

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'Énergie 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 intéressés 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 stratégique

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>)