut être facturé au consommateur pour **les rappels liés à 3 échéances impayées par année calendrier.**

[8] Cour. Constit., arrêt du 9 juillet 2013, n°101/2013, B4 et B5.

- les rappels supplémentaires ne peuvent être supérieurs à 7,50 EUR augmentés des frais postaux en vigueur au moment de l'envoi ;
- les rappels sont envoyés sur un **support durable**.

a) Qu'est-ce qui doit être considéré comme un rappel ?

8. Pour être considéré comme un rappel, ce dernier doit être adressé via un support durable.

La question se pose de savoir si un rappel par sms satisfait à cette condition, vu l'usage fréquent du sms par les fournisseurs d'énergie et distributeur d'eau.

La réponse à cette question a un impact pratique significatif étant donné que si un sms peut être le support valable d'un rappel, chaque sms envoyé (et moyennant le respect des autres conditions à la validité d'un rappel, cfr. *infra*) vaudra rappel, et l'avantage de leur gratuité sera vite épuisé.

9. Pour définir la notion de support durable, les travaux préparatoires du livre XIX du CDE renvoient vers **les travaux parlementaires de la loi du 20 septembre 2018** « visant à harmoniser les concepts de signature électronique et de support durable et à lever des obstacles à la conclusion de contrats par voie électronique [9]», **ces derniers ne mentionnant pas explicitement les sms comme supports durables**; y est, par ailleurs, cité le considérant n° 23 de la directive 2011/83/UE sur les droits des consommateurs qui évoque des exemples de procédés susceptibles d'être qualifiés de supports durables. Sont ainsi mentionnés « *le papier, les clés USB, les CD-Rom, les DVD, les cartes à mémoire ou les disques dur d'ordinateur ainsi que les courriels* » mais pas les sms[10], ce qui nous invite donc à la vigilance à l'égard de ce moyen de communication.

10. Le **rappel par sms est, toutefois, clairement mentionné dans les travaux préparatoires du livre XIX du Code de droit économique**[11] :

> *« Lorsque le rappel est envoyé par voie électronique (mail, sms, réseaux sociaux…), (…) le délai des quatorze jours prend cours le jour calendrier qui suit celui où le rappel est envoyé au consommateur.*
>
> *(…)*
>
> *Au paragraphe 2, il est prévu que ce premier rappel gratuit est envoyé sur tout support durable. Il s'agit de tout instrument permettant à une personne physique ou morale de stocker des informations qui lui sont adressées personnellement d'une manière lui permettant de s'y reporter aisément à l'avenir pendant un laps de temps adapté aux fins auxquelles les*

[9] Voy. *op cit.,* https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3132/55K3132001.pdf, p. 19.
[10] Voy. DOC 54 3153/001, https://www.lachambre.be/FLWB/pdf/54/3153/54K3153001.pdf, pp. 11 et s.
[11] Voy. *op cit.,* https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3132/55K3132001.pdf, pp. 18 et 19 et s.

informations sont destinées et qui permet la reproduction à l'identique des informations stockées. Peut constituer un support durable, lorsque ces fonctions sont préservées, le papier ou, dans l'environnement numérique, un courrier électronique reçu par le destinataire ou un document électronique enregistré sur un dispositif de stockage ou attaché à un courrier électronique reçu par le destinataire, un sms… Pour une analyse approfondie ce qu'est un support durable, nous renvoyons le lecteur vers les travaux parlementaires de la loi du 20 septembre 2018 visant à harmoniser les concepts de signature électronique et de support durable et à lever des obstacles à la conclusion de contrats par voie électronique (DOC 54 3153/001, page 11 et suivantes) ».

11. Au regard des informations contradictoires pré-exposées, le doute demeure quant au fait de pouvoir qualifier un sms de support durable, générant un rappel valable.

12. La preuve de l'envoi du rappel au destinataire

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)[12] [13]a précisé, dans plusieurs arrêts, les exigences en matière de preuve de l'envoi d'un document, notamment dans le cadre du droit de la consommation, du droit bancaire et des procédures administratives. Pour prouver l'envoi d'un document, il faut démontrer (i) l'envoi effectif du document au destinataire (et non juste sa mise à disposition).(ii) sur un support durable, garantissant l'accès au document sans modification possible ainsi que (iii) l'information du destinataire, notamment via une notification ou un accusé de réception.

Or, un SMS :

- Peut être effacé facilement et ne garantit pas une conservation durable.
- Ne permet pas toujours de joindre un document en pièce jointe.
- Ne prouve pas que le destinataire a bien reçu et lu le message.

13. le consentement préalable du consommateur

L'article 1.5 du Code civil reconnait également la notification électronique comme moyen de notification juridiquement valable pour autant que l'expéditeur puisse prouver (i) le destinataire a

[12] Arrêt Content Services (CJUE, 5 juillet 2012, C-49/11) L'entreprise doit prouver que le document a bien été communiqué au consommateur sur un support durable. Mettre un document à disposition sur un site web ne suffit pas si le consommateur doit aller lui-même le chercher.
[13] Arrêt BAWAG (CJUE, 25 janvier 2017, C-375/15) : Une banque doit démontrer que le client a effectivement reçu la communication, pas seulement qu'elle l'a rendue disponible sur un portail en ligne. Si une messagerie interne est utilisée, il faut prouver que le client a bien été informé et a pu prendre connaissance du document.

effectivement pris connaissance de la notification ou (ii) le destinataire a raisonnablement pu prendre connaissance de la notification, à condition que le destinataire ait accepté l'utilisation à cette fin de son adresse électronique avant cette notification.

De cette manière, le législateur a voulu protéger le destinataire, par exemple, des courriels qui aboutissent dans les spams, ou des courriels adressés à des adresses qui ne sont plus utilisées ou qui sont mal rédigées. La preuve la plus probante de la connaissance effective est un accusé de réception et, mieux encore, de lecture, ou, bien sûr, une réponse ou une réaction du destinataire. Il va de soi que l'on ne peut pas nier par la suite avoir pris connaissance de la communication.

Si l'expéditeur ne peut pas apporter la preuve de la connaissance effective par le destinataire, la notification ne sera acceptée que s'il est démontré que le destinataire « *pouvait raisonnablement prendre connaissance de la notification* » c'est-à-dire si l'expéditeur peut prouver qu'un courrier électronique a effectivement été envoyé, qu'il a été envoyé à l'adresse habituelle du destinataire, qu'il n'a pas reçu de message d'erreur, etc. Toutefois, cela est soumis à une condition préalable, à savoir que le destinataire **ait consenti à ce moyen de communication**.
Mentionnons également que l'art. XIX.11 du CDE, qui s'applique aux recouvreurs de dettes, consacre également le droit pour le consommateur de choisir le mode de communication qu'il souhaite (mail, sms, etc.) : « *Il est dorénavant expressément stipulé que l'entreprise exerçant une activité de recouvrement amiable de dettes doit confirmer tout ce qu'elle convient avec un consommateur par rapport au paiement d'une dette. Cela se fait par écrit, par lettre ou sur tout autre support durable, à condition que le consommateur ait consenti à l'utilisation de ce support durable à cette fin »*.

12. En tout état de cause, encore faut-il préciser que pour être valablement considéré comme un 1er **rappel,** ce dernier **devra obligatoirement mentionner de manière lisible les informations suivantes**, conformément à l'Art. XIX.2.§3 du CDE[14] :

> 1° le montant restant dû et le montant de la clause indemnitaire qui sera réclamée en cas de non-paiement dans le délai de quatorze jours calendrier visé au paragraphe 1er;
> 2° le nom ou la dénomination, et le numéro d'entreprise de l'entreprise créancière;
> 3° une description du produit qui a donné naissance à la dette, ainsi que la date d'exigibilité de celle-ci;
> 4° le délai visé au paragraphe 1er, dans lequel la dette doit être payée avant que tout frais, intérêt et indemnité visés à l'article XIX.4 ne soient réclamés

Les travaux préparatoires indiquent que « *ces mentions vont permettre de rappeler au consommateur qu'il a une dette impayée, de l'identifier et de prendre connaissance du délai qui lui est accordé pour régulariser la situation et pendant lequel les clauses indemnitaires ne pourront pas être mises en œuvre.*

[14] Et l'article XIX.3 précise que si le consommateur le demande, le fournisseur doit fournir sans délai sur un support durable toutes les pièces justificatives de la dette et la manière de la contester.

Si le produit est décrit, on suppose que le consommateur sait de quoi il s'agit sans devoir s'informer davantage. Il doit avoir les informations nécessaires pour clairement identifier sa dette, la payer ou éventuellement la contester. Par exemple, il ne suffit pas de communiquer uniquement un numéro de référence ou de facture »[15].

Or, **pratiquement parlant, cela semble compliqué de mettre toutes ces informations de manière lisible dans un sms**.

13. La **charge de la preuve, selon laquelle le rappel a bien été envoyé et que celui-ci contient les informations décrites ci-dessus, incombe à l'entreprise créancière** (Art. XIX.2.§5 du CDE) :

Selon les travaux parlementaires toutefois, l'entreprise doit prouver que le rappel a bien été « *envoyé* » mais pas qu'il a été « *réceptionné* » par le débiteur[16] ou qu'il en a « *pris connaissance effectivement*» [17].

La formulation de la 1ère hypothèse, à savoir «pas réceptionné », est particulièrement malheureuse.

En effet, on peut recevoir un rappel et ne pas l'ouvrir : dans ce cas le consommateur est fautif, il a reçu le rappel mais n'en a pas pris connaissance. Mais on peut aussi ne pas recevoir le rappel ou le recevoir tardivement, parce que la poste est en retard ou pour cause d'un « bug technique » empêchant l'acheminement d'un courriel ou d'un sms. Dans ce dernier cas, le consommateur ne l'aura pas « réceptionné » et on comprend mal pourquoi le consommateur serait sanctionné.

14. En **conclusion sur ce point a), si les fournisseurs d'énergie ou Vivaqua utilisent le sms comme modalité de rappel, encore devront-ils prouver a minima qu'ils ont bien envoyé le sms au bon destinataire et que celui-ci contient les informations décrites ci-dessus**.

Or, contrairement aux opérateurs de téléphonie mobile, les fournisseurs d'énergie et Vivaqua ne disposent pas des numéros de gsm de l'ensemble de leurs clients et lorsqu'ils recensent les numéros de gsm, cette donnée n'est pas mise à jour. Si les fournisseurs d'énergie ou Vivaqua utilisent un numéro qui n'existe plus ou qui est incorrect, on peut raisonnablement estimer qu'ils ne pourront pas apporter la preuve qu'ils l'ont bien envoyé au consommateur. Or, les personnes en situation de précarité en particulier changent souvent d'opérateurs et de numéros.

Pour les consommateurs qui n'auront pas renseigné de gsm, les fournisseurs d'énergie et Vivaqua ne pourront techniquement pas leur envoyer de sms, et les rappels devront donc se faire obligatoirement via papier ou mail.

[15] Voy. *op cit.,* https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3132/55K3132001.pdf, p. 19.

b) Les règles de gratuité en matière de rappel

15. Le **principe général est celui de la gratuité du 1er rappel** lié à une échéance impayée. Par dérogation à cela, si le contrat porte sur la livraison régulière de biens ou de services – et c'est le cas de l'énergie et de l'eau -, **aucun frais ne peut être facturé au consommateur pour les rappels liés à 3 échéances impayées par année calendrier**.

Les travaux préparatoires de la loi précisent que l'exception est introduite pour ne pas obliger le fournisseur à envoyer un rappel gratuit tous les mois si le client paie systématiquement en retard. Il est prévu que, pour ces contrats portant sur la livraison régulière de biens ou de services, *« **seuls les rappels liés aux trois échéances impayées en un an sont gratuits**.* » Le législateur précise ce qu'il faut entendre par cela : « *cela signifie que dans l'historique du dossier, **trois retards de paiement accusés par le consommateur** ne peuvent être sanctionnés par **aucun frais de rappel**. A partir du quatrième retard de paiement, l'entreprise peut facturer les frais de rappel* ». On peut donc en déduire que l'intégralité des rappels liés à la 1ère, la 2ème et la 3ème échéance sont gratuits. **Ces rappels ne devraient donc pas donné lieu à la facturation de frais administratifs.**

<u>En bref sur les frais de rappel et de mise en demeure :</u>

Pour les contrats de fourniture d'énergie ou les abonnements d'eau et en application du Livre XIX du CDE, **aucun frais ne peut être facturé au consommateur pour les rappels liés à 3 échéances impayées par année calendrier**, donc l'intégralité des rappels liés à la 1ère, la 2ème et la 3ème échéance sont gratuits.

A partir de la **4ème échéance** impayée, **les frais administratifs pour un rappel** « *ne peuvent être supérieurs à 7,50 euros augmentés des frais postaux en vigueur au moment de l'envoi* » selon le Livre XIX du CDE.

En conclusion, on peut *a minima* exiger que les frais de rappels soient limités à 7,5 euros à partir de la 4ème échéance pour l'énergie, mais à 5 euros à partir de la 4ème échéance pour l'eau, puisque c'est ce que prévoient les ordonnances « gaz et électricité » et « eau »[18], et que c'est toujours la norme la plus favorable qui l'emporte.

Le coût de la mise en demeure (MED), envoyée dans le cadre de la procédure de non-paiement et défaut de paiement bruxelloise, est quant à lui limité, en vertu des ordonnances régionales respectives

[18] Voy. art. 4 § 2 de l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire. Avec l'indexation, le rappel s'élève aujourd'hui à 5,59€/rappel. Les conditions générales de Vivaqua précisent à leur tour, dans leur article 121, la procédure en cas de défaut de paiement, et les montants appliqués pour les frais de rappel et de mise en demeure.

applicables, à **15 euros en matière d'énergie, et à 10 euros en matière d'eau**[19]. Il n'est pas évident de savoir si nous devrions considéré que l'article XIX.3 du CDE s'applique à la mise en demeure aussi, en ce qu'il stipule que « la mise en demeure prend la forme du rappel » et **qu'il limiterait le coût à 7,5 euros, pour toute mise en demeure également : dans ce cas, les MED envoyées par Vivaqua et les fournisseurs d'énergie devraient être de maximum 7,5 euros, et ce en application de la norme la plus favorable**.

Par ailleurs, les frais administratifs liés aux rappels et mise en demeure entrent dans le calcul des maximums prévus par le Livre XIX du CDE pour les clauses indemnitaires (voir infra), ainsi que pour le plafond prévu dans les ordonnances gaz/électricité et les ordonnances eau. Ces dispositions prévoient que les frais totaux réclamés pour l'envoi de courrier de rappel et de mise en demeure ou de défaut de paiement ne peuvent pas excéder 55 euros par an et par énergie[20], mais 50 euros pour l'eau.

2. L'écoulement du délai de 14 jours calendriers

16. L'**article XIX.2 §1er** prévoit que lorsqu'**une clause indemnitaire** est d'application en cas de retard de paiement, elle ne **peut s'appliquer que après :**

- une mise en demeure qui prend la forme d'**un 1er rappel** et
- **l'écoulement d'un délai de 14 jours calendrier minimum** :
    - si le rappel est envoyé **par courrier** : le délai de 14 j prend cours **le 3ème jour ouvrable** qui suit celui où le rappel est envoyé ;
    - si le rappel est envoyé **par mail** ou **sms** : le délai de 14 j prend cours **le jour calendrier qui suit** celui où le rappel est envoyé.

3. Les intérêts de retard

17. Concernant les intérêts de retard aux taux légal, l'article 5.240, alinéa 3 du Code civil stipule qu'ils sont **dus à partir du jour de la mise en demeure**, excepté dans le cas où la loi ou le contrat les fait courir de plein droit. Souvent, les fournisseurs prévoient une clause dans leurs conditions générales les autorisant à imputer des intérêts à partir de la date d'échéance de la facture.

[19] Voy. art. 4 § 2 de l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire. Avec l'indexation, la mise en demeure s'élève aujourd'hui 11,18€/mise en demeure.
[20] Ce plafond s'applique pendant la procédure de recouvrement amiable, dès l'envoi du premier rappel de paiement, et prend fin lors du paiement intégral de la dette ou lors de la saisine du juge de paix.

Les travaux préparatoires sont très clairs sur le fait que l'intérêt de retard prévu par l'entreprise en cas d'impayé entre dans la notion de clause indemnitaire[21]. **L'intérêt de retard prévu par l'entreprise ne peut donc pas être imposé avant l'échéance du délai prévu à l'article XIX.2 §1er, donc de 14 jours calendrier suivant l'envoi du rappel**, éventuellement augmenté des 3 jours ouvrables en cas d'envoi par courrier. Les contrats de fourniture et leurs conditions générales ne peuvent plus prévoir qu'un intérêt sera dû à compter de l'échéance de la facture ou à dater du rappel. Une exception est prévue par le CDE. Si l'entreprise est une PME et si une clause prévoit un intérêt de retard visé à l'article XIX.4, alinéa 1er, 1°, dans ce cas, l'article XIX.2 §4 prévoit la possibilité de faire courir l'intérêt de retard à dater du jour calendrier qui suit celui où le rappel a été envoyé.

On pourrait rétorquer que l'article XIX.2 ne s'applique pas s'il n'y a pas de clause pénale, car cette disposition précise s'appliquer que dans le cas où le consommateur n'a pas payé sa dette à l'échéance et qu'une clause indemnitaire est d'application. Mais c'est oublier que si l'entreprise prévoit de faire courir les intérêts de retard plus tôt que ce qui est prévu par la loi, donc par le Code civil, cela doit être considéré comme étant une clause indemnitaire. Donc l'article XIX.2 devrait bien s'appliquer aux fournisseurs. Ces derniers ne peuvent donc plus prévoir dans leurs conditions générales de faire débuter un intérêt légal à dater de l'échéance de la facture ou à dater du jour du rappel.

4. Les limitations des clauses indemnitaires

18. Les travaux préparatoires du Livre XIX du CDE précisent la notion de clause indemnitaire. Par cette clause, *« les parties peuvent **fixer à l'avance – et donc de manière forfaitaire – une indemnisation dont le débiteur sera redevable à son créancier en cas d'inexécution imputable d'une obligation**. L'inexécution peut consister en l'absence d'exécution ainsi qu'en retard d'exécution. Le montant prévu est fixé en fonction du dommage prévisible au moment de la conclusion du contrat, en cas d'inexécution »*.[22] Le législateur rappelle que la clause indemnitaire doit être de **nature compensatoire** et ne peut pas avoir un caractère punitif. Le législateur insiste par ailleurs sur l'interprétation large à donner à la notion de clause indemnitaire.[23]

Pour éviter le caractère punitif d'une clause indemnitaire, la nouvelle **disposition XIX.4**[24] encadre les intérêts de retard et les clauses indemnitaires forfaitaires**,** en :

---

[21] Projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique, Exposé des motifs, Doc parl., Ch. repr., législature 55, n° 3132/001, p.15 et svtes.
[22] Projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique, Exposé des motifs, Doc parl., Ch. repr., législature 55, n° 3132/001, p. 21.
[23] *Ibid.*, p. 16.
[24] Art. XIX.4. En cas de non-paiement total ou partiel de la dette à l'expiration du délai visé à l'article XIX.2, § 1er, aucun paiement autre que ceux mentionnés ci-dessous ne peut être réclamé au consommateur:
1° les intérêts de retard qui ne peuvent pas excéder l'intérêt au taux directeur majoré de huit points de pourcentage visé à l'article 5, alinéa 2, de la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. Ces intérêts sont calculés sur la somme restant à payer, et/ou;
2° une indemnité forfaitaire, pour autant qu'elle soit expressément prévue, dont le montant ne peut dépasser:
a) 20 euros si le montant restant dû est inférieur ou égal à 150 euros;

- plafonnant les intérêts de retard ;
- fixant un maximum de clause indemnitaire par tranche de montant dû ;
- interdisant de prévoir tout **autre type de montant au titre de clause indemnitaire** ;
- stipulant que ces montants doivent être prévus dans le contrat (sauf les intérêts au taux légal en matière civile).

En outre, pour pouvoir appliquer une clause indemnitaire, le professionnel doit avoir respecté les formalités obligatoires prévues à l'article XIX.2 du CDE.

La limite prévue pour les clauses indemnitaires est directement liée au montant de la dette dont le paiement est réclamé. Cela permet d'éviter la facturation de clause pénale aussi élevée voire supérieure au montant principal réclamé. Toutefois, même en cas de respect des limites fixées par le nouveau Livre XIX, le total des montants contractuellement prévus peut toujours être considérés comme **abusif** s'il dépasse manifestement l'étendue du préjudice prévisible du professionnel, conformément à l'article VI.83, 24° du CDE.

Il semble que **les frais administratifs appliqués à l'envoi de courrier entrent dans la définition de clause indemnitaire et sont à prendre en compte dans le calcul du maximum que la clause indemnitaire contractuellement prévue ne peut pas dépasser.** L'article XIX.4 du CDE précise en effet clairement que « *Les montants visés à l'alinéa 1er sont destinés à couvrir de manière forfaitaire d'une part, les intérêts de retard de la dette et d'autre part, tous les coûts du recouvrement amiable de la dette impayée* ». Tandis que l'exposé des motifs du projet de loi mentionne que « ***Cette limitation maximale** des montants qui peuvent ainsi être réclamés au consommateur **s'applique à toute clause indemnitaire qu'il n'y ait qu'une seule clause ou plusieurs clauses qui prévoi(en)t une ou des sanctions en cas de retard de paiemen**t. La clause indemnitaire ou **le cumul des clauses indemnitaires doit respecter ces montants maximaux** étant donné que ces montants maximaux ainsi fixés à l'article XIX.4 sont destinés à couvrir tous les coûts du recouvrement amiable de la dette et les intérêts moratoires de la dette* ».[25]

19. Les frais de retard sont donc limités par l'article XIX.4, en plus de la réglementation régionale.

---

b) 30 euros augmentés de 10 % du montant dû sur la tranche comprise entre 150,01 et 500 euros si le montant restant dû est compris entre 150,01 et 500 euros;

c) 65 euros augmentés de 5 % du montant dû sur la tranche supérieure à 500 euros avec un maximum de 2000 euros si le montant restant dû est supérieur à 500 euros.

Les montants visés à l'alinéa 1er sont destinés à couvrir de manière forfaitaire d'une part, les intérêts de retard de la dette et d'autre part, tous les coûts du recouvrement amiable de la dette impayée.

Est interdite et réputée non écrite, toute clause indemnitaire comportant des montants non prévus à l'alinéa 1er.

Le présent article s'applique sans préjudice de l'article VI.83, 24°.

[25] Projet de loi portant insertion du livre XIX « Dettes du consommateur » dans le Code de droit économique, Exposé des motifs, Doc parl., Ch. repr., législature 55, n° 3132/001, pp.22-23.

Comme souligné précédemment, il nous semble que le nouveau livre XIX du Code de droit économique doit s'appliquer de manière cumulative avec le cadre régional prévu pour le recouvrement des dettes de fourniture de gaz et d'électricité, et d'eau, puisque ce dernier permet d'augmenter encore la protection générale du Code de droit économique.

Les frais forfaitaires réclamés par les fournisseurs d'énergie et le distributeur d'eau pour **l'envoi des courriers** pour chaque échéance impayée, **et l'intérêt de retard de la dette** ne peuvent dépasser les **nouvelles limites** prévues par le CDE pour les clauses indemnitaires.

Le fournisseur peut prévoir **un maximum** de :

a) 20 euros si le montant restant dû est inférieur ou égal à 150 euros;

b) 30 euros augmentés de 10 % du montant dû sur la tranche comprise entre 150,01 et 500 euros si le montant restant dû est compris entre 150,01 et 500 euros;

c) 65 euros augmentés de 5 % du montant dû sur la tranche supérieure à 500 euros avec un maximum de 2000 euros si le montant restant dû est supérieur à 500 euros.

Ceci devrait empêcher la multiplication des courriers payants pour des dettes minimes.

En parallèle, les fournisseurs de gaz et d'électricité doivent **respecter la limite des 55 euros par an et par énergie pour** les **frais totaux réclamés pour l'envoi des courriers** de rappel et de mise en demeure ou de défaut de paiement, limite fixée par les ordonnances régionales, et de 50 euros pour l'eau.

L'intérêt de retard de la dette entre dans le calcul du maximum prévu par le CDE.

Entrée en vigueur du Livre XIX du CDE

Le nouveau Livre XIX du CDE est **entré en vigueur** le 1er jour du 4ème mois qui a suivi sa publication (23 mai 2023), donc au 1er septembre 2023 pour les nouveaux contrats.

Pour les contrats en cours, la loi est applicable depuis le 1er décembre 2024 à toute dette échue et impayée si le retard de paiement date d'après son entrée en vigueur. Il en est de même pour le recouvrement amiable d'une dette issue d'un contrat datant avant son entrée en vigueur, qui a lieu après son entrée en vigueur.

Extrait de l'analyse de la CWAPE :

Annexe 2

Articulation entre le Code de droit économique et l'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise en vue d'y insérer des mesures sociales

Que dit le CDE ?	Que dit l'Ordonnance ?	Qu'est ce qui va s'appliquer ?	Que dit le CDE ?
1er rappel	Il est obligatoire et gratuit. Art. XIX.2, §2	Maximum 5,89 € + frais d'envois postaux. Art. 4§2	Priorité au CDE Le 1er rappel est obligatoire et gratuit
Rappels suivants	Aucun frais de rappel ne peut-être facturé au consommateur pour les rappels liés à 3 échéances impayées22. Art. XIX.2, §2	Maximum 5.89 € + frais d'envois postaux. Art. 4§2	Application cumulative du CDE et de l'Ordonnance Aucun frais de rappel ne peut-être facturé au consommateur pour les rappels liés à 3 échéances impayées. En ce qui concerne la 4e échéance : le montant du rappel est plafonné à 5 € + frais postaux.
Mise en demeure	Mise en demeure sous forme d'un premier rappel sans frais. Art. XIX.2 §1er	Le coût de la mise en demeure est limité à la somme (indexée) de 11,78 €. Art. 4§2	Application de l'Ordonnance Le coût de la mise en demeure est limité à la somme de 11,18 €. Le Code de droit économique ne prévoit pas de tarification liée à la mise en demeure et se contente d'affirmer que « la mise en demeure prend la forme du rappel ». Que doit-on en déduire ? Si la mise en demeure prend la forme du rappel, cela signifie-t-il qu'elle doit être gratuite ou plafonnée à 7,50 € ? La question reste ouverte

Intérêts de retard	Max = taux d'intérêt légal applicable sur base de l'article 5 alinéa 2 de la loi du 2 août 200223. Art. XIX.4, §1er, 1°	Rien n'est précisé dans l'Ordonnance	Application du CDE Le taux d'intérêt est celui fixé à l'article 5 de la loi du 2 août 2002
Clause indemnitaire	Le total des frais ne peut pas dépasser le maximum de : 20 € si le montant restant dû est inférieur ou égal à 150 € ; 30 euros augmentés de 10 % du montant dû sur la tranche comprise entre 150,01 et 500 € si le montant restant dû est compris entre 150,01 et 500 € ; 65 € augmentés de 5 % du montant dû sur la tranche supérieure à 500 € avec un maximum de 2000 € si le montant restant dû est supérieur à 500 €. Art. XIX.4	10% du montant principal de la facture payée avec un maximum de 50 €, frais de rappel et de mise en demeure compris. Art. 4§2	Application au cas par cas Dans le cas spécifique de la dette d'eau, l'analyse devra être plus pointue en ce qu'il conviendra de vérifier pour chaque dette la disposition qui est la plus protectrice du consommateur entre, d'une part, les plafonds prévus par le Code de droit économique et celui prévu par l'Ordonnance