

COMMISSION DE REGULATION DE L'ENERGIE EN REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

AVIS (BRUGEL-AVIS-20140620-191)

relatif au Service clientèle de proximité - Mise en œuvre

Etabli en application de l'article 30bis §2 2° de l'ordonnance
« électricité » du 19 juillet 2001.

20 juin 2014

Table des matières

1	Base légale.....	3
2	Introduction.....	3
2.1	Contexte.....	3
2.2	Antécédents du dossier.....	3
3	Analyse du prescrit de l'ordonnance.....	4
3.1	La genèse du texte.....	4
3.2	Le contenu du texte.....	5
4	Conclusions.....	6

I Base légale

En vertu de l'article 30bis §2 2°, BRUGEL :

« est investie (...) d'une mission générale de surveillance et de contrôle de l'application des ordonnances et arrêtés y relatifs ».

En vertu du § 3, 1° du même article, BRUGEL peut : *« prendre des décisions contraignantes à l'égard des entreprises d'électricité en cas de non-respect des dispositions de la présente ordonnance, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz, et de leurs arrêtés d'exécution ».*

Le présent document présente l'exercice de cette mission au sujet de l'obligation légale de création de « services clientèle de proximité » à charge des fournisseurs d'énergie responsables de plus de 10.000 points de fourniture. Cette obligation est inscrite dans l'Ordonnance « électricité » du 19 juillet 2001, art. 25quattuordecies, § 5 inséré par l'ordonnance du 20 juillet 2011, et dans l'ordonnance « gaz » du 1^{er} avril 2004, article 20undecies, § 5 inséré par l'ordonnance du 20 juillet 2011, en termes identiques dans les deux ordonnances :

« § 5. Les fournisseurs responsables de plus de 10 000 points de fourniture d'électricité mettent à disposition de leurs clients au moins un service clientèle de proximité. Brugel peut préciser les modalités attendues en termes de proximité du service. Le Gouvernement remet au Parlement une évaluation sur la nécessité de créer un service clientèle de proximité pour les clients, et ce dans un délai de cinq ans. »

2 Introduction

2.1 Contexte.

L'obligation mise, à titre d'OSP (obligation de service public), à charge des fournisseurs responsables de plus de 10.000 points de fourniture, respectivement de gaz ou d'électricité, a pour objet la mise à disposition de leurs clients d'au moins un service clientèle de proximité ; BRUGEL peut en préciser les modalités en termes de proximité de service, et le Gouvernement « remet au Parlement une évaluation sur la nécessité de créer un service clientèle de proximité pour les clients, et ce dans un délai de cinq ans ».

2.2 Antécédents du dossier.

Dans son avis n° 20120504-I 40 du 4 mai 2012, relatif aux nouvelles obligations de service public à charge des fournisseurs, au point 3.6, BRUGEL, considérant l'obligation pré-rappelée, a élaboré des lignes directrices auxquelles devraient répondre les services clientèle de proximité.

3 Analyse du prescrit de l'ordonnance

3.1 La genèse du texte

Le texte tel que finalement voté est libellé comme suit :

« § 5. Les fournisseurs responsables de plus de 10 000 points de fourniture d'électricité mettent à disposition de leurs clients au moins un service clientèle de proximité. Brugel peut préciser les modalités attendues en termes de proximité du service. Le Gouvernement remet au Parlement une évaluation sur la nécessité de créer un service clientèle de proximité pour les clients, et ce dans un délai de cinq ans. »

Le texte soumis à l'avis du Conseil d'Etat (C.E.) et au Parlement ne comportait pas la dernière phrase. Celle-ci a été ajoutée par amendement¹ au moment du vote sur les articles.

L'exposé des motifs, partant du constat que les CPAS sont submergés de demandes de clients qui auraient pu être évitées par des points de contact *de visu*, affirmait² : « La mise à disposition, par les fournisseurs et les gestionnaires de réseau, d'un lieu permettant aux consommateurs d'avoir des renseignements, de recevoir des offres de contrat ou encore d'exposer leurs litiges en face à face avec un interlocuteur de la société apparaît indispensable ».

On se souvient que BRUGEL, dans son avis 20110210-108, estimait que « cette mesure est de nature à améliorer le suivi à la clientèle et à diminuer le nombre de plaintes et litiges avec celle-ci »³. Le Conseil économique et social estimait de son côté que ce service de proximité permettrait d'améliorer l'information et l'accompagnement des consommateurs⁴. Le Conseil des usagers aussi y était favorable⁵.

Au cours des débats parlementaires, ont été évoqués l'absence de prise en compte des conséquences économiques de l'investissement requis (estimé à 220.000 € par la Ministre⁶), notamment à l'égard de la position concurrentielle des fournisseurs non déjà établis en RBC, particulièrement à l'égard des petits fournisseurs (soumis dès qu'approchant des 2 % du total des 611.000 points de fourniture), et le risque de répercussion du coût du service sur la facture des clients. Un amendement a été déposé⁷, visant le retrait du § 5, ainsi motivé : « L'obligation d'avoir des services clientèle de proximité est certes un bon concept mais empêche dans les faits la libéralisation du marché et favorise les fournisseurs historiques. Lampiris a écrit à tous les députés à ce propos afin d'attirer leur attention sur ce sujet ».

Les travaux parlementaires ne semblent pas contenir d'éléments, ni évoquer l'existence de données, qui seraient de nature à écarter ces considérations des débats.

¹ Doc. parl. A 201/2 – 2010-2011, p. 174 : amendement n° 54.

² Doc. parl. A 201/1, p. 44-45.

³ Id. A 201/2 (suite), p. 23.

⁴ Id., ibid., p. 54.

⁵ Id., ibid., p. 45.

⁶ Id., ibid., p. 36.

⁷ Id., A 201/2, pp. 61-62 : amendement n° 31, rejeté par la Ministre. Par contre, l'amendement n° 54, proposant une évaluation, a été accepté.

Toutefois, un texte a été proposé par amendement, qui constitue la dernière phrase du § 5 actuel, « dans un souci de bonne gouvernance »⁸ : « La ministre accepte l'idée d'une évaluation ; une évaluation aurait eu lieu de toute façon, mais il est mieux de l'inscrire dans le texte ».

3.2 Le contenu du texte.

Le Parlement prescrit au Gouvernement de lui remettre, « dans un délai de cinq ans », « une évaluation sur la nécessité de créer un service clientèle de proximité », création imposée à certains fournisseurs.

L'évaluation ne porte donc pas sur les prestations fournies par les services de proximité, mais sur la nécessité d'en créer, ainsi qu'il est prescrit au début du paragraphe. L'évaluation précède donc, logiquement et pratiquement, la création du ou des services.

Deux lectures du paragraphe sont possibles :

- **soit** on le lit en se fixant sur la première phrase : tout fournisseur doit créer un service de proximité dès qu'il devient responsable de plus de 10.000 points de fourniture. Aucun délai n'est accordé, et les modalités éventuellement déterminées par BRUGEL (« BRUGEL peut préciser ») doivent être strictement respectées.

Dès lors, la dernière phrase paraît curieuse : quel intérêt reste-t-il à évaluer la nécessité de créer un ou des services de proximité, si ceux-ci sont déjà créés, et que les investissements sont faits ? Que deviendraient ces services, en cas d'évaluation négative ?

Bref, de deux choses l'une : ou bien il faut créer ces services tout de suite, ou bien il faut d'abord évaluer la nécessité de les créer. Mais appliquer les deux prescrits en même temps est impossible, la disposition contient une contradiction en elle-même et est donc inapplicable.

- **soit** on s'engage dans une lecture téléologique du texte : que vise le paragraphe ? Il vise un résultat : des services de proximité répondant à des caractéristiques et des critères de qualité, et offrant des services tels que définis par BRUGEL (voir ci-dessous) pour l'utilité des clients. Mais comme l'implantation de tels services a des impacts importants pour les fournisseurs, surtout ceux de petite taille, nouveaux de surcroît dans le marché bruxellois, il est sage d'évaluer d'abord, en toute objectivité, la nécessité qu'il y a, ou non, de créer de tels services de proximité.

Cette évaluation sera d'autant plus pertinente que les « modalités en termes de proximité de service », définies par BRUGEL, sont maintenant connues⁹.

Le paragraphe 5 contient donc une obligation (il faut créer des services de proximité au-delà de 10.000 points de fourniture), mais qui est conditionnée (pour autant que

⁸ Il s'agit de l'amendement n°54 : doc. A 201/2, p. 174 ; vote p. 62.

⁹ Avis de BRUGEL n° 20120504- 140, du 4 mai 2012, relatif aux nouvelles obligations de service public à charge des fournisseurs, pp. 14-15.

l'évaluation fasse apparaître qu'il est nécessaire de créer de tels services de proximité).

4 Conclusions

Une action contre des fournisseurs qui ne respecteraient pas ce § 5 ne pourrait pas être basée sur cette disposition, ni sur aucune autre. En effet, non étayée par une analyse économique et commerciale, la disposition du § 5 contient une contradiction entre le contenu de sa première phrase et le contenu de sa troisième phrase. Elle pourrait être, dès lors, déclarée inapplicable.

Il conviendrait plutôt, en vue d'atteindre l'objectif qu'elle poursuit, tel qu'il se dégage du texte et de sa structure, de réaliser d'abord l'évaluation prescrite au Gouvernement par le Parlement, « sur la nécessité de créer un service clientèle de proximité pour les clients » afin d'en tirer ensuite les conséquences éventuelles à l'égard des fournisseurs.

* *

*