

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

AVIS d'initiative

(BRUGEL-AVIS-20181213-272bis)

**Relatif à la création d'un service bruxellois de médiation de
l'eau au sein de BRUGEL**

**Etabli sur base de l'article 64/1 de l'Ordonnance du
20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de
l'eau**

13/12/2018

Table des matières

1	Base légale.....	3
2	Introduction.....	4
3	Analyse et développement.....	5
3.1	Les objectifs poursuivis dans les travaux préparatoires	5
3.2	Complémentarité entre un Service régional de médiation et un Service des litiges.....	6
3.2.1	Définition des concepts	6
3.2.2	Illustration de la complémentarité	7
3.2.3	Opportunité d'instaurer une complémentarité dans le secteur de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale	9
3.3	Mise en œuvre pratique du Service.....	11
3.3.1	Création de service régional de médiation de l'eau par BRUGEL	11
3.3.2	Compétence matérielle du service	12
3.3.3	Le budget.....	15
3.4	Les initiatives parlementaires concernant la création d'un Service Régional de médiation..	17
4	Conclusions	20

I Base légale

L'article 64/I de l'Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau¹ (ci-après « l'ordonnance eau ») dispose, en son paragraphe 2, que :

« Brugel est investie d'une mission de conseil et d'expertise auprès des autorités publiques en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du secteur régional de l'eau, d'une part, et d'une mission générale de surveillance et de contrôle dans le cadre de sa compétence de contrôle du prix de l'eau en application de la présente ordonnance et de ses arrêtés d'exécution, d'autre part.

Dans ce cadre, Brugel est chargée des missions suivantes :

l° donner des décisions ou avis motivés dans le cadre de ses compétences de contrôle du prix de l'eau et soumettre des propositions dans les cas prévus par la présente ordonnance ou ses arrêtés d'exécution ;

(...)

La présente étude est réalisée à l'initiative de BRUGEL.

¹ Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, M.B. 3 novembre 2006.

2 Introduction

L'article 64/I §2, aliéna 2, 5° de l'ordonnance eau prévoit que BRUGEL est chargée de créer « un service autonome, au plus tard le 1^{er} janvier 2020, appelé " service bruxellois de médiation de l'eau ", compétent pour la répartition des demandes et plaintes concernant le fonctionnement du secteur de l'eau, pour le traitement de tout différend entre un usager et un opérateur tel que visé par les articles 17² et 18³ ».

A la lecture de cet article, BRUGEL aurait pour mission de créer un service destiné à accueillir et traiter toute plainte introduite par un usager à l'encontre d'un opérateur de l'eau, en l'occurrence VIVAQUA ou la Société bruxelloise de gestion de l'eau (SBGE).

²« Article 17

§ 1^{er}. Les missions de service public suivantes sont exercées par les opérateurs de l'eau selon la répartition qui suit :

- 1° Le contrôle des captages bruxellois d'eau destinée à la consommation humaine : l'Institut ;
- 2° Le stockage et le traitement d'eau potable destinée à la consommation humaine : VIVAQUA ;
- 3° La production et le transport d'eau potable destinée à la consommation humaine, pour autant qu'elle soit fournie ou destinée à être fournie par un réseau public de distribution : VIVAQUA ;
- 4° La distribution d'eau potable destinée à la consommation humaine : VIVAQUA ;
- 5° La conception, l'établissement et la gestion de l'exploitation des infrastructures assurant la collecte des eaux usées qui lui sont confiées par les communes : VIVAQUA ;
- 6° La gestion opérationnelle intégrée des infrastructures assurant la distribution d'eau et la collecte communale des eaux urbaines résiduaires : VIVAQUA.

§ 2. Ces opérateurs de l'eau désignés pour les missions 1 à 5, et 6 pour ce qui concerne les actifs propriétés des pouvoirs locaux, disposant des droits leur permettant d'utiliser, de gérer et d'exploiter les installations affectées aux missions qui leur sont confiées, se voient octroyer des droits exclusifs et ont l'obligation d'informer la population concernée des risques encourus et de toute mesure susceptible d'être prise pour protéger la santé des personnes des effets néfastes d'une contamination des eaux destinées à la consommation humaine.

§ 3. Le Gouvernement peut consentir des aides ou compensations à ces opérateurs de l'eau pour l'exécution des missions confiées dans le présent article.

§ 4. Le Gouvernement arrête les modalités du contrôle des missions pour lesquelles des droits exclusifs sont attribués.

§ 5. En cas de changement de nom ou de fusion entre les opérateurs de l'eau, les missions spécifiées au § 1^{er}, 2° à 6°, continuent d'être assumées par l'entité nouvellement nommée ou résultant de la fusion ».

³ Article 18

§ 1^{er}. Le Gouvernement désigne selon les modalités qu'il détermine, en qualité d'opérateur de l'eau pour la Région de Bruxelles-Capitale chargé de l'exploitation et de la gestion de tout ou partie du service public de l'eau, une ou des personne(s) morale(s) de droit public disposant des droits lui (leur) permettant d'utiliser, de gérer et d'exploiter les installations affectées aux missions qui lui (leur) sont confiées. Ces missions sont :

- 1° La conception, l'établissement et la gestion d'exploitation des infrastructures assurant la collecte des eaux usées autre que celles visées à l'article 17, § 1, 5° ;
- 2° La conception, l'établissement et la gestion de l'exploitation des infrastructures assurant l'épuration des eaux usées ;
- 3° La conception, l'établissement et la gestion de l'exploitation d'infrastructures assurant une régulation des flux d'eaux usées et la lutte contre les inondations.

La désignation d'un opérateur de l'eau a lieu pour un terme de maximum 50 ans, renouvelable.

Le Gouvernement arrête les modalités de contrôle des missions confiées en vertu du présent article.

§ 2. L'opérateur de l'eau visé à l'article 17, § 1, 4° assume, en vue du maintien de la qualité de l'eau, l'assainissement des eaux usées domestiques et industrielles en fonction des volumes d'eau qu'il distribue dans la Région. L'opérateur de l'eau peut effectuer cet assainissement lui-même ou le confier à un tiers par le biais d'un contrat de service d'assainissement.

§ 3. Le Gouvernement définit les tâches que le(s) opérateur(s) de l'eau assume(nt) en vue de l'exécution de ses (leurs) missions de service public.

§ 4. Un opérateur de l'eau peut recevoir toute autre délégation de mission que le Gouvernement est habilité à faire par la présente ordonnance.

§ 5.

§ 6.

§ 7. Les opérateurs de l'eau visés dans le présent chapitre peuvent s'associer, mettre en commun des moyens, transférer entre eux du personnel, prendre une participation au capital les uns des autres dans un souci de rationalisation et d'efficacité de réalisation des missions de service public.

BRUGEL s'interroge, dans le présent avis, quant à l'opportunité de mettre en place en son sein un service de médiation propre au secteur de l'eau. Une réflexion est également menée sur les modalités de sa création, la compétence matérielle de ce service et ses implications au niveau pratique.

Le présent avis a été soumis à la consultation publique, par le biais de sa publication sur le site internet de Brugel, du 15 octobre au 15 novembre 2018. Le Centre d'Appui SocialEnergie et de la Concertation Gaz Electricité Eau (ci-après « le Centre d'Appui ») a communiqué son avis par mail du 15 novembre 2018 adressé à Brugel. Celui-ci est annexé au présent avis.

3 Analyse et développement

3.1 Les objectifs poursuivis dans les travaux préparatoires

Dans le rapport établi au nom de la commission de l'Environnement et de l'Energie, chargée de la conservation de la nature, de la politique de l'eau et de la propreté publique, dans le cadre de l'adoption de l'ordonnance du 15 décembre 2017 portant modification de diverses ordonnances dans le cadre de l'instauration d'un organe indépendant de contrôle du prix de l'eau, plusieurs éléments sont avancés pour justifier la création d'un service de médiation de l'eau :

« La voie qui nous semble devoir être suivie est celle du secteur de la fourniture de gaz et d'électricité qui disposent déjà d'un tel service de médiation de l'énergie. Une autre source d'inspiration est le service développé par la Vlaamse Milieumaatschappij qui dispose d'un « klachtenmanager ».

Le recours à un service de médiation de l'eau aurait toute son utilité pour éviter d'en arriver à couper la fourniture d'eau.

Il pourrait être également saisi pour connaître de problèmes de surconsommation indépendantes de la volonté du consommateur comme dans le cas de fuites sur des canalisations enterrées ou en sortie de compteurs, ou encore en cas de souci concernant la qualité de l'eau.

L'instauration d'un service de médiation de l'eau aurait ainsi pour but de favoriser le règlement amiable des litiges qui peuvent survenir entre les consommateurs et les services publics de distribution et d'assainissement de l'eau. La médiation permettrait d'éviter de recourir aux juridictions judiciaires, ce qui participerait notamment au désengorgement de leur rôle et dans de nombreux cas favoriserait ou accélérerait, le cas échéant, le recouvrement des dettes à un moindre »⁴.

La création d'un service de médiation de l'eau a, selon le législateur, pour utilité d'éviter une coupure de fourniture d'eau, de régler certains conflits (les problèmes de surconsommation

⁴ Projet d'ordonnance portant modification de diverses ordonnances dans le cadre de l'instauration d'un organe indépendant de contrôle du prix de l'eau, Rapport, Doc. Parl., 2017-2018, A-577/2, p. 56

liés à des fuites d'eau ou les incidents liés à la qualité de l'eau), de favoriser le règlement amiable des litiges et enfin, d'éviter de recourir aux juridictions.

Ces objectifs sont justifiés et permettent à l'utilisateur *in fine* de contester une décision quant à une plainte déposée auprès de VIVAQUA.

Cependant, BRUGEL se pose la question suivante : est-ce que les objectifs exposés ci-dessus ne pourraient pas être atteints par un autre mécanisme que par la création d'un service de médiation, par exemple par un élargissement des compétences du Service des litiges existant au sein de BRUGEL à certains aspects concernant le secteur de l'eau ?

3.2 Complémentarité entre un Service régional de médiation et un Service des litiges

3.2.1 Définition des concepts

Un service de médiation a pour mission de régler amiablement un litige et, par conséquent, de se concerter avec le consommateur et l'entreprise pour parvenir à la rédaction d'un écrit qui reprend les modalités du règlement amiable du dossier.

La médiation tente de trouver des pistes pour résoudre un conflit et amène les parties à dépasser le blocage de l'affrontement pour cheminer ensemble vers une solution négociée.

Si aucun accord n'a pu être finalisé, le Service de médiation a la possibilité de formuler une recommandation à l'entreprise concernée qui peut décider de la suivre ou, au contraire, de ne pas la suivre.

Un service des litiges présente d'autres avantages. Premièrement, les limites de la médiation résident dans le refus de l'une des deux parties d'entrer en médiation ou de traiter un des aspects des problèmes. Si l'opérateur de l'eau refuse de collaborer, aucune médiation ne sera possible. Deuxièmement, le traitement d'une plainte par le Service des litiges n'empêche pas les parties de trouver une solution négociée en cours de traitement, rendant ainsi la plainte sans objet. Enfin, dans le cadre d'un service des litiges, comme celui qui existe dans le secteur de l'énergie au sein de BRUGEL, ledit service prend une décision qui s'impose aux parties. En cas de non-respect de la décision par la partie poursuivie, le Conseil d'administration de BRUGEL peut infliger des sanctions (mise en demeure, amende administrative...) pour parvenir *in fine* au respect de ladite décision.

Dans le secteur de l'énergie, BRUGEL dispose déjà d'un service des litiges qui est chargé, par l'article 30^{novies} de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, de la réception et du traitement des plaintes concernant l'application des ordonnances électricité et gaz et de ses arrêtés d'exécution, le fonctionnement du marché et les activités des fournisseurs et du gestionnaire du réseau de distribution.

BRUGEL a donc une bonne connaissance du fonctionnement d'un service des litiges et elle collabore activement avec le service de médiation de l'énergie.

3.2.2 Illustration de la complémentarité

3.2.2.1 Dans le secteur de l'énergie

Dans le secteur de l'énergie, le consommateur peut introduire sa plainte devant le service des litiges de BRUGEL (1) ou devant le service fédéral de médiation de l'énergie (2).

En ce qui concerne le service des litiges (1), l'article 30^{novies}, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, tel que modifié par l'ordonnance du 23 juillet 2018, prévoit qu' :

« § 1^{er}. Il est créé, au sein de Brugel, un " Service des litiges " qui statue sur les plaintes :

1° concernant l'application de la présente ordonnance, de ses arrêtés d'exécution et du MIG en vigueur ;

2° concernant l'application de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, de ses arrêtés d'exécution et du MIG en vigueur ;

3° relatives au fonctionnement des marchés du gaz et de l'électricité ;

4° ayant trait aux activités d'un fournisseur, d'un fournisseur de service de flexibilité]², d'un gestionnaire de réseau ou d'un intermédiaire ou de toute entreprise active dans le domaine de l'électricité et/ou du gaz " sont insérés après le mot " intermédiaire ;

5° relatives à l'octroi d'une aide financière dans le cadre du programme d'exécution visé à l'article 24, § 2 ...;

6° concernant les plaintes relatives au réseau de traction ferroviaire régional et au réseau de gares.

Le Service des litiges n'est pas compétent pour statuer sur les plaintes contre les décisions de Brugel. »⁵.

Quant au service de médiation fédéral de l'énergie (2), l'article 27, § 1^{er}, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité dispose qu' :

« Il est créé un service autonome ayant la personnalité juridique, appelé " service de médiation pour l'énergie ", " Ombudsstelle für Energie " en allemand, compétent pour la répartition des demandes et plaintes concernant le fonctionnement du marché d'électricité et pour le traitement de tout différend entre un client final et une société d'électricité concernant les matières relevant de l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéas 4 et 5 et VII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

En fonction de la nature de la plainte, le consommateur introduira sa plainte auprès de l'un ou de l'autre service. Par exemple, une réclamation relative à un problème de facturation ou de contrat de fourniture sera dirigée vers le service fédéral de médiation de l'énergie tandis qu'un litige portant sur l'ouverture d'un compteur ou un raccordement sera porté devant le service des litiges de BRUGEL.

Le rapport annuel des plaintes déposées auprès de BRUGEL, pour l'année 2017, indique la réception de 89 plaintes, contre 79 en 2016, 101 en 2015 et 148 en 2014. Ce nombre porte sur l'ensemble des plaintes reçues, qu'elles soient traitées par le service des Litiges en tant que tel ou instruites par le conseil d'administration de BRUGEL ou renvoyées à d'autres autorités compétentes.

Quant au service de médiation fédéral de l'énergie, durant l'exercice 2017, il a reçu, au total, 5.797 plaintes (5% de plus qu'en 2016 et 37% de plus qu'en 2015), dont 65,6 % de plaintes en néerlandais, 34,0 % en français et 0,4% en allemand.

Un nouveau protocole d'accord a été signé en mai 2018 entre le service des litiges de BRUGEL et le service fédéral de médiation de l'énergie ayant pour objet de déterminer les modalités de collaboration entre les deux services.

Il existe donc une complémentarité manifeste entre les deux services dès lors que le service des litiges est compétent pour ce que ne l'est pas le service de médiation, et inversement.

Le Centre d'Appui souligne que la coexistence de ces deux services est difficile à appréhender pour l'utilisateur mais également les travailleurs sociaux, notamment quant au champ de compétence des organismes et au traitement de la demande par chacun d'eux.

Cependant, à supposer que le consommateur éprouve des difficultés quant au choix de l'organisme devant qui porter sa demande, tant Brugel que le Service de médiation de l'énergie veillent à diriger la plainte devant le service compétent et à exposer les modalités de traitement de la plainte.

Le Centre d'Appui pointe le manque de connaissance dans le chef du consommateur quant à l'existence de Brugel et ce, eu égard au faible nombre de plainte qui ont été déposées dans le secteur de l'énergie auprès du Service des litiges en 2017, soit 89 plaintes. Bien consciente de cette situation, Brugel a entamé un travail visant l'augmentation de sa notoriété. A titre d'exemple :

- un travail est entamé pour que le Service des litiges de BRUGEL soit reconnue comme un service extrajudiciaire des litiges ;
- en décembre 2018, une campagne de publicité de grande ampleur a été menée en posant des affiches dans 400 lieux, 60 bus et 150 faces Clearchannel. Une campagne de publicité s'est déroulée sur 5 chaînes de radio locales entre le 5 et le 18 décembre 2018.

3.2.2.2 Dans le secteur de l'eau en Région flamande

En Région flamande, dans le secteur de l'eau, deux systèmes de règlement extrajudiciaire des litiges coexistent : le klachtenmanager de la Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) et le Vlaamse Ombudsdienst⁶ (le service de médiation flamand).

Le VMM⁷ est responsable du traitement de toutes les réclamations portant sur l'application du Règlement général de la vente d'eau⁸ (concernant, par exemple, un déménagement ou la facturation...). Les autres réclamations (portant, par exemple, sur la clarté de la communication, les litiges en matière de responsabilité...) sont examinées par le Vlaamse Ombudsdienst.

3.2.3 Opportunité d'instaurer une complémentarité dans le secteur de l'eau en Région de Bruxelles-Capitale

Il n'existe actuellement pas de complémentarité puisqu'à ce stade, il n'y a pas encore de service de médiation régional. Cependant, une complémentarité pourrait voir le jour, soit au niveau processuel, soit au niveau matériel, si un service des litiges devait être créé :

- Complémentarité processuelle

Comme on le verra ci-dessous, si un service de médiation de l'eau est créé au sein de BRUGEL, la compétence de ce service serait, d'après l'ordonnance eau, générale et engloberait toutes les plaintes, indépendamment de leur nature.

L'intérêt de créer un service des litiges permettrait d'assurer une complémentarité en fonction du processus choisi par l'utilisateur : si ce dernier souhaite parvenir à une solution négociée, il se tournera vers un service régional de médiation⁹ tandis qu'il déposera sa plainte entre les mains du service des litiges de BRUGEL s'il préconise qu'une décision contraignante soit prononcée.

- Complémentarité matérielle

Si le parlement devait cadencer les compétences du service des litiges, à supposer qu'il soit créé, le mécanisme présent en matière d'énergie ou en Région flamande pourrait s'appliquer dans le secteur de l'eau. Le service des litiges serait ainsi compétent dans certaines matières tandis qu'un service régional de médiation (cf. *infra*, n°3.4.) le serait dans d'autres domaines. A titre exemplatif, pour tout litige relatif aux conditions générales de VIVAQUA, le service des litiges serait compétent tandis que pour un problème relatif à la construction d'une infrastructure trop proche des citoyens, un usager devrait diriger sa demande vers le service régional de médiation.

⁶ <http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/index.html>.

⁷ <https://www.vmm.be/contact/klachten#section-1>.

⁸ <https://www.vmm.be/wetgeving/algemeen-watervkoopreglement.pdf>.

⁹ Comme on le verra au point 3.4., il existe deux initiatives parlementaires destinées à créer un service régional de médiation qui serait compétent pour toute contestation entre un particulier et une autorité administrative, notamment pour un conflit touchant au secteur de l'eau.

A supposer que cette voie soit privilégiée, un protocole d'accord pourrait être rédigé et signé entre le service des litiges de BRUGEL et le service régional de médiation.

Une telle solution est plus conforme au rôle, à la mission et au fonctionnement d'un régulateur. Au sein de BRUGEL et dans le secteur de l'énergie, les agents qui composent le service des litiges disposent d'une indépendance et d'une autonomie absolues dans le cadre du traitement des plaintes réceptionnées :

« BRUGEL désigne les membres de son personnel chargés du Service des litiges. Les membres dudit Service doivent être indépendants et impartiaux. Le règlement d'ordre intérieur prévoit les modalités qui permettent aux membres dudit Service d'agir en toute indépendance et en toute impartialité. Les membres du personnel de BRUGEL désignés pour ledit Service jouissent de dispositions spécifiques relatives à cette indépendance, insérées dans leur statut ou contrat de travail »

En fonction du choix opéré par le parlement entre la création d'un service de médiation ou d'un service des litiges, l'indépendance et l'autonomie des agents du service actuel des litiges pourraient être mis en péril.

En cas de création d'un service de médiation de l'eau, est-ce que les membres du service des litiges peuvent traiter des dossiers dans le cadre d'un processus de médiation dans le secteur de l'eau ? Il a été exposé précédemment que le processus de médiation est dans une large mesure bien différente du processus contraignant qui caractérise le service des litiges.

Il en ressort que les agents actuellement compétents dans le service des litiges de l'énergie ne pourraient pas être compétents dans le service de médiation de l'eau, à défaut de quoi il y aurait un problème de conflit d'intérêt ainsi qu'une perte d'indépendance et d'autonomie des agents.

Les agents qui seraient amenés à travailler dans le service de médiation de l'eau devraient donc être indépendants et autonomes dans la prise de décision, et étrangers au service des litiges de BRUGEL, ce qui impliquerait un budget important pour l'embauche de personnel.

En revanche, s'il s'agit de créer un service des litiges, semblable à celui dans le secteur de l'énergie, les agents actuels qui composent ledit service des litiges pourraient traiter les dossiers dans le domaine de l'eau.

Recommandation

Au regard de ce qui précède, dans l'intérêt de l'utilisateur, dans un souci d'efficacité budgétaire et afin d'inscrire l'amélioration de la protection des droits des usagers dans le respect des compétences et du rôle de chaque instance, BRUGEL recommande d'élargir les compétences du Service des litiges à certains aspects spécifiques du secteur de l'eau. La création d'un service de médiation de l'eau au sein de BRUGEL ne semble pas rencontrer les objectifs poursuivis par les parlementaires.

Par conséquent, BRUGEL propose que l'ordonnance eau soit modifiée dans le sens suivant :

- L'article 64/I, §2, 5° doit être abrogé,

- Une disposition nouvelle doit être insérée dans l'ordonnance eau qui élargirait les compétences du Service des litiges tel qu'instauré par l'article 30^{novies} de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale. BRUGEL propose le contenu de cette disposition dans les pages qui suivent.

Par ailleurs, l'avis établi par le Centre d'appui souligne l'attractivité et l'efficacité d'un Service des litiges pour le citoyen et la société dans son ensemble. L'élargissement des compétences du Service des litiges en matière d'énergie au secteur de l'eau est donc suivi par le Centre d'Appui.

3.3 Mise en œuvre pratique du Service

3.3.1 Création de service régional de médiation de l'eau par BRUGEL

Si le législateur devait maintenir sa volonté de créer un service de médiation de l'eau au sein de BRUGEL, certaines mesures devraient être prises.

L'ordonnance eau ne crée pas le service de médiation de l'eau mais précise que BRUGEL a pour mission de créer un service bruxellois de médiation de l'eau.

La question qui se pose est de savoir la manière dont BRUGEL, en tant qu'autorité de droit public, peut créer un tel service en son sein et quelle sera la forme juridique de celui-ci.

BRUGEL a tenté de s'inspirer du service régional de médiation pour l'énergie actif au sein de la Commission wallonne pour l'énergie (CWaPE).

Le décret du 17 juillet 2008 a inséré l'article 48 dans le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité :

« §1 La CWaPE organise au sein de la direction des services aux consommateurs et des services juridiques un Service régional de médiation, compétent pour l'examen et le traitement des questions et plaintes concernant le fonctionnement du marché régional du gaz et de l'électricité ou ayant trait aux activités d'un fournisseur ou d'un gestionnaire de réseau, (d'un gestionnaire de réseau privé ou d'un gestionnaire de réseau fermé professionnel – Décret du 11 avril 2014, art. 58, 1°) dans la mesure où cette demande ou cette plainte relève de la compétence régionale.

§2 (...)

Le Gouvernement arrête les modalités d'instruction des dossiers par le Service régional de médiation.

§3 (...)

Le Gouvernement arrête le règlement de la procédure de conciliation ». [Nous soulignons]

Cette disposition, à l'instar de l'article 64/1, §2, alinéa 2, 5° de l'ordonnance eau, ne crée pas directement le service de médiation.

Cependant, contrairement à l'article relatif au service de médiation de l'eau, le décret prévoit expressément que le gouvernement est chargé d'arrêter les modalités d'instruction des dossiers par le Service régional de médiation.

Ainsi, par un arrêté du 8 janvier 2009 du Gouvernement wallon relatif au Service régional de médiation pour l'énergie, des dispositions ont été prises pour régler le fonctionnement du service, à savoir le traitement des questions et des plaintes (mode d'introduction, délais, procédure...).

Recommandation

BRUGEL ne peut s'inspirer totalement de l'exemple de la CWaPE puisque le décret du 17 juillet 2008 a délégué au Gouvernement wallon le soin d'arrêter les modalités d'instruction des plaintes et des questions posées, ce qui n'est pas le cas pour le Service régional de médiation de l'eau.

Par conséquent, BRUGEL procèdera à la création du Service de médiation par l'intermédiaire d'une décision prise à cet effet par son Conseil d'administration ainsi que par l'adoption d'un règlement d'ordre intérieur.

La création dudit service et l'élaboration du règlement d'ordre intérieur s'effectueront au regard de la directive 2013/11/UE relative au règlement extrajudiciaire des litiges entre consommateurs et professionnels qui prône le respect des principes d'indépendance, d'impartialité, de transparence, d'équité, d'efficacité, de liberté et de légalité.

3.3.2 Compétence matérielle du service

L'article 64/I §2, aliéna 2, 5° de l'ordonnance eau dispose que le service sera compétent : « *pour la répartition des demandes et plaintes concernant le fonctionnement du secteur de l'eau, pour le traitement de tout différend entre un usager et un opérateur tel que visé par les articles 17 et 18 (nous soulignons)* ».

L'article 64/I §2, aliéna 2, 5° de l'ordonnance eau poursuit en ces termes :

« Ce service se voit notamment confier :

- *l'évaluation et l'examen de toutes les questions et plaintes des usagers ayant trait aux activités des opérateurs de l'eau ;*
- *la facilitation de la conclusion de compromis à l'amiable entre l'usager et un opérateur ;*
- *la formulation des recommandations à l'attention des opérateurs de l'eau d'initiative ou lorsqu'un compromis à l'amiable ne peut être trouvé ;*
- *la rédaction d'un rapport annuel de ses activités.*

Le Gouvernement peut préciser les modalités d'exercice de ces missions »

Le contenu de ces articles suscite des questionnements :

- Dans le cas où la compétence du service de médiation devait s'étendre aux missions de service public des opérateurs listées dans les articles 17 et 18 de l'ordonnance eau ou au fonctionnement plus général du secteur de l'eau, cela signifierait qu'un usager pourrait introduire une réclamation, quelle que soit sa nature, devant le service.

Un usager pourrait ainsi contester, de manière non exhaustive, la réalisation d'un chantier par VIVAQUA, la construction d'un bassin d'orage, la fréquence des captages d'eau, la mauvaise gestion d'une infrastructure, le coût lié à l'épuration des eaux usées, la composition de l'eau à la sortie du robinet, un retard dans la réalisation d'un investissement ...

La conséquence de cette compétence large pourrait être contre-productive pour les opérateurs de l'eau (exemple : mise en attente d'un chantier ou d'un investissement le temps que BRUGEL statue sur la question), et constituer une charge de travail fastidieuse pour le service de BRUGEL.

- BRUGEL doit, au vu de l'article 64/1, §2, répondre à « toute » question posée par un usager et ayant trait aux activités des opérateurs de l'eau.

Par exemple, BRUGEL devrait répondre à l'usager qui souhaite savoir la raison pour laquelle tel chantier est réalisé, tel prix est pratiqué pour telle intervention, tel captage est relatif à des eaux souterraines (et non à des eaux de surface) ... BRUGEL assumerait donc un service d'accompagnement aux usagers, en répondant aux questions des usagers et ce, en lieu et place d'une mission de régulation, et devrait se déclarer compétent pour toute plainte, de quelque nature qu'elle soit à partir du moment où celle-ci a trait aux missions de service public des opérateurs.

Recommandation

Pour une meilleure efficacité du fonctionnement du régulateur mais aussi du secteur de l'eau, la compétence matérielle dudit service devrait être précisée. Dans le cas contraire, la création du service entraînerait des coûts importants liés à l'engagement de personnels et pourrait ne pas servir à l'intérêt de l'utilisateur.

Dans l'esprit de la recommandation précédente, BRUGEL propose d'élargir les compétences du Service des litiges actuel au secteur de l'eau. Néanmoins, au regard des arguments qui précèdent, cette compétence devrait être limitée et précisée. Ainsi, le Service pourrait être compétent pour connaître les plaintes déposées par un usager pour le non-respect par VIVAQUA des conditions générales de vente et à celles relatives à une violation, par VIVAQUA ou la SBGE, des dispositions tarifaires contenues dans l'ordonnance eau.

BRUGEL recommande de compléter l'ordonnance eau par une disposition précisant les compétences du Service des litiges tel qu'instauré par l'article 30novies de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale. Cette disposition pourrait être rédigée comme suit :

« Ce service statue sur les plaintes :

- *concernant les conditions générales applicables aux services liés à l'utilisation de l'eau de l'opérateur de l'eau chargé de la distribution d'eau potable,*
- *ayant trait au non-respect des dispositions tarifaires de la présente ordonnance*

Le Gouvernement peut préciser les modalités d'exercice de ces missions ».

Dans son avis, le Centre d'Appui ne soutient pas la limitation des compétences du Service aux conditions générales de Vivaqua et au respect de l'ordonnance eau (page 2). Il insiste sur la présence de certaines lacunes dans lesdits textes qui impliquerait une intervention nécessaire du Service pour résoudre des cas spécifiques. Il s'agirait notamment des modalités d'un plan de paiement, des hypothèses de tarif fuite, des modalités de rectification d'une facture etc.

Brugel insiste sur le fait que les conditions générales en vigueur sont en cours de modification et devront être soumises à son approbation dans le courant de l'année 2019, conformément à l'article 3 de l'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise. Dans ce cadre, de nombreuses problématiques qui n'étaient pas abordées dans les conditions générales actuelles le seront dans le nouveau texte, ce qui permettra de combler les lacunes précitées. Par ailleurs, même si certaines situations ou problématiques pourraient ne pas ressortir de la compétence de Brugel, l'utilisateur n'est pas démuné de possibilités de contestation puisque la création d'un service régional de

médiation, pouvant accueillir ces situations ou ces problématiques particulières, est actuellement en cours (cf. infra, n° 3.4.)

3.3.3 Le budget

Qu'il s'agisse de la création d'un service de médiation de l'eau ou d'un service des litiges, un budget devra être alloué à BRUGEL.

Au vu des considérations qui précèdent, on peut en déduire que le budget qui devra être alloué à BRUGEL dépendra :

- de l'étendue de la compétence matérielle de BRUGEL : plus les compétences matérielles du service de médiation (ou des litiges) sont importantes, plus le nombre de plaintes sera important ;
- de la campagne de publicité qui sera mise en œuvre pour informer les gens sur la possibilité de porter plainte devant ledit service. Afin que les usagers soient mis au courant de la nouvelle compétence attribuée au Service, il est impératif qu'une campagne publicitaire soit organisée. Il sera judicieux de créer un site internet, un programme informatique regroupant les plaintes... ;
- du nombre de plaintes qui sera dans le futur adressé au Service : plus il y aura de plaintes déposées auprès du service, plus BRUGEL devra engager du personnel (pour un agent de niveau B, le coût pour BRUGEL est de 50 000 € par an tandis que pour un agent de niveau A, le coût avoisine plutôt un montant de 70 000 €¹⁰ par an),
- des nouveaux outils de travail (outils informatiques, frais de bureau...) : plus il y aura du personnel engagé, plus le coût lié aux outils de travail seront élevés. Plus on s'écartera du traitement des plaintes dans le cadre du service des litiges, plus les applications informatiques devront être adaptées et donc coûteuses.

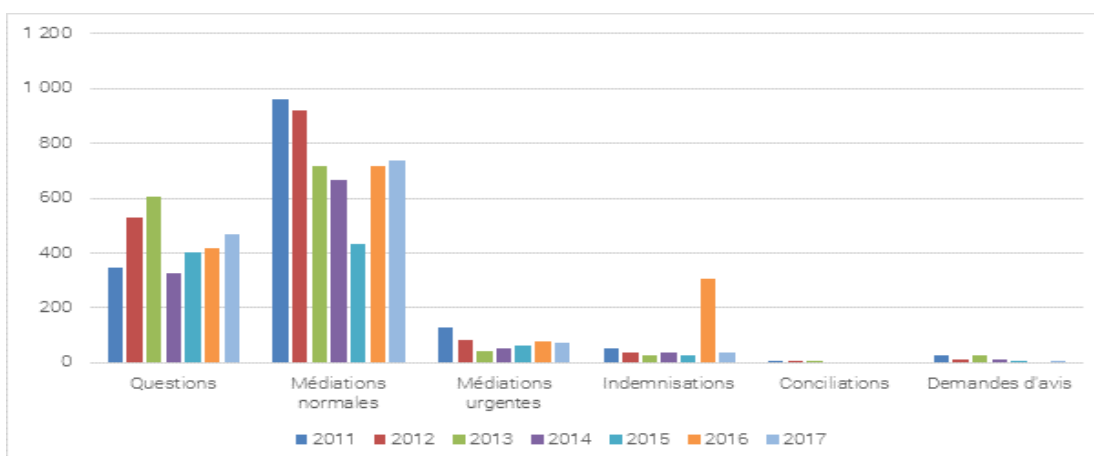
Les deux premiers points pourront être éclaircis par un débat au sein du parlement tandis que les troisième et quatrième points ne peuvent être éclaircis que par une extrapolation des plaintes actuellement déposées auprès d'un autre organisme, tel que la Commission wallonne pour l'énergie.

Au cours de l'année 2017, le service de médiation a reçu un total de 1317 demandes écrites réparties de la manière suivante :

¹⁰ Toute charge, primes et avantages, y compris les charges patronales, mais aussi les frais d'un poste de travail.

- 736 demandes de médiation « classique »,
- 73 demandes de médiation urgente reçues par écrit et par téléphone,
- 467 questions écrites (courrier/e-mail/fax),
- 38 dossiers de contestation en matière d'indemnisation,
- 0 conciliation,
- 3 demandes d'avis adressées au SRME par le Service de médiation pour l'énergie (SME).

Le coordinateur de la CWaPE, Monsieur Alexandre ALVADO, a transmis à BRUGEL le graphique suivant qui reprend le nombre de plaintes déposées ces sept dernières années :



La charge de travail du service de médiation varie en fonction des événements ou incidents sur le réseau (exemple : les intempéries rencontrées en 2006 à Liège) qui augmentent le nombre de plaintes.

En termes de ressources humaines, le service de médiation fonctionne avec :

- une secrétaire (4/5 temps) qui s'occupe essentiellement des appels téléphoniques, du traitement des courriers et des emails entrants, de l'encodage des dossiers entrants et de l'archivage,
- trois conseillers (dont un à temps plein, le second à 4/5 temps et le dernier à mi-temps). Les conseillers traitent des questions, des plaintes et des contestations en matière d'indemnisation,
- un coordinateur qui traite des plaintes et des questions à temps partiel.

Recommandation

Au vu des considérations qui précèdent, BRUGEL propose d'engager deux personnes temps plein pour débiter cette nouvelle mission à supposer que le parlement opte pour l'extension des compétences actuelles du Service des litiges au secteur de l'eau.

D'autres engagements pourraient être organisés, dans un futur à moyen ou long terme, en fonction de la charge de travail.

3.4 Les initiatives parlementaires concernant la création d'un Service Régional de médiation

Contrairement à la Région de Bruxelles-Capitale, l'ensemble des entités fédérées de Belgique disposent d'un service de médiation :

- la Région Wallonne a créé l'institution de médiateur par le décret du 22 décembre 1994,
- la Région flamande par le décret du 7 juillet 1998,
- la Communauté française par le décret du 20 juin 2001, et
- la Communauté germanophone par le décret du 26 mai 2009.

Partant de ce constat, la Région de Bruxelles-Capitale a tenté de se doter d'un service de médiation. Comme souligné à plusieurs reprises dans le contenu du document, deux initiatives parlementaires proposant l'instauration d'un service de médiation en Région de Bruxelles-Capitale ont vu le jour :

- La proposition d'ordonnance du 13 janvier 2015 portant création d'un service de médiation de la Région de Bruxelles-Capitale¹¹

L'article 3, §1^{er}, de la proposition d'ordonnance énonce que le parlement de la Région de Bruxelles-capitale nomme un médiateur pour une période de six ans. Le paragraphe 4 dudit article dispose, quant à lui, que : « *Le médiateur de la Région de Bruxelles-Capitale reçoit, dans les conditions fixées par la présente ordonnance, les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des autorités administratives régionales bruxelloises, à l'exclusion des autorités administratives dotées par la loi ou par ordonnance, ou en application de celles-ci, de leur propre médiateur* ».

Les commentaires de l'article 4 de la proposition d'ordonnance prévoit qu'il y a lieu d'entendre par « *autorités administratives* », une autorité administrative telle que visée à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Il semble résulter de notre analyse que VIVAQUA et la SBGE sont des autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

VIVAQUA est une association intercommunale régie par la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales. Il ressort des statuts de VIVAQUA qu'elle a la forme

¹¹ Proposition d'ordonnance du 13 janvier 2015 portant création d'un service de médiation de la Région de Bruxelles-Capitale, A-80, 2014-2015 (<http://www.weblex.irisnet.be/data/crb/doc/2014-15/126420/images.pdf>).

d'une société coopérative à responsabilité limitée. La SBGE, quant à elle, est une société anonyme créée par les pouvoirs publics et d'intérêt public.

Dans un arrêt du 5 février 2016, la Cour de cassation a indiqué que : « *même si elle a été tenue d'adopter une forme déterminée par la loi lors de sa constitution et est soumise à un contrôle important de la part des pouvoirs publics, une société coopérative à responsabilité limitée qui ne peut pas prendre de décision obligatoire à l'égard de tiers ne perd pas son caractère de droit privé. Le fait qu'une tâche d'intérêt général lui soit confiée est sans intérêt à cet égard* ». ¹² Ainsi, le caractère public des règles qui régissent la création et le fonctionnement d'une personne morale de droit privé, sa soumission au contrôle des autorités publiques et la poursuite d'un but d'intérêt général ne suffisent pas à lui faire perdre son caractère privé, pas plus qu'ils ne peuvent emporter sa qualification en tant qu'autorité administrative au sens de l'article 14 susmentionné. C'est l'aptitude de la personne morale de droit privé à adopter des décisions contraignantes à l'égard de tiers qui est donc seul pertinent. ¹³

A l'instar du fonds du logement de la Région de Bruxelles capitale, VIVAQUA et la SBGE peuvent donc être considérées comme des autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat des lors qu'elles rendent des décisions obligatoires à l'égard des tiers. Les conditions générales de VIVAQUA ou la décision de la SBGE de construire un bassin d'orage peuvent être considérées comme des décisions obligatoires à l'égard des tiers, ces derniers devant en effet les respecter.

L'ordonnance, en son article 16, dispose que toute personne, tant physique que morale, qui estime qu'une autorité administrative visée aux articles 3 et 4 n'a pas agi conformément à la mission de service public qu'elle doit assurer ou que l'activité est inadéquate et lui porte préjudice, peut introduire gratuitement une réclamation individuelle auprès du médiateur.

Les autres articles ont trait aux conditions à remplir pour être médiateur, à son indépendance, à ses pouvoirs et devoirs, aux cas de révocation, aux incompatibilités et à son statut pécuniaire.

Cette proposition n'a pas encore été adoptée. Le texte a fait l'objet, le 5 mars 2018, d'une 3^{ème} discussion générale en commission parlementaire. Le relevé qui reprend les étapes de l'adoption de ladite ordonnance, qui est disponible sur le site <http://www.parlement.brussels>, reprend cette 3^{ème} lecture comme dernière étape.

¹² Cass., 5 février 2016, n°C.15.0164.F.

¹³ Le Conseil d'Etat a une position différente que la Cour de cassation. Dans un arrêt du 17 mars 2015, le Conseil d'Etat a indiqué que nonobstant la forme de société coopérative à responsabilité limitée du Fonds du logement de la Région de Bruxelles-capitale, elle ne pouvait pas être considérée comme une personne morale de droit privé. En effet, « *investie par le législateur d'importantes missions de service public et soumise au contrôle du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, la partie adverse dont l'organisation et le fonctionnement sont, dans une large mesure, déterminés par des dispositions décrétales, doit, en conséquence, être qualifiée d'autorité administrative, sans qu'il soit nécessaire de déterminer si elle peut prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers* » (CE, 17 mars 2015, n°250.568). Bien que le point de vue du Conseil d'Etat soit différent de celui de la Cour de cassation, même sur base de cette théorie, VIVAQUA et la SBGE peuvent être considérées comme des autorités administratives.

- La proposition d'ordonnance du 7 février 2017 instituant un service de médiation et un statut de lanceur d'alerte¹⁴

Elle vise à créer une instance indépendante afin de traiter les réclamations portant de manière générale sur façon dont les administrations se comportent envers les citoyens. L'objet des réclamations porte donc moins sur la légalité des actes de l'administration susceptibles de recours juridictionnels et administratifs que sur les éventuels dysfonctionnements et les actions impropres ou inadéquates commises par l'administration.

Celle-ci prévoit, en son article 1^{er}, que le parlement bruxellois désigne une personne bilingue pour assurer le rôle de médiateur vis-à-vis de toute réclamation d'un citoyen et, contrairement à la première proposition d'ordonnance, également d'un membre du personnel à l'encontre d'une autorité administrative.

Contrairement à la première ordonnance qui renvoie à l'article 14 de la loi sur le Conseil d'Etat, l'autorité administrative est définie, en son article 2, §5, comme étant : *« les administrations régionales et les administrations communales des communes de la Région de Bruxelles-Capitale qui souhaitent faire appel aux services de ce médiateur, les organismes publics et les organismes de droit privé créés par les pouvoirs publics. Il va sans dire que cette assimilation ne vaut que pour les actes que la personne de droit public accomplit dans l'exercice de la fonction administrative qui lui est confiée »*.

Dès lors que VIVAQUA et la SBGE sont des organismes de droit public, elles sont visées par la proposition d'ordonnance et pourraient voir leur comportement envers les tiers attaqué devant ledit médiateur.

Les autres articles exposent, à l'instar de la première proposition d'ordonnance, les conditions à remplir afin d'être désigné médiateur, son indépendance, ses pouvoirs et devoirs, les cas de révocation, les incompatibilités et le statut pécunière.

Cette proposition n'a pas encore été adoptée. Cependant, le texte a fait l'objet, le 5 mars 2018, d'une troisième discussion générale en commission parlementaire. A l'instar de la 1^{ère} ordonnance, le relevé qui reprend les étapes de l'adoption de l'ordonnance, qui est disponible sur le site <http://www.parlement.brussels>, reprend cette 3^{ème} lecture comme dernière étape.

Il est intéressant de souligner qu'au cours des discussions parlementaires sur la modification de l'ordonnance eau, des interrogations autour de la création d'un service de médiation de l'eau au sein de BRUGEL étaient déjà présentes : *« Il (M. Emmanuel de Bock) ne s'oppose pas à la mise en place d'un service de médiation tel que proposé par M. Arnaud PINXTEREN. Il souhaite cependant qu'un débat ait lieu sur les modalités d'un tel service. Il y a un consensus politique à travailler*

¹⁴ Proposition d'ordonnance du 7 février 2017 instituant un service de médiation et un statut de lanceur d'alerte 2016/2017, A-482/1 (<http://www.weblex.irisnet.be/data/crb/doc/2016-17/131766/images.pdf>).

à la création d'un service de médiation bruxellois. Faut-il multiplier les services de médiation ? Un service de médiation ne peut-il pas être envisagé en premier lieu en interne, au sein de VIVAQUA ? »¹⁵.

Recommandation

Bien que les deux initiatives parlementaires précitées sont actuellement en cours de lecture au niveau de la commission parlementaire, il est raisonnable de penser, au vu des mécanismes déjà existants dans les autres régions et dans les communautés française et germanophone, qu'elles (ou l'une d'entre elles) seront approuvées en séance plénière.

Ainsi, BRUGEL recommande que la mise en place des services extrajudiciaires de litiges dans le secteur de l'eau s'inscrive dans la continuité des compétences et du fonctionnement des instances qui seront prochainement mises en place.

Le Centre d'appui soutient la création d'un service régional de médiation qui permettra à l'utilisateur ou à l'opérateur de l'eau de résoudre son conflit en présence de situations qui ne trouveraient pas de réponse dans les textes législatifs, qui sortirait donc de la compétence du Service des litiges de Brugel. Le Centre d'appui aspire à une limitation du champ d'intervention du service régional de médiation et à une publicité entourant sa création afin de permettre à l'utilisateur d'identifier cette institution comme étant compétente pour tel ou tel type de litige. La vision de Brugel semble donc être partagée par le Centre d'Appui.

4 Conclusions

BRUGEL estime qu'il relève de l'intérêt de l'utilisateur de l'eau d'élargir les compétences du Service des litiges existant au sein de BRUGEL au secteur de l'eau, en lieu et place de la création d'un service de médiation.

Cette extension permettrait, comme exposé ci-dessus, d'atteindre les objectifs repris dans le rapport établi au nom de la commission de l'Environnement et de l'Energie dans le cadre de l'adoption de l'ordonnance du 15 décembre 2017 (supra, n°3.1.).

Aussi, l'attribution de compétences en matière d'eau au Service des litiges serait plus conforme au rôle, à la mission et au fonctionnement de régulateur qu'assume BRUGEL dans la Région de Bruxelles-capitale et permettrait aux agents composant ce service de traiter des plaintes dans le secteur de l'eau et de *facto*, d'assurer la pérennité de leur indépendance et impartialité (supra 3.2.3) et de limiter des coûts relatifs à l'engagement de personnel (supra, 3.4.).

Une complémentarité matérielle pourrait voir le jour entre le Service des litiges et le Service régional de médiation (supra, n° 3.4.). Ledit service de médiation serait compétent dans certains domaines tandis que le service des litiges le serait dans d'autres matières (supra,

¹⁵ Projet d'ordonnance portant modification de diverses ordonnances dans le cadre de l'instauration d'un organe indépendant de contrôle du prix de l'eau, Doc. Parl., Session ordinaire 2017-2018, A-577/2, 5 décembre 2017, p. 18

n°3.2.3.) et plus précisément, dans un souci de cohérence par rapport aux compétences attribuées à Brugel dans le secteur de l'eau par l'ordonnance eau, pour les contestations portant sur les conditions générales de vente de Vivaqua et les dispositions tarifaires reprises dans l'ordonnance eau (supra, 3.3.2).

* *

*

Réponse à la consultation relative à la création d'un service bruxellois de médiation de l'eau au sein de Brugel (BRUGEL-AVIS-20180919-272)

Même si cela semble une évidence, nous souhaitons rappeler à quel point l'eau est un bien de première nécessité. L'accès à l'eau en quantité et en qualité suffisante est un droit fondamental qui découle de l'article 23 de la Constitution mentionnant le droit pour chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine et de l'ordonnance bruxelloise qui précise que « l'eau fait partie du patrimoine commun de l'humanité ».

Pour rendre ce droit réel et effectif pour tous, il y a lieu de faire preuve d'une vigilance accrue et de prendre toutes les mesures nécessaires pour parvenir à cette finalité.

Comme mentionné dans le projet d'avis d'initiative de Brugel, les travaux parlementaires ayant conduit à la proposition de création d'un service de médiation de l'eau rencontraient cette préoccupation : « le recours au service de médiation aurait toute son utilité pour éviter d'en arriver à la coupure d'eau, il pourrait être saisi pour des problèmes de surconsommation indépendant de la volonté du consommateur ou encore il favoriserait le règlement amiable des litiges pour éviter de recourir aux juridictions judiciaires ».

En décidant de la création d'un service bruxellois de médiation de l'eau, le législateur entend donc combler un manque au sein du paysage bruxellois des acteurs de l'eau. A l'heure actuelle, tant les consommateurs que les travailleurs sociaux qui les accompagnent se trouvent rapidement à court de solutions pour résoudre un litige qui les opposerait à Vivaqua. S'ils ne parviennent pas à négocier un plan de paiement raisonnable ou que leur demande d'aide auprès du CPAS est refusée, le seul recours possible est une procédure devant la Justice de paix ou le Tribunal du travail. Or l'on sait l'engorgement de la justice, le coût de celle-ci et la non-mobilisation de ces voies de recours par les ménages les plus précarisés. Un service de médiation pourrait répondre, du moins en partie, à ces préoccupations. Le Gouvernement confie la mission de la création de ce service de médiation à Brugel.

Dans l'avis d'initiative dont question, Brugel préconise quant à lui d'étendre les compétences du Service des Litiges actuel au secteur de l'eau. Dans sa proposition, Brugel conçoit que ce service pourrait statuer sur des plaintes qui porteraient sur les conditions générales de Vivaqua et le non-respect des dispositions tarifaires de l'ordonnance¹. Un service régional de médiation dont on suppose qu'il est en cours de création pourrait être saisi par le citoyen pour les autres domaines du secteur de l'eau².

Ce dispositif, selon l'analyse de Brugel, rencontrerait le souhait d'une harmonisation avec les procédures prévues pour l'énergie et limiterait les investissements financiers. Par ailleurs, Brugel souligne

¹ Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau

² Proposition d'ordonnance du 13 janvier 2015 portant création d'un service de médiation de la Région de Bruxelles-Capitale.

que le champ d'intervention du service devrait être précisé pour éviter qu'il ne soit rendu inefficace car devant faire face à un nombre conséquent de demandes non-ciblées par les objectifs de la mise en place de ce processus.

Si nous partageons les préoccupations d'efficacité et de rationalité évoquées dans l'avis, nous souhaitons néanmoins attirer l'attention de Brugel sur les risques et limites que nous identifions dans la proposition.

1. Les limites d'intervention du Service des Litiges :

Un Service des Litiges peut prendre une décision contraignante qui s'impose aux parties. Cette décision peut être assortie de sanctions. Cette marge de manœuvre peut rendre le processus attractif pour le citoyen et semble garantir une efficacité pour la société dans son ensemble.

Cependant, Brugel précise dans sa proposition que ce service devrait se baser, pour arrêter ses décisions, sur les conditions générales de Vivaqua et le texte de l'ordonnance. Si tel est le cas, il apparaît que les objectifs visés et mentionnés dans les travaux parlementaires tels que la réduction du nombre de coupures, les problèmes de surconsommation (ou de fuites) et le règlement amiable d'un conflit ne seront pas rencontrés. En effet, ces deux sources n'apportent pas aujourd'hui de bases suffisamment solides sur les sujets précités pour une prise de décision argumentée.

A titre d'exemple, et sans volonté d'exhaustivité, n'y sont pas précisées :

- les modalités de définition d'un plan de paiement raisonnable ;
- les conditions d'application d'un tarif fuite ;
- les modalités de fonctionnement du service clientèle et de son accessibilité et de sa proactivité dans la communication ;
- les marges de manœuvre données aux CPAS ou aux services de médiation de dettes en termes de suspension de la procédure, de propositions de plans de paiement, ... ;
- les modalités de rectification de la facture en cas d'erreur ou d'informations complémentaires.

Si des règles plus ou moins définies sur ces problématiques existent, elles ne sont pas reprises dans les conditions générales ou l'ordonnance mais bien dans des notes internes ou dans un Vade Mecum à destination des CPAS. Elles ne pourront donc pas servir de base à la prise de décision d'un service des litiges.

Or, ce sont précisément ces cas de figures qui sont les plus rencontrés par notre service ou par d'autres services de première ligne et qui pourraient construire les bases d'une politique préventive des coupures et de règlement amiable des conflits.

Pour répondre aux réserves précitées, le Gouvernement pourrait apporter davantage d'éléments de précisions dans l'ordonnance (en terme de plans de paiement, de modalités de fonctionnement du service clientèle, de collaboration avec les services sociaux ou encore en cas de fuites). Ce qui renforcerait alors les moyens d'action du service des litiges et permettrait la prise de décision contraignante dans ces domaines.

2. La création d'un service de médiation régional :

Au vu du droit fondamental qu'est l'accès à l'eau, nous estimons qu'il est important de laisser aussi une place à la démarche (éventuellement préalable) de médiation. L'ensemble des situations rencontrées ne pourra trouver une réponse certaine dans les textes législatifs.

Le processus de médiation, par sa mission de règlement amiable, permet aux deux parties de convenir d'un accord qui ne serait pas précisé par les textes légaux ou irait au-delà. La médiation semble être un moyen de rétablir un équilibre entre les parties présentes. Elle permettrait par exemple, de manière occasionnelle, à Vivaqua de considérer qu'une situation est exceptionnelle (parce qu'elle porte gravement atteinte à la dignité humaine ou parce que, de bonne foi, un consommateur n'a pas pu répondre à ses obligations) et qu'elle justifie une certaine souplesse.

Un service de médiation, s'il est connu du public et identifié comme efficace, pourrait contribuer à réduire le nombre de procédures judiciaires et par conséquent, les coûts qui en découlent. L'objectif est de parvenir à un accord négocié qui convienne aux deux parties. Néanmoins, si le processus échoue, le service produit une recommandation qui peut être portée à la connaissance du Juge (si une procédure judiciaire est entamée par la suite par l'une des parties).

La création d'un service régional « général » de médiation pourrait éventuellement rencontrer cette préoccupation. Néanmoins, si son champ d'intervention est trop large, il ne sera pas identifié par le citoyen comme étant compétent pour ce type de litiges. A titre d'illustration, le service de médiation commun de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles est actuellement compétent pour entrer en médiation avec les opérateurs de l'eau tels que la SWDE et d'autres groupements communaux. L'information est méconnue tant par les acteurs sociaux³ que par les consommateurs, si l'on en croit le nombre faible de demandes introduites⁴ (204 sur 3283 en 2017). En comparaison, le Service régional de Médiation de l'énergie (SRME) recevait en 2017, 1317 demandes écrites⁵. Sur le plan des recommandations, le service de médiation commun wallon est par contre bien mobilisé et nous saluons les positions prises en faveur de la protection des consommateurs fragilisés.

3. Harmonisation entre les secteurs de l'eau et de l'énergie :

Dans son rapport, Brugel souligne l'efficacité et la complémentarité qui existent entre le Service de Médiation de l'Energie et le Service des Litiges.

Nous souhaitons attirer l'attention sur le fait que la coexistence de ces deux services reste difficile à appréhender pour les travailleurs sociaux, le citoyen et plus particulièrement le public fragilisé. Pouvoir identifier clairement les compétences et les champs d'intervention des deux services ainsi que les différences en termes de modalités de traitement et d'issues dans la résolution des plaintes ou du conflit peuvent être des éléments dissuasifs ou du moins porteurs de confusion. Et ce, malgré les protocoles de communication entre les deux services.

³ Plusieurs travailleurs sociaux mobilisés sur la question de l'accès à l'eau en Wallonie nous ont affirmé ne pas avoir connaissance de ce service et de ses compétences en la matière.

⁴ Rapport annuel du Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, année 2017, p. 253.

⁵ CWAPE, Rapport annuel spécifique 2017 du SRME, p.7

Notre service constate qu'actuellement, même s'il a été victime de pratiques contraires aux réglementations en application dans le secteur de l'énergie, le consommateur va privilégier la résolution immédiate de son problème plutôt que de demander un arbitrage, déposer une plainte ou entreprendre un processus de médiation. Dans le secteur de l'énergie, le nombre de plaintes déposées auprès du Service des litiges reste, à nos yeux, assez faible⁶.

Il serait opportun d'intégrer des éléments d'évaluation des solutions mises en œuvre dans le secteur de l'énergie afin de proposer un dispositif qui puisse rencontrer les attentes des parlementaires ainsi que les préoccupations des citoyens.

En conclusion, nous saluons la proposition avancée par Brugel dans cet avis d'initiative, dans une volonté de combler le manque identifié d'une instance de règlement amiable de conflit au sein du secteur de l'eau bruxellois. Nous soulignons néanmoins qu'un service de médiation et un Service des Litiges ne remplissent pas les mêmes missions, et que chacune des deux instances présente des forces et des faiblesses. Dans le cas où la proposition de Brugel d'extension du Service des Litiges serait retenue, nous émettons une réserve sur le champ des compétences proposées, qui nous semble trop restrictif au regard des cas rencontrés sur le terrain. Nous serions également favorables, en tous les cas, à la création d'un service de médiation indépendant ayant comme compétence la question de l'eau.

Enfin, nous tenons à saluer la démarche de consultation avant la diffusion d'un avis d'initiative. Peut-être que pour s'assurer un taux de réponses élevé, celle-ci pourrait – à l'avenir - faire l'objet d'un contact direct avec les acteurs susceptibles de rendre un avis (par e-mail, par exemple) ; si cette suggestion devait retenir votre attention, sachez que nous nous positionnons par avance comme l'un de ces acteurs intéressé à participer à toute réflexion autour du droit et de l'accès à l'eau et à l'énergie.

Contact :

Centre d'Appui SocialEnergie

Marie Hanse

Chargée de mission stratégie

marie.hanse@fdss.be – 02/526 03 09



⁶ 89 plaintes reçues par le Service des litiges en 2017
(<https://annual-report-2017.brugel.brussels/chiffres.html>)