

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

## Projet d'AVIS d'initiative (BRUGEL-AVIS-20180919-272)

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

19/09/2018

Soumis à consultation du 15/10/2018 au 15/11/2018

# 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.....	8
3.3	Mise en œuvre pratique du Service.....	10
3.3.1	Création de service régional de médiation de l'eau par BRUGEL.....	10
3.3.2	Compétence matérielle du service .....	11
3.3.3	Le budget.....	13
3.4	Les initiatives parlementaires concernant la création d'un Service Régional de médiation..	15
4	Conclusions.....	19

Avis pour consultation

## I Base légale

L'article 64/1 de l'Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau<sup>1</sup> (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.

---

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

## 2 Introduction

L'article 64/1 §2, aliéna 2, 5° de l'ordonnance eau prévoit que BRUGEL est chargée de créer « un service autonome, au plus tard le 1<sup>er</sup> 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 17<sup>2</sup> et 18<sup>3</sup> ».

---

### <sup>2</sup>« Article 17

§ 1er. 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 § 1er, 2° à 6°, continuent d'être assumées par l'entité nouvellement nommée ou résultant de la fusion ».

### <sup>3</sup> Article 18

§ 1er. 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.

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).

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.

### 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 »<sup>4</sup>.*

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 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.

---

<sup>4</sup> 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

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<sup>novies</sup> 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<sup>novies</sup>, § 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>. 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<sup>er</sup> 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<sup>2</sup>, 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. »<sup>5</sup>.

Quant au service de médiation fédéral de l'énergie (2), l'article 27, § 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, 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.

### **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 Ombudsdienst<sup>6</sup> (le service de médiation flamand).

Le VMM<sup>7</sup> est reponsable du traitement de toutes les réclamations portant sur l'application du Règlement général de la vente d'eau<sup>8</sup> (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

---

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

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

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



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 médiation<sup>9</sup> 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 cadenciser 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.

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

---

<sup>9</sup> 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.

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 64/1, §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<sup>novies</sup> 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.

### **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 64/1 §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 64/1 §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 ».*

### 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... ;

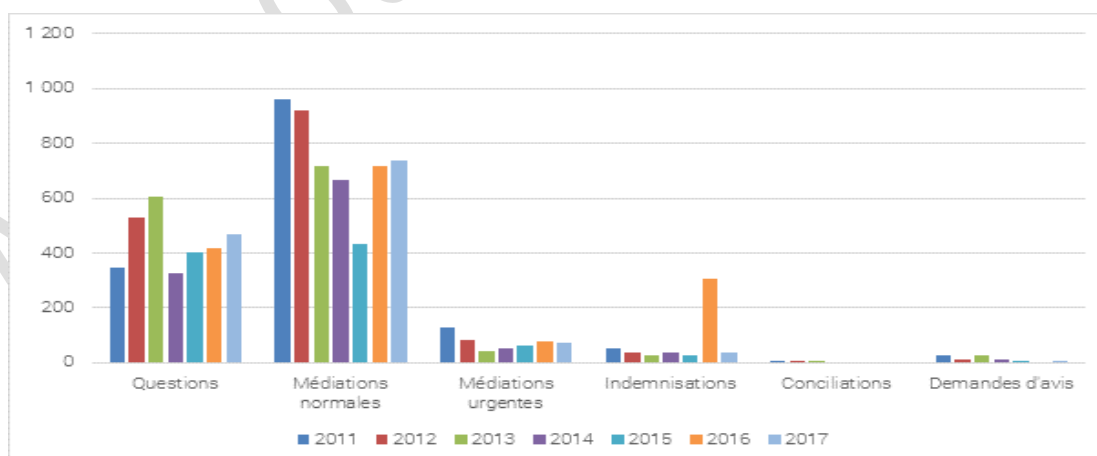
- du nombre de plaintes qui sera dans le futur adressé au Service : plus il y aura de plaintes déposées auprès du service, plus BRUGEL devra engager du personnel (pour un agent de niveau B, le coût pour BRUGEL est de 50 000 € par an tandis que pour un agent de niveau A, le coût avoisine plutôt un montant de 70 000 €<sup>10</sup> 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 onéreuses.

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 :

- 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 :



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

La charge de travail du service de médiation varie en fonction des évènements 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-Capitale<sup>11</sup>

L'article 3, §1<sup>er</sup>, 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 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* ». <sup>12</sup> 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

---

<sup>11</sup> 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>).

<sup>12</sup> Cass., 5 février 2016, n°C.15.0164.F.



personne morale de droit privé à adopter des décisions contraignantes à l'égard de tiers qui est donc seul pertinent.<sup>13</sup>

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 pécunière.

Cette proposition n'a pas encore été adoptée. Le texte a fait l'objet, le 5 mars 2018, d'une 3<sup>ème</sup> 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<sup>ème</sup> lecture comme dernière étape.

- La proposition d'ordonnance du 7 février 2017 instituant un service de médiation et un statut de lanceur d'alerte<sup>14</sup>

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<sup>er</sup>, que le parlement bruxellois désigne une personne bilingue pour assurer le rôle de médiateur vis-à-vis de toute réclamation d'un citoyen

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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>).

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<sup>ère</sup> 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<sup>ème</sup> 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 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 ?* »

<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> 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

### 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.

## 4 Conclusions

BRUGEL estime qu'il relève de l'intérêt de l'usager 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'assure 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, 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).

\* \*

\*