

Recommandations concernant la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale

Le présent document reprend les constats de terrain et pistes d'amélioration en vue d'assurer un accès à l'eau pour toutes et tous en Région de Bruxelles-Capitale. Certaines de nos propositions ont été présentées une première fois, lors des auditions de la Commission Environnement du Parlement bruxellois en janvier 2019 et intégrées dans la résolution du 30 avril 2019 concernant l'accès à l'eau pour toutes et tous et la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale¹.

Néanmoins, un an plus tard, de nombreux défis restent à relever en la matière. C'est la raison pour laquelle nous adressons les analyses et recommandations suivantes.

Nos recommandations s'articulent autour de 5 axes majeurs d'actions, que nous détaillerons en suggérant des amendements concrets des ordonnances, et dont nous ferons une brève recension systématique en fin de document :

- les tarifs
- le mode de facturation
- la procédure amiable en cas de non-paiement
- la procédure judiciaire de recouvrement et de coupure chez les clients résidentiels
- les instances de contrôle

Certaines propositions peuvent faire l'objet d'une application rapide en modifiant l'Ordonnance, les conditions générales et/ou les pratiques de Vivaqua. D'autres demandent à être davantage investiguées et monitorées avant de se traduire en réforme législative.

Nous poursuivons, parallèlement, notre implication dans le groupe de travail régional sur les questions de précarité hydrique, orchestré par Bruxelles Environnement, au sein duquel nous défendons les dispositifs suggérés ci-après. Nos associations se tiennent à votre disposition pour des compléments d'information éventuels.

¹ <http://weblex.brussels/data/crb/doc/2018-19/137815/images.pdf>

Table des matières

1. Résumé synthétique	3
2. Préambule : l'eau comme droit fondamental et la disparition future des coupures	4
2.1. L'eau, bien de première nécessité et droit fondamental : l'horizon doit être la fin des coupures	4
2.2. Le contexte économique et social à Bruxelles	5
2.3. La nécessité de mettre en place un cadre normatif protecteur et une clarté sur les limites des pouvoirs des différents acteurs	6
3. La tarification de l'eau	7
3.1. La méthodologie tarifaire et le financement de l'eau	7
3.2. Le tarif « garde alternée ».....	11
3.3. Le tarif « fuite ».....	12
3.4. Le tarif social	12
3.5. La responsabilité du propriétaire négligent	14
4. La facturation	16
4.1. La mensualisation de la facture.....	16
4.2. Les informations qui doivent figurer sur la facture	17
5. La procédure amiable de recouvrement des impayés	19
5.1. Les frais et indemnités qui peuvent être comptabilisés en cas de non-paiement 20	
5.2. La transmission d'un décompte détaillé et justifié.....	21
5.3. L'octroi d'un plan de paiement aux usagers.....	22
5.4. Le plan de paiement raisonnable (définition du caractère raisonnable, critères et modalités d'octroi)	23
5.5. Le statut de client protégé : définition et modalités d'octroi.....	25
5.6. Le rôle préventif des acteurs sociaux (cpas, services de médiation de dettes agréés et autres service sociaux).....	26
6. La procédure judiciaire de recouvrement et de coupure	27
6.1. Le rôle préventif des CPAS et des services de médiation de dettes agréés.....	27
6.2. Le juge de paix (rôle, procédure de conciliation et introduction par requête) 28	
6.3. L'interdiction des coupures, à tout le moins, pour certaines catégories de population.....	31
7. La mise en place d'un service de médiation régional compétent pour le contentieux de l'eau	32
8. L'accessibilité et la communication de Vivaqua	35
9. Récapitulatif de nos propositions	36

1. Résumé synthétique

Tandis que les législations internationales, nationale et régionale établissent que le droit de disposer d'un accès à l'eau est fondamental, nombreux sont les Bruxellois qui éprouvent aujourd'hui des difficultés d'accès à cette ressource. La précarité hydrique concerne actuellement près d'un ménage sur quatre en Région de Bruxelles-Capitale.

Pour endiguer ce phénomène, des solutions concrètes existent pourtant à plusieurs niveaux. A court et à moyen terme, les modifications législatives que nous proposons ci-après permettront de tendre vers un accès pour toutes et tous à ce bien de première nécessité qu'est l'eau.

En premier lieu, il convient de repenser globalement le système de tarification de l'eau. Celui-ci doit être non-discriminant et assurer un tarif bas pour tous, via un tarif linéaire. Elaborer un financement alternatif de l'assainissement des eaux usées pourrait contribuer à cet objectif. Pour les ménages qui, malgré les efforts consentis, ne parviennent pas à honorer leurs factures, une protection sociale adéquate doit être offerte via un tarif social et une protection contre la coupure. Par ailleurs, si une consommation importante résulte d'une fuite, le tarif fuite, consolidé législativement, devrait trouver à s'appliquer. Engager la responsabilité du propriétaire négligeant permettrait également de rétablir de l'équité dans le rapport propriétaire – locataire.

Pour les ménages fragilisés, la prévisibilité des charges est souvent un facteur clé dans la gestion de leur budget. Afin de ne pas précipiter inutilement des personnes dans l'endettement, les principes de facturation peuvent être adaptés. Fournir une facturation provisionnelle mensuelle au format papier à ceux qui le demandent ainsi que donner des informations précises sur les montants en souffrance sont tant d'éléments qui peuvent permettre d'agir préventivement.

Il en va de même pour la négociation d'un plan de paiement raisonnable, qui devrait pouvoir être sollicité par tous les clients, d'autant plus quand ils sont accompagnés par un travailleur social qui peut apprécier le caractère raisonnable. Les acteurs sociaux de terrain ont un rôle important à jouer dans la lutte contre la précarité hydrique, celui-ci devrait être précisé et reconnu par ordonnance.

Nous plaignons pour une interdiction des coupures d'eau, sanction disproportionnée, inefficace et intolérable dans une société moderne telle que la nôtre. Si cette proposition ne peut être retenue, certains publics devraient pourtant être protégés contre la coupure et l'ensemble des mesures prises doivent converger vers une réduction du nombre d'interruption de fourniture. En tous les cas, le Juge de Paix doit rester l'acteur central en la matière. L'accès à la justice pour les ménages vulnérables devrait toutefois être facilité.

Vous trouverez un récapitulatif des mesures que nous proposons en toute fin de ce document (en point 9, p. 36), tandis que le développement pour appuyer celles-ci se trouve dans les pages ci-après.

2. Préambule : l'eau comme droit fondamental et la disparition future des coupures

2.1. L'eau, bien de première nécessité et droit fondamental : l'horizon doit être la fin des coupures

En Belgique, le droit à l'eau n'est pas reconnu comme tel dans la législation mais découle directement du droit à une vie digne, proclamé dans l'article 23 de la Constitution. En Région de Bruxelles-Capitale, la législation précise que « L'eau fait partie du patrimoine commun de l'humanité et de la Région de Bruxelles-Capitale. Toute personne a le droit de disposer d'une eau potable de qualité et en quantité suffisante pour son alimentation, ses besoins domestiques et sa santé »². Cette reconnaissance n'a néanmoins jamais conduit à sa gratuité obligatoire ou à l'interdiction des coupures. Toute l'ambiguïté de la question repose sur le paradoxe entre la consécration de l'eau comme bien commun et la réalité d'un bien effectivement marchand. A minima, les autorités publiques devraient toutefois s'assurer que tous les citoyens puissent consommer ce bien de première nécessité en fonction de leurs besoins et non de leurs moyens.

En Région bruxelloise en 2018, 1014 ménages ont subi une coupure d'eau pour cause de facture(s) impayée(s) et près de 25% des ménages rencontrent des difficultés à honorer leur facture d'eau. Les conséquences d'une coupure, la partie visible de l'iceberg de la précarité hydrique, sont dévastatrices sur la santé physique et mentale, l'isolement social et la probable spirale d'endettement qui en découle³.

Dans ce contexte, les coupures d'eau pour impayés apparaissent comme l'aberration la plus flagrante. L'ensemble des mesures de lutte contre la précarité hydrique devraient tendre vers un objectif certain d'interdiction des coupures. S'il fallait encore une preuve de la nécessité absolue d'accès à l'eau pour vivre dignement, l'on peut se référer aux vives et nombreuses réactions dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19. Les acteurs sociaux, le distributeur et les pouvoirs publics ont tous fait savoir qu'il était impératif que l'approvisionnement continu en eau de l'ensemble des citoyens soit assuré⁴. S'il est inimaginable de laisser sans eau des ménages confinés chez eux, cette idée est-elle plus acceptable dans un contexte « normalisé » ?

Par ailleurs, le 10 mars 2020, le Comité des Droits Économiques, Sociaux et culturels (DESC) des Nations Unies a rendu ses recommandations à l'Etat belge⁵. Ces

² Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

³ Plus d'informations à ce propos dans le rapport de recherche exploratoire « Accès à l'eau : un droit pour tous ? » menée par le Centre d'Appui SocialEnergie : http://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/Conclusions_recherche_precahydrique.pdf

⁴ Nous mettrons ici l'accent sur les mesures favorisant l'accès à l'eau dans le logement, mais il va de soi que la problématique de l'accès à l'eau pour les personnes sans-abris est une question toute aussi importante, demandant des dispositifs spécifiques.

⁵ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fBEL%2fCO%2f5&Lang=en

recommandations concernent le respect des droits économiques, sociaux et culturels et viennent répondre au rapport périodique de l'Etat belge.

En matière de droits à l'eau, le Comité expose clairement ses préoccupations :

« 44. Le Comité est préoccupé par l'augmentation de la facture d'eau dans l'ensemble des Régions de l'État partie. Le Comité est **particulièrement préoccupé par les coupures d'eau ou limitations de la fourniture en eau des ménages**, notamment par le recours au limiteur de débit d'eau dans les Régions de Flandres et de Wallonie (art. 11).

45. Le Comité recommande à l'État partie de veiller à ce que l'eau reste abordable pour les ménages et de considérer **la création d'un tarif social pour l'eau**. Il recommande également à ce que **la fourniture d'une quantité minimum d'eau et de services d'assainissement, qui tient compte de la taille des ménages, soit garantie**, y compris lors du recours au limiteur de débit d'eau introduit dans les Régions wallonne et flamande. **Le Comité renvoie l'État partie à son observation générale N°15 (2003) sur le droit à l'eau.** »

2.2. Le contexte économique et social à Bruxelles

Que ce soit dans le secteur de la santé ou du social, les constats des acteurs de terrain à Bruxelles sont unanimes et mettent en avant la situation socioéconomique dégradée de leur public : « *La paupérisation d'une partie de la population bruxelloise s'accroît, avec pour conséquences des inégalités sociales quotidiennement constatées et des modes d'existence plus proches de la survie que de la vie ordinaire* ». ⁶

Selon les résultats de l'enquête 2018 sur le budget des ménages réalisée par Statbel, l'office belge de statistique, **les dépenses liées au logement (le loyer, l'eau, l'énergie, l'entretien et les autres frais) représentent la plus grande partie des dépenses des ménages bruxellois : 33,9 %, soit 11 309 euros**, étant consacrés à l'habitation en elle-même : ⁷.

Cette proportion augmente encore pour les ménages pauvres. **L'augmentation des prix qui touche depuis plusieurs années ces biens et ces services affecte donc d'abord et surtout les ménages à revenus modestes ou faibles** : « *La pression du coût du logement sur les personnes les plus pauvres est devenue intenable* » ⁸.

Le tableau ci-après présente le budget disponible des ménages bruxellois, par quartile de revenus, après déduction des dépenses liées au logement ⁹ :

⁶ Rapport intersectoriel 2018 – Centre Bruxellois de Coordination Sociale. Ce rapport s'appuie sur une lecture transversale des rapports sectoriels 2017 des fédérations de la santé et du social suivantes : FdSS, FSB, FEDITO BXL, FMM, LBFMSM, CAMD, FLCPF, FBSP.

http://www.cbcs.be/IMG/pdf/rapport_intersectoriel20132018_pdf_interactifa4.pdf?1959/583fddc20f8b34525d4a76c8cc8509ade3e88723

⁷ <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/budget-des-menages>

⁸ Service de Lutte contre la Pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté, Contribution au débat et à l'action politiques*, Rapport bisannuel 2016-2017, 2018, p. 2, <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/versionintegrale.pdf>.

⁹ Ces estimations sont basées sur les données individuelles de l'enquête SILC 2017.

Quartile de revenu (standardisé)	Budget disponible moyen par personne après prise en compte du coût total du logement ¹⁰	Nombre de ménages dans l'échantillon
1	243 €	242
2	561 €	257
3	979 €	282
4	2311 €	295

Source : enquête SILC (2017)

Très concrètement, cela signifie qu'un quart des Bruxellois dispose en moyenne de 8€ par jour et par personne pour assumer l'ensemble de ses dépenses après avoir payé son logement.

En octobre 2019, l'Observatoire des Loyers de la Région de Bruxelles-Capitale a rendu publique son « enquête 2018 »¹¹.

Sur la base de cette enquête, il apparaît que le loyer moyen s'élève à 739 € (700 € en 2017). Par rapport à 2004, les loyers actualisés ont crû d'environ 20% en plus de l'indexation fixée par la législation. Ce ne sont que 25% des ménages qui consacrent moins de 30 % de leur budget au loyer de leur logement. Un autre quart des ménages dépensent entre 30 % et 40 % de leurs revenus pour se loger (p. 44).

Quel que soit leur âge, **50 % des locataires dépensent plus de 40% de leurs revenus pour s'acquitter de leur loyer.**

Ainsi de nombreux ménages bruxellois se trouvent actuellement dans une situation de très grande précarité socio-économique. Pour beaucoup, la petite marge de manœuvre qui leur restait après le paiement de ces charges vitales n'existe plus¹².

2.3. La nécessité de mettre en place un cadre normatif protecteur et une clarté sur les limites des pouvoirs des différents acteurs

Nous sommes convaincus que lutter contre la précarité hydrique nécessite la mise en place de plusieurs mesures, à court, moyen et long-terme. Nous ne soulevons ici que quelques éléments de cette problématique complexe.

¹⁰ Le coût total du logement inclut le loyer ou le remboursement des emprunts hypothécaires, les assurances, l'entretien courant et les petites réparations mais également les charges (eau, gaz, électricité, chauffage).

¹¹ M.-L. De Keersmaecker (2019), *Observatoire des Loyers : enquête 2018*, Bruxelles : Observatoire régional de l'habitat, Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 99 p. Pour consulter le rapport, voy. : <http://slrb.brussels/sites/website/files/publications/documents/slrb-obsloyer-enquete2018-fr-web.pdf>

¹² « Les pertes de pouvoir d'achat des ménages en bas de l'échelle des revenus depuis 2004 peuvent monter jusqu'à 400 € sur une base annuelle. Pour des ménages précaires, c'est ce qui restait peut-être comme petite marge de manœuvre qui a totalement disparu » : *Indice des prix, indexation et pouvoir d'achat des ménages à petits revenus*, Philippe Defeyt, Institut pour un développement durable, CSCE numéros 60-61, novembre/mars 2008 www.asbl-csce.be

Plusieurs mesures abordées dans ce document ont déjà fait l'objet de discussions au sein de groupes de travail sur la précarité hydrique mis en place par Bruxelles Environnement, groupes auxquels nous participons d'ailleurs activement.

Nous sommes cependant convaincus que ces questions ne peuvent faire l'économie d'un débat démocratique tant elles sont essentielles.

Comme nous le détaillons ci-avant, l'eau n'est pas un bien de consommation comme un autre. Le choix de la tarification, du tarif social et les mesures prises pour lutter contre la précarité hydrique (notamment l'encadrement des procédures de recouvrement et des coupures) ne peuvent dès lors être laissés à la seule appréciation de Vivaqua ou de Brugel, et doivent faire l'objet d'une réglementation adéquate. Nous précisons dans les points suivants quelles modifications législatives nous semblent pertinentes à cet égard.

3. La tarification de l'eau

3.1. La méthodologie tarifaire et le financement de l'eau

Recommandation pour une autre structure du prix de l'eau, plus juste et solidaire.

L'abandon de la tarification progressive, à la faveur d'un tarif linéaire bas pour tous les ménages.

Il faut noter qu'en Région bruxelloise, **le prix de l'eau est passé de 161 euros en 2005 à 252 euros en 2016** pour une consommation de 70 m³ (consommation moyenne pour un ménage de 2 personnes), **soit une augmentation de 56 %** alors que l'indice santé n'a crû que de 22 % au cours de cette période¹³.

Depuis 2005, la structure du prix de l'eau vise à inciter les citoyens à un comportement écologique, c'est-à-dire une utilisation économe et responsable de l'eau. La tarification appliquée à l'eau est dite solidaire et progressive : le prix au mètre cube augmente en fonction de la quantité consommée tout en tenant compte du nombre de personnes dans le ménage.

À y regarder de plus près, l'on se rend compte que l'incitant prix ne peut être efficace puisque les consommations les plus importantes sont non-maîtrisées (dus à des fuites ou de mauvais équipements) d'une part, et ne sont pas corrélées au niveau de revenu d'autre part. Ce mode de tarification ne répond pas aux objectifs « écologiques » ou « solidaires » qu'il s'était fixé.

¹³ Voyez le baromètre pauvreté page 56 et suivantes
https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometre_social_2018.pdf

En ce qui concerne l'objectif environnemental

Tout d'abord, il faut tordre le cou à l'idée phare derrière le tarif progressif selon laquelle la consommation d'eau augmenterait proportionnellement aux revenus du ménage. En réalité, la consommation d'eau par personne est relativement stable/identique quels que soient les revenus des ménages¹⁴. De même, il ne semble pas y avoir de corrélation entre l'augmentation du prix de l'eau et la consommation des ménages. À Bruxelles, les plus fortes baisses de consommation s'observent entre 2002 et 2004 (on passe alors de 122 à 113 litres/jour/habitant) et sont antérieures à l'instauration de la tarification progressive (établie en 2005). À l'inverse, après les fortes hausses du prix de l'eau à Bruxelles entre 2009 et 2012, on constate une stabilisation de la consommation d'eau par personne. L'objectif environnemental de la tarification progressive ne semble pas atteint.

En ce qui concerne l'objectif de solidarité

L'objectif solidaire nous pose également question, au regard des effets indirects négatifs sur les publics précarisés :

- Plus de 50 % des ménages bruxellois disposent aujourd'hui d'un compteur collectif. Un décompte est dès lors établi par le propriétaire, le syndic ou le gestionnaire du compteur pour chaque occupant. Même lorsqu'il existe des compteurs de passage, appliquer la tarification progressive pour répartir la facture collective entre les ménages en tenant compte des tranches de prix est quasiment impossible (méconnaissance du nombre de personnes domiciliées dans les unités de logements, complexité des calculs, déménagements, manque de précision des compteurs de passage...). Dans la pratique, la facture collective est très souvent répartie forfaitairement (sur la base de compteurs de passage éventuels, du nombre de personnes, du nombre de logements, des surfaces...). La tarification n'est donc pas progressive et solidaire mais arbitraire car les ménages derrière un compteur collectif paient leur eau en fonction de la consommation des autres ménages (en ce compris en cas de fuite chez un voisin).
- En cas de fuite ou d'installation déficiente, une telle structure de prix entraîne une forte hausse de la facture (la dernière tranche est beaucoup plus chère que la première). Or, les personnes précarisées sont plus souvent locataires et habitent dans des logements de moins bonne qualité où les fuites sont plus fréquentes et les équipements de moindre qualité.

¹⁴ D'après les estimations de l'équipe de recherche HyPer (ULB) sur la base de l'enquête SILC-2017 et mentionnées dans la réponse rendue par cette équipe à la consultation concernant la méthodologie tarifaire de l'eau organisée par Brugel (<https://www.brugel.brussels/publication/document/notype/2020/fr/Avis-ULB-consultation-publique-tarification-eau.pdf>)

- La tarification progressive tient compte du nombre de personnes inscrites au registre national. Cependant, il peut exister un écart entre le nombre de personnes inscrites au registre national et le nombre effectif d'occupants (hébergement de personne(s) supplémentaire(s), étudiant(s) non domicilié(s) à l'adresse de résidence, enfants inscrits dans le domicile de l'autre parent en cas de garde alternée...), ce qui a pour effet d'augmenter injustement le prix de l'eau.
- Comme il est avéré que les petits ménages (en particulier les isolés) consomment davantage d'eau par personne que les ménages plus grands, ce sont surtout eux les perdants de la tarification progressive. À Bruxelles, 46 % des ménages sont composés d'une seule personne.

S'ajoutent aux questionnements ci-dessus, **les récentes propositions de Vivaqua et Brugel concernant la méthodologie tarifaire**¹⁵, dont le contenu nous interpelle à plusieurs niveaux.

Premièrement, la nouvelle structure tarifaire présentée par Brugel ne comprendra plus que trois tranches, ce qui devrait renforcer le caractère progressif du prix de l'eau (et potentiellement les inégalités décrites ci-dessus).

Ensuite, **la méthodologie entérine une différence de traitement non-justifiée entre les détenteurs d'un compteur individuel et les consommateurs derrière un compteur collectif**. Le débat autour de cette question est pourtant houleux. Pour rappel, en mai 2019, quelques jours avant les élections, était votée une modification de l'ordonnance organisant le secteur de l'eau. Celle-ci indiquait que la tarification ne s'applique qu'en présence d'un « compteur individualisé propre au ménage ». La même ordonnance précisait, par ailleurs, que la structure du prix devait prévoir des mesures sociales. Au 1er janvier 2020, Vivaqua a indexé ses tarifs mais prévoyait également d'abandonner le tarif progressif pour les ménages qui ne possèdent pas de compteur individuel, en le remplaçant par un tarif linéaire plus élevé. Le prix moyen du m³ d'eau pour un ménage facturé au tarif progressif est de 3.32€ (pour une consommation de 35 m³/hab/an) tandis qu'au tarif linéaire, le ménage paye 4.03€ par m³ d'eau consommé.

Concrètement, un ménage de 2 personnes consommant 70m³/an, a dépensé 251.97€ en 2019. En 2020, s'il possède un compteur individuel, le ménage aurait pu être facturé de 258.55 € tandis que la même consommation derrière un compteur collectif aurait été facturée à 307.56 €. Alerté par la Coordination Gaz Electricité Eau via la presse, le Gouvernement s'est vivement opposé à cette modification tarifaire. En février 2020, Vivaqua a suspendu l'application de ce mode de tarification jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle méthodologie tarifaire. En avril 2020, plusieurs propositions d'ordonnances

¹⁵ <https://www.brugel.brussels/actualites/consultations/projets-de-methodologies-tarifaires-relatives-au-secteur-de-leau-371>

ont été déposées afin de rectifier cette anomalie législative mais toutes prévoient que la différence de traitement pourra être effective à partir de l'entrée en vigueur d'un tarif social et d'une nouvelle méthodologie tarifaire. La discrimination est simplement postposée.

Pour poursuivre, la méthodologie tarifaire propose d'adopter **un terme fixe**, en lieu et place de la redevance actuellement en vigueur. Brugel propose de plafonner ce terme fixe à 25% de la facture totale pour une consommation moyenne (ce qui correspondrait, pour une consommation moyenne, à plus de 40 €). Nous nous étonnons de ce plafond de 25% alors que la redevance ne représente aujourd'hui qu'environ 10% de la facture (25,23 €). **Cette augmentation pénalisera davantage les petits ménages, dont le montant des factures est plus bas. Un terme fixe si important s'oppose au principe du pollueur payeur et ne semble pas juste pour les petits ménages.**

Au vu des constats qui précèdent, nous estimons qu'un débat démocratique sur la question du tarif doit pouvoir se tenir, tant il impacte la vie du citoyen bruxellois.

Pour éviter tout traitement discriminatoire, nous nous positionnons en faveur d'un tarif linéaire bas appliqué à tous.

Recommandation :

Financer la part de la facture domestique liée à l'assainissement via l'impôt, pour mieux répondre aux objectifs de justice sociale et d'équité.

Les bruxellois payent, via leur facture d'eau, le coût de l'assainissement en proportion de leur consommation (laquelle, en ce qui concerne la consommation domestique, ne varie pas en fonction du revenu).

Or, ce coût n'est qu'en faible partie lié à leur consommation d'eau (et au traitement de leurs eaux usées ménagères) car, en Région de Bruxelles-Capitale, **50% des volumes traités par les stations d'épuration proviennent des eaux de pluie.**

Comme le coût de l'assainissement des eaux usées est entièrement supporté par les consommateurs d'eau (domestiques et industriels), cela revient donc à faire payer aux Bruxellois, via leur facture, le coût généré par l'eau de pluie tombant sur le territoire de la Région. Il s'agit là d'une taxe déguisée qui est contraire au principe du pollueur-payeur mis en avant par les autorités et qui répond assez mal aux objectifs de solidarité puisqu'elle n'est pas liée aux revenus des ménages.

Nous plaidons donc pour que le coût de l'assainissement de l'eau ne soit plus financé par la facture d'eau mais par le biais de l'impôt sur les revenus.

Cette solution a le mérite d'être réellement solidaire et permettrait de faire baisser le prix de la facture d'eau, de garantir ainsi un prix de l'eau de base bon marché pour tous, et de lutter plus efficacement contre la précarité hydrique que la mise en œuvre d'un tarif social qui générera inévitablement du non-recours.

3.2. Le tarif « garde alternée »

Recommandation :

Restaurer et inscrire le « tarif garde alternée » dans l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

De 2005 à 2020, Vivaqua tenait compte de la situation de garde alternée des enfants dans le calcul de la facture d'eau, en aménageant le système pour que le ménage chez qui l'(les) enfant(s) n'est (n'étaient) pas domicilié(s) puisse bénéficier d'une adaptation de la tarification afin de ne pas être désavantagé.

Ce tarif spécial étant une initiative propre de Vivaqua et ne reposant sur aucun fondement légal a malheureusement été supprimé depuis le 1er janvier 2020.

Vivaqua invoque, à l'appui de cette suppression, le fait que ses tarifs font désormais l'objet d'un contrôle par Brugel ; et que, dans le cadre de l'établissement des méthodologies tarifaires par Brugel, il est interdit d'appliquer des tarifs spécifiques à des situations sociales particulières, en l'absence de fondement légal pour ce faire.

Concrètement, et sur la base de la législation en vigueur, ceci signifie donc que le tarif solidaire et progressif sera strictement appliqué par Vivaqua en fonction du nombre de personnes composant le ménage. En d'autres termes, le tarif devra rigoureusement dépendre du nombre de personnes domiciliées dans un logement, tel qu'il apparaît au Registre national.

Cette suppression est totalement injustifiée et crée une discrimination entre les parents qui partagent la garde de leurs enfants (selon qu'ils sont ou non domiciliés chez eux). Le parent chez qui les enfants sont domiciliés sera considéré comme famille monoparentale et bénéficiera d'un tarif préférentiel à temps plein, tandis que l'autre sera considéré comme isolé (alors qu'il aura parfois la garde des enfants la moitié du temps) et paiera son eau au prix fort.

Ceci est d'autant plus problématique que la Région bruxelloise compte 63.000 familles monoparentales, et donc autant de parents séparés potentiellement concernées.

Nous demandons, dès lors, la restauration de l'ancien mécanisme du tarif de garde alternée imaginé par VIVAQUA et son inscription dans l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

3.3. Le tarif « fuite »

Recommandation :

Inscrire le « tarif fuite » dans l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

Depuis le 10 octobre 2019, est en place un nouveau tarif fuite approuvé par BRUGEL.

Si un consommateur est victime d'une fuite cachée ou non, au niveau de son installation privée, un tarif réduit peut être octroyé, pour les volumes dépassant 2 fois la consommation habituelle. Cette tarification réduite s'applique tant sur le prix de l'eau que sur le prix de l'assainissement communal et régional. Afin de bénéficier d'une telle réduction, une preuve de la réparation doit être fournie à Vivaqua (via des photos de l'installation avant et après l'intervention d'un professionnel, via la facture de l'intervention de celui-ci ou tout autre élément de preuve justifiant l'existence de la fuite et de sa réparation). A défaut de pouvoir fournir une telle preuve à Vivaqua, une inspection gratuite sur place par un de leurs agents est toujours possible.

Ce nouveau tarif constitue incontestablement une excellente amélioration. Reste à en garantir son maintien à long terme, en confirmant cette protection dans les ordonnances adéquates.

Comme on l'a vu plus haut en ce qui concerne le tarif « garde alternée », laisser le maintien et la détermination du tarif fuite au seul pouvoir discrétionnaire de Vivaqua revient à créer une insécurité juridique. L'existence de ce tarif et ses principes fondamentaux devraient pouvoir être inscrits dans l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

A titre de comparaison, la France a adopté une disposition similaire dans la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 sur la simplification et l'amélioration de la qualité du droit instaurant des règles afin de protéger les droits du consommateur (art. 2). Cette disposition stipule qu' : « *en cas de fuite d'eau, la facture est plafonnée. L'abonné n'est pas tenu au paiement de la part de la consommation qui dépasse le double de la consommation moyenne, s'il a, au préalable, fait réparer la fuite par un plombier.* »

3.4. Le tarif social

Recommandation :

Repenser le tarif global en incluant une « tarification sociale » en référence aux catégories de personnes qui bénéficient de l'intervention majorée : définition et modalités d'octroi.

Nous soulignons que le tarif social ne pourra pas à lui seul absorber les augmentations de prix prévues dans les années à venir. Sans une refonte globale de la structure tarifaire, notamment de la composante assainissement comme proposé plus haut, le nombre de

ménages éprouvant des difficultés de paiement sera sans conteste croissant, que le tarif social soit effectif ou non. Ces chantiers doivent donc, selon nous, être menés de front.

Il nous semble dangereux, par exemple, que le tarif social consiste en une réduction de la facture de 20% pour les ayants-droits si par ailleurs l'augmentation du prix de l'eau pour l'ensemble des bruxellois est du même ordre. Certes, un tel système amortirait le choc d'une augmentation pour les personnes les plus précarisées mais nous identifions deux écueils majeurs : les personnes en difficulté de paiement aujourd'hui le seront toujours demain, et de nouveaux publics, non-ciblés par les mesures de protection, pourraient éprouver des difficultés suite à cette augmentation.

Nous proposons donc d'inverser la logique : s'assurer que le prix de l'eau soit abordable pour tous, et prévoir ensuite les mesures adaptées pour ceux qui ne pourraient toujours pas honorer leurs factures.

A défaut de revoir drastiquement le mode de financement et la méthodologie tarifaire de l'eau, il est nécessaire à tout le moins de mettre en place un tarif social pour les ménages les plus précaires.

Nous proposons que le tarif social soit octroyé automatiquement aux catégories de personnes déjà définies pour bénéficier de l'intervention de soins majorée (statut BIM)¹⁶, ainsi que sur demande pour les personnes qui pourraient justifier d'un revenu équivalent à celui permettant d'octroyer le statut BIM. L'octroi automatique sur la base du statut ne pourrait en effet suffire à lui seul au regard de l'importance du non-recours aux droits en la matière.

En effet, les problèmes de non-recours¹⁷ sont réels et significatifs à Bruxelles¹⁸.

Ce non-recours aux droits sociaux peut s'expliquer de différentes manières :

- la non-connaissance : le bénéficiaire potentiel n'a pas connaissance ou ne comprend pas l'offre ;
- la non-demande : le bénéficiaire potentiel connaît l'offre mais n'introduit pas de demande par honte, peur ou difficultés éprouvées face à la démarche ;
- la non-réception : le bénéficiaire potentiel sollicite l'offre mais la demande n'aboutit pas à cause de problèmes administratifs ou de la complexité des démarches qui poussent à l'abandon ;
- la non-proposition : les intermédiaires sociaux ne proposent pas l'offre par négligence, censure ou préjugé à propos du bénéficiaire.

¹⁶ <https://www.inami.fgov.be/fr/themes/cout-remboursement/facilite-financiere/Pages/intervention-majoree-plafonds-revenus.aspx>

¹⁷ En Belgique, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale estime qu'une personne sur deux n'aurait pas recours aux prestations sociales et financières ou aux services dont elle pourrait bénéficier.

¹⁸ Voyez le rapport de l'Observatoire de la Santé et du Social à ce sujet : <https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometre->

Si on se réfère aux bénéficiaires du BIM, on constate que malgré la forte augmentation notée en 2017 suite aux transferts de flux automatique vers les Mutuelles, un grand nombre de bénéficiaires potentiels restent encore non aidés. « *Un bien plus grand nombre d'assurés sociaux avaient été repérés de prime abord grâce au flux proactif : ils étaient 3.638.887. Sur ce total, «7% ont bénéficié du droit à l'IM après une enquête sur les revenus par la mutualité, 60% n'ont pas introduit de demande de droit à l'IM (l'enquête sur les revenus peut être un obstacle pour certaines personnes) et 38% n'ont finalement pas été contactés par la mutualité en raison d'une modification des revenus et/ou de la composition du ménage intervenue entre-temps».*¹⁹

Pour limiter le phénomène de non-recours et éviter des effets d'exclusions injustifiées, nous plaidons pour que l'octroi de ce tarif puisse être mobilisé via différentes portes d'entrée.

Ainsi, ce tarif pourrait être automatiquement accordé par Vivaqua, grâce aux transferts de données de la Banque Carrefour Sécurité Sociale (BCSS), à certaines catégories de personnes telles que les bénéficiaires du revenu d'intégration, de la Grapa ou d'une allocation aux personnes handicapées.

Quant aux autres bénéficiaires potentiels qui ne seraient pas encore connus de la BCSS, notamment les personnes qui disposent de revenus inférieurs au plafond légal pour bénéficier de l'intervention majorée (BIM), elles pourraient demander le tarif social directement à Vivaqua (sur base d'une attestation fournie par leur mutuelle ou par le CPAS de leur commune) à l'instar de ce qui se fait pour le fonds mazout en Wallonie²⁰.

Sachant que plus de 50% des ménages n'ont pas de compteur individuel à Bruxelles, il faut aussi prévoir un mode d'attribution spécifique de ce « tarif social » pour ces ménages via la délivrance d'une allocation pour l'eau par exemple. Cette allocation devrait prendre en compte le nombre personnes dans le ménage.

3.5. La responsabilité du propriétaire négligent

Recommandation :

Engager la responsabilité du propriétaire dans le paiement de la facture d'eau lorsque celle-ci est anormalement élevée suite à une fuite et lorsque le locataire a prévenu d'un défaut des installations dont la réparation incombait au propriétaire.

Cette responsabilité engagée du propriétaire s'impose à deux titres :

- En cas de fuite, même si le ménage locataire peut faire valoir le tarif fuite, une facture importante subsiste.

¹⁹<https://www.medi-sphere.be/fr/actualites/socio-professionnel/intervention-majoree-12-de-beneficiaires.html>

²⁰ https://www.fondschauffage.be/images/formulaire_de_demande_-_juin_2017.pdf

- Notons également que le tarif fuite ne fonctionne que pour les fuites qui se déclarent brusquement. Si c'est une fuite qui existait déjà (robinet en goutte à goutte, chasse qui fuit...), il n'y aura pas de hausse brutale de la consommation et le tarif fuite ne pourra pas être obtenu. D'où l'importance de pouvoir activer le mécanisme de la solidarité du propriétaire si le défaut de l'installation lui incombe.

La Région bruxelloise est composée de 67% de locataires. Ceux-ci ont peu de prise sur l'état des installations mises à leur disposition et peu de moyens de pression sur leur bailleur lorsque les travaux nécessaires ne sont pas réalisés.

La solidarité propriétaire-locataire n'est plus active depuis le 16/03/14 dès lors que :

- le logement dispose d'un compteur individuel agréé par Vivaqua ;
- le propriétaire prévient Vivaqua, dans les 15 jours, lors d'un changement de locataire ;
- Une forte consommation inhabituelle ne soit pas consécutive à l'état des installations privées dont l'abonné a la charge.

Cette disposition ne résout pas la question des installations défectueuses et de la charge finale du surcoût en cas de fuite.

Pour pallier à ce manque, nous proposons d'engager la responsabilité exclusive du propriétaire dans le paiement de la facture d'eau lorsque le locataire a prévenu d'un défaut des installations dont la réparation incombait au propriétaire.

Selon notre suggestion, le propriétaire n'engageant aucune démarche pour mettre un terme aux fuites visibles précitées, malgré les interpellations de son locataire, deviendrait le débiteur unique du montant excédant la facture d'eau habituelle du ménage.

A titre illustratif, voici quelques exemples de responsabilité du propriétaire dans l'état des installations²¹ :

- L'ensemble des tuyauteries dans le logement ; à l'exception de tous les dégâts locatifs résultants de la faute du locataire (détérioration des tuyauteries apparentes par manque d'entretien, etc.) ;
- Fuite à la chasse d'eau si l'état des lieux d'entrée établit que le WC est déjà bien amorti et présente des traces d'écoulement jaunâtres (vétusté, mauvais état du WC antérieur à la location en cours). Idem si le locataire loue le logement depuis 25 ans et que le WC n'a jamais été changé ;
- Fuite au boiler si le locataire a bien effectué ses entretiens en bon père de famille mais que la cause de la fuite est la vétusté de l'installation ou cas de force majeure.

²¹ en application de AGRBC du 23 novembre 2017 instaurant une liste non-limitative des réparations et travaux d'entretien impérativement à charge du preneur ou impérativement à charge du bailleur visé à l'article 223 du Code du Logement

4. La facturation

4.1. La mensualisation de la facture

Recommandation :

Systematiser la facturation mensuelle pour les usagers ayant un compteur individuel qui le souhaitent.

Inscrire dans l'Ordonnance Eau que cette facturation peut se faire de préférence par voie électronique mais que l'utilisateur doit pouvoir avoir le choix d'une facturation papier (comme dans les Ordonnances gaz et électricité).

L'ensemble des acteurs sociaux souligne l'intérêt de la facturation mensuelle comme mesure de prévention. Quand on a des ressources très restreintes, il est plus facile de faire face à un paiement mensuel peu élevé plutôt qu'à une facture annuelle. Une facturation mensuelle permet également de mettre en place une domiciliation ou un versement automatique. Par ailleurs, on peut imaginer que les difficultés d'un ménage qui ne parviendrait pas à payer sa facture mensuelle pourront ainsi être détectées plus rapidement.

Nous plaçons, en outre, pour que l'utilisateur puisse s'il le souhaite choisir la facturation papier comme c'est déjà le cas pour le gaz et l'électricité, les ordonnances précisant que les documents (sauf ceux pour lesquels les textes imposent un recommandé) pourront désormais être communiqués mensuellement aux clients par voie électronique, sauf désaccord exprès de leur part²².

Ce sont, en effet, les usagers les plus précaires qui sont frappés par la fracture numérique. Faut-il le rappeler, pour pouvoir recevoir une facture électronique, il faut d'une part disposer des capacités financières suffisantes pour avoir un ordinateur ou une application mobile connectés à Internet et, en outre, savoir les utiliser.

Voyez le baromètre du SPF Economie de la société de l'information (2017)²³ qui relève que 38,1 % des particuliers n'ont pas utilisé internet pour renvoyer des formulaires remplis aux pouvoirs publics, bien qu'ils aient des formulaires à remplir.

Parmi les motifs les plus souvent avancés :

- 18 % ont avoué avoir un manque de compétences ;
- 28 % préfèrent se rendre sur place ;
- 18 % ont déclaré qu'une autre personne l'avait fait à leur place.

²² Art. 32decies, Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

²³ <https://economie.fgov.be/fr/publicaties/barometre-de-la-societe-de-3>. Voyez également l'enquête du gezinsbond: <https://www.gezinsbond.be/persberichten/Paginas/30-augustus-2016.aspx>

Notons également, que selon la position du SPF Economie²⁴, il ressort de l'interdiction (de facturer des frais supplémentaires à un consommateur qui refuse de recevoir une facture par voie électronique) prévue à l'article VI. 83, 33° du Code de droit économique *qu'on ne peut pas obliger un consommateur à accepter une facturation électronique. Il doit être libre de choisir.*

C'est également la position de l'Agence pour la Simplification Administrative qui prévoit dans son code de conduite²⁵ que : « *Le fournisseur respecte la volonté du consommateur qui a le libre choix du format de la facture (électronique / papier), quel que soit le service ou produit facturé et indépendamment du mode de paiement qu'il a choisi* ».

En ce qui concerne le coût de cette facturation papier estimé par Vivaqua à entre 3 et 5 millions, ce calcul se base sans doute sur l'hypothèse selon laquelle l'ensemble des usagers ayant un compteur individuel (300.000) demanderaient une facturation mensuelle papier. Or, il est beaucoup plus probable de penser d'une part, que la facturation mensuelle ne sera demandée que par une petite partie des consommateurs (les plus précaires) et d'autre part, que parmi ces ménages, seule une minorité demanderait une facturation papier.

Par ailleurs, le coût supplémentaire de cette facturation mensuelle papier devrait permettre à plus long terme de faire des économies en diminuant le nombre de plans de paiement qui occasionnent également un coût de gestion.

4.2. Les informations qui doivent figurer sur la facture

Recommandation :

Sans préjudice des autres dispositions légales applicables, l'Ordonnance Eau doit préciser que les informations suivantes doivent figurer sur les factures, ainsi que dans les rappels et les mises en demeure :

- 1. Le mode de calcul et détail du coût de l'eau ;**
- 2. Le tarif social appliqué le cas échéant ;**
- 3. Le détail et la justification des montants réclamés ;**
- 4. La manière de contester les factures ;**
- 5. Les coordonnées du Service de Médiation ;**
- 6. Les dispositifs d'aide auxquels les consommateurs peuvent s'adresser ;**

²⁴ <https://economie.fgov.be/fr/themes/protection-des-consommateurs/faire-valoir-ses-droits/achats/problemes-de-facture/dans-certains-cas-vous-avez-pas-de-frais-supplementaires>

²⁵ <https://efacture.belgium.be/fr/code-de-conduite>

7. Les informations sur les possibilités d'octroi d'un plan de paiement en cas de difficultés de paiement ;

Elles doivent être lisibles et rédigées dans un langage clair et compréhensible.

Un travail de simplification de la facture ainsi qu'un remaniement de celle-ci en insérant une série de points d'attention pédagogiques visuels (pictogrammes) renforcerait la compréhension du consommateur et en particulier des personnes vulnérables ainsi que le recours au droit.

Par exemple :

Votre composition de ménage est-elle correcte ? Votre consommation est-elle normale ?
Que faire en cas de difficultés de paiement ? Adresses utiles, ...

Les informations reprises dans notre recommandation ci-dessus nous semblent en outre essentielles et devraient obligatoirement figurer sur la facture à l'instar de ce qui est déjà prévu pour les factures de gaz et d'électricité²⁶.

Le détail et la justification des montants réclamés :

Cette information est, en effet, essentielle pour la protection du consommateur.

Il s'agit d'éviter les nombreux abus constatés dans d'autres secteurs. C'est notamment le cas chez certains fournisseurs de gaz et d'électricité. Les montants réclamés ne sont pas toujours détaillés, les frais de rappels et autres sont « englobés » dans le montant total des factures impayées, ce qui rend impossible toute vérification ultérieure quant à la légitimité de ces montants.

Dans le même esprit, le nombre de personnes prises en compte dans le ménage ou derrière le compteur devrait être très clairement mentionné puisque qu'il s'agit d'un facteur clé avec la tarification progressive.

Les soutiens disponibles :

Les factures intermédiaires doivent déjà mentionner en annexe l'existence des dispositifs d'accompagnement existants au sein de la Région de Bruxelles-Capitale et les coordonnées utiles pour les contacter »²⁷.

Nous pensons que toutes les factures devraient être concernées (et pas seulement les factures intermédiaires ou les rappels).

On a tout intérêt à ce que les personnes réagissent le plus rapidement possible en cas de difficultés pour éviter l'accumulation de frais.

²⁶ <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Energy/accord-electricity-fr.pdf>

²⁷ Article 23 de l'ordonnance modifiant l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau (A-854/2-18/19)

Il est donc important qu'elles puissent être informées le plus tôt possible qu'elles peuvent obtenir de l'aide auprès d'un service social, d'un service de médiation de dettes ou de leur CPAS.

Les informations sur les possibilités d'octroi d'un plan de paiement en cas de difficultés de paiement :

Même si la gestion des plans de paiement engendre un coût pour Vivaqua, nous pensons qu'il est finalement moindre que le coût occasionné par la coupure d'eau.

Il est donc important de communiquer au débiteur le plus tôt possible dans la procédure de recouvrement qu'il lui est possible de demander un plan de paiement s'il a des difficultés financières.

L'information peut être donnée dès la première facture et répétée ou mise en évidence lors des rappels et mises en demeure.

L'information doit être simple et lisible et les démarches facilitées au maximum, ce qui implique d'indiquer clairement les conditions d'octroi d'un plan de paiement, les documents à fournir et comment faire pour bénéficier d'un plan de paiement.

5. La procédure amiable de recouvrement des impayés

Une politique de recouvrement trop stricte génère des frais importants, un accroissement du nombre de coupures et des conséquences dramatiques pour les plus démunis sans que cela ne soit profitable ni à la société distributrice ni à la société dans son ensemble.

Jusqu'en octobre 2018, Vivaqua imposait aux usagers de rembourser leur dette avant l'émission de la facture suivante. Pour les usagers les plus vulnérables ou en cas de consommation/facturation anormale (liée à une fuite par exemple), cette exigence était tout simplement impossible à respecter.

Il leur était, en effet, souvent impossible de proposer un apurement de leur dette dans le délai imposé de 4 à 6 mois sans mettre à mal le paiement d'autres charges liées à la dignité humaine (loyer, gaz, électricité, nourriture, soins de santé).

Par ailleurs, une fois la procédure de coupure entamée et la mise en demeure envoyée à l'utilisateur, plus aucun plan de paiement n'était accordé, plus aucune négociation n'était possible (hormis le paiement de la totalité de la dette) ... Si un plan de paiement était envisagé, il devait obligatoirement être demandé au juge de paix.

Ces pratiques ont eu des conséquences dramatiques pour les consommateurs les plus démunis puisqu'on a vu le nombre de coupures augmenter de manière significative.

Elles ont aussi eu pour effet d'aggraver sensiblement l'endettement de ces ménages puisque les frais de justice dépassaient souvent largement le montant de la créance initiale.

En outre, elles ont également eu un impact sur l'utilisation du fonds social « Eau » puisque les CPAS ont dû prendre en charge ces frais judiciaires supplémentaires pour éviter les coupures ou rétablir l'eau.

Ce fonds financé par l'ensemble des Bruxellois n'a certainement pas vocation à supporter de telles sommes supplémentaires. Par ailleurs, lorsqu'ils ne sont pas remboursés, ces frais de justice restent à charge de Vivaqua et finissent également par se répercuter sur le coût de l'eau.

Fort heureusement, les règles concernant l'octroi des plans de paiement ont été assouplies vis-à-vis des CPAS. Vivaqua s'est engagé à mettre en place

- Un accès facilité au service contentieux
- Plans de paiement accordés tant que le dossier n'a pas été transmis à l'huissier ou au bureau de recouvrement
 - en 10 mois ou 12 mois maximum pour une consommation normale
 - en 60 mois pour une consommation anormale

Ces règles devraient être également étendues à l'ensemble des services de médiation de dettes agréés de la Région de Bruxelles Capitale. Nous attendons une mise à jour du vademecum à cet effet.

Par ailleurs, comme vous pourrez le constater ci-dessous de nombreuses questions restent encore en suspens à ce jour et les règles restent encore trop rigides.

En outre, les engagements pris par Vivaqua le sont en dehors de tout cadre législatif. Ces règles sont donc susceptibles de changer à tout moment.

5.1. Les frais et indemnités qui peuvent être comptabilisés en cas de non-paiement

Recommandation :

Les frais et indemnités qui peuvent être comptabilisés en cas de non-paiement doivent être prévus ou à tout le moins plafonnés dans l'ordonnance Eau.

C'est déjà le cas pour les factures de gaz et d'électricité, pour le SIAMU ou pour les redevances parking.

Même si les frais comptabilisés actuellement en phase amiable par Vivaqua ne sont ni excessifs ni abusifs (sauf le bémol concernant les conditions générales – voir ci-dessous), il nous semble important de prévoir un cadre juridique pérenne, clair et protecteur.

C'est d'autant plus important que Vivaqua va généraliser la facturation trimestrielle et qu'il sous-traite depuis peu le recouvrement amiable de ses créances à un bureau de recouvrement.

Il s'agit d'éviter les nombreux abus constatés dans d'autres secteurs où les consommateurs en retard de paiement se voient souvent réclamer des frais de rappel/ de recouvrement et d'indemnités forfaitaires abusifs.

De nombreux créanciers privés et publics font appel, pour le recouvrement de leurs impayés à des bureaux de recouvrement ou à des études d'huissiers de justice qui pratiquent le « no cure no pay » ou ne respectent pas l'esprit de la loi sur le recouvrement amiable des dettes.

Parfois, ce sont les conditions générales mêmes de ces créanciers publics qui ne sont pas conformes à la loi et permettent l'accumulation de frais excessifs.

A noter que les conditions générales de Vivaqua telles qu'elles sont rédigées à l'heure actuelle ne précisent pas le montant des frais qui peuvent être réclamés en cas de défaut de paiement. Elles ne sont donc pas conformes au prescrit légal.

En effet, selon le droit commun des obligations, pour que les conditions générales puissent être applicables, elles doivent au préalable être entrées dans le champ contractuel et s'intégrer en cela au contrat conclu. Il faut donc que la partie à laquelle elles sont opposées en ait eu connaissance ou ait pu en prendre raisonnablement connaissance, d'une part, et les ait acceptées d'autre part.

Dans un raisonnement par analogie, l'on peut aussi se référer au Code de Droit Economique. Celui-ci impose (article VI. 37, § 1er) que les clauses soient « rédigées de manière claire et compréhensible »

Dans l'arrêt RWE du 21 mars 2013²², la Cour de Justice Européenne CJE a jugé que l'absence d'information correctement donnée aux consommateurs avant la conclusion du contrat « ne saurait, en principe, être compensé par le seul fait que les consommateurs seront, en cours d'exécution du contrat, informés de la modification des frais avec un préavis raisonnable et de leur droit de résilier le contrat s'ils ne souhaitent pas accepter cette modification ».

Par ailleurs, toujours en vertu du Code de Droit Economique, la clause pénale doit être réciproque ce qui n'est pas non plus le cas.

5.2. La transmission d'un décompte détaillé et justifié

Recommandation :

L'obligation de transmettre un décompte détaillé et justifié doit être reprise dans l'ordonnance Eau pour l'ensemble des factures, rappels et mises en demeure.

Les mises en demeure doivent répondre au prescrit de la loi sur le recouvrement amiable, ce qui implique que les montants qui sont réclamés au consommateur en défaut de paiement doivent être justifiés et détaillés.

Outre le fait qu'il s'agit d'une obligation légale (article 5 de la loi sur le recouvrement amiable) et d'un principe de droit (en vertu de l'article 1315 du code civil, c'est le demandeur qui doit prouver l'existence de sa créance), la transmission de la copie des factures (justificatif) et des décomptes détaillés est aussi extrêmement importante pour les acteurs sociaux et les Cpas.

Ces informations leur permettent de vérifier si les frais comptabilisés sont légaux, si les tarifs corrects ont été appliqués (en fonction de la composition du ménage par exemple) et de connaître le montant précis du solde restant dû à rembourser. Il n'est pas rare en effet que des ménages payent avec de mauvaises références et que les montants n'aient de ce fait pas été comptabilisés par Vivaqua.

C'est d'autant plus important que Vivaqua va généraliser la facturation trimestrielle et qu'il sous-traite depuis peu le recouvrement amiable de ses créances à un bureau de recouvrement (Eurofides).

Il s'agit d'éviter les nombreux abus constatés dans d'autres secteurs où les consommateurs en retard de paiement se voient souvent réclamer des frais de rappel/ de recouvrement et d'indemnités forfaitaires abusifs. Voyez plus haut au point 4.2.

L'obligation pour Vivaqua de transmettre un décompte détaillé de la dette d'eau lors de la communication des listings au CPAS a d'ailleurs été rajoutée dans l'ordonnance modifiant certaines dispositions de l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise et de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau ([A-786/1-18/19](#)).

Nous plaignons pour que l'obligation de transmettre un décompte détaillé et justifié soit reprise dans l'ordonnance Eau pour l'ensemble des factures, rappels et mises en demeure.

5.3. L'octroi d'un plan de paiement aux usagers

Recommandation :

Inscrire dans l'Ordonnance eau un cadre clair qui permette de garantir que les usagers (qu'ils soient accompagnés ou non d'un service social) puissent obtenir des plans de paiement raisonnables dès la réception d'une facture qu'ils sont dans l'incapacité de payer dans son entièreté et ce tout au long de la procédure.

A l'heure actuelle, si le consommateur ne réagit pas très rapidement (dans les 2 mois), il devra obligatoirement faire appel à un Cpas ou à un service de médiation de dettes pour obtenir un plan de paiement.

Nous pensons que cette règle imposée par Vivaqua est beaucoup trop contraignante.

Il est inutile de renvoyer systématiquement tous les consommateurs vers un service social ou un Cpas. La demande de plan de paiement peut, en effet, être motivée par une difficulté passagère que la personne peut très bien gérer elle-même (un divorce ou une séparation par exemple). Toutes les difficultés de paiement ne sont pas liées à des problèmes de pauvreté ou de gestion.

C'est aussi contreproductif et dommageable car les services sociaux étant de plus en plus saturés, cela fait perdre du temps à la personne qui aurait peut-être déjà pu commencer à apurer sa dette si elle avait obtenu un plan de paiement tout de suite.

Ce faisant, Vivaqua aggrave la situation des débiteurs qui plutôt que de commencer à rembourser leurs dettes, attendent une hypothétique prise en charge (qui au final n'aura peut-être pas lieu).

Parallèlement, Vivaqua se prive d'une possibilité de récupérer à l'amiable des montants importants dus par des débiteurs qui, sans être dans les conditions de prise en charge par le CPAS, ont quand même des capacités de remboursement (même si elles sont limitées).

5.4. Le plan de paiement raisonnable (définition du caractère raisonnable, critères et modalités d'octroi)

Recommandation :

Inscrire dans l'ordonnance la possibilité pour le client en défaut de paiement de solliciter un plan de paiement raisonnable auprès de Vivaqua, avec l'aide éventuelle du CPAS ou d'un service de médiation de dettes agréé.

Le caractère raisonnable du plan doit être défini dans l'Ordonnance. La résolution concernant l'accès à l'eau pour toutes et tous et la lutte contre la précarité hydrique en Région de Bruxelles-Capitale (A-867/2-18/19) rappelle que « *la dimension raisonnable dudit plan s'évalue à l'aune de la garantie de laisser des moyens suffisants pour vivre dignement au ménage concerné en fonction de sa structure de charges. Ceci suppose un examen individuel et une solution adaptée à chaque situation* ».

Nous plaidons pour que cette définition du plan de paiement raisonnable soit intégrée dans la nouvelle Ordonnance Eau à l'instar de ce qui existe déjà dans les Ordonnances gaz et électricité (article 25sexies, §1er et art. 20quater, §1er entrés en vigueur en septembre 2018 qui stipule :

" Le caractère raisonnable du plan d'apurement, notamment de sa durée et du montant des paiements échelonnés, s'apprécie en fonction de l'équilibre qu'il établit entre l'intérêt du fournisseur à obtenir le remboursement de sa dette dans un délai raisonnable et l'intérêt du client à apurer sa dette dans un délai adapté à sa situation financière. Un plan d'apurement n'est pas raisonnable s'il porte atteinte à la possibilité pour le client et sa famille de mener une vie conforme à la dignité humaine ».

L'expérience en eau mais aussi en gaz et électricité nous montre, néanmoins, que cette disposition concernant le plan de paiement raisonnable n'est pas suffisamment contraignante et que beaucoup de fournisseurs continuent à imposer des plans de paiement standardisés (parfois très courts) sans prendre en compte la réalité du budget des ménages.

Il nous semble donc nécessaire de baliser plus amplement dans l'ordonnance Eau les modalités d'octroi du plan de paiement.

Recommandation :

Inscrire dans l'ordonnance les modalités d'octroi du plan de paiement raisonnable.

Le débiteur qui ne sait pas payer dans le délai « standardisé » proposé par le fournisseur doit pouvoir proposer un plan de paiement plus long. Le fournisseur qui ne répond pas dans un délai déterminé sera censé accepter la proposition de plan de paiement. S'il refuse, il doit le faire de manière motivée.

Le refus du fournisseur doit être motivé et fondé sur des critères objectifs qui doivent être définis dans l'Ordonnance.

Actuellement, la procédure standardisée de recouvrement de créance proposée par Vivaqua impose le remboursement de la dette dans un délai déterminé et ce quelle que soit la situation financière du ménage. Il n'y a aucune souplesse, aucune exception possible.

Cette rigidité pénalise et aggrave la situation des ménages les plus fragiles qui ne sont pas toujours en capacité de proposer des plans de paiement conformes aux exigences de Vivaqua.

En effet, pour certains usagers les plus vulnérables, il est impossible de proposer un apurement de leur dette dans les délais imposés sans mettre à mal le paiement d'autres charges liées à la dignité humaine (loyer, gaz, électricité, nourriture, soins de santé).

A ce titre, un récent rapport du médiateur fédéral sur les méthodes de recouvrement du SPF Finance²⁸ pointe les effets néfastes et contre-productifs d'une politique de recouvrement trop stricte. Il recommande, entre autres :

« - de prendre en compte, de manière objective, le budget réellement disponible du contribuable dans le calcul de sa capacité de remboursement mensuel ;

- d'indiquer clairement que les circonstances particulières ne se limitent pas aux dépenses médicales imprévues et permettent de prendre en compte d'autres situations ; - ...»

²⁸ http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/resume_enquete_dettes_fiscales_-_mediateur_federal.pdf

Il faut noter que ces recommandations ne sont pas forcément en contradiction avec une certaine standardisation dans l'octroi des plans de paiement.

Un plan de paiement d'un délai de 10 mois ou d'un an pourra certainement convenir à une majorité de consommateurs. En outre, l'usage de formulaires standardisés pour la demande de plans de paiement présente aussi l'avantage de favoriser un traitement égal et transparent des consommateurs.

Néanmoins, il est essentiel que Vivaqua puisse prendre également en compte la situation des personnes en situation de précarité qui veulent payer mais ne vont pas pouvoir se conformer à ces exigences.

Concrètement il faut prévoir une procédure qui permette au débiteur qui ne sait pas payer dans le délai « standardisé » de pouvoir proposer un plan de paiement plus long. Le fournisseur qui ne répond pas dans un délai déterminé sera censé accepter. S'il refuse, il doit le faire de manière motivée.

Le refus du fournisseur doit être motivé et fondé sur des critères objectifs qui doivent être définis dans l'Ordonnance.

Parmi les critères : il apparaît clairement

- que le fournisseur ne peut pas imposer un plan de paiement qui laisserait au débiteur un disponible mensuel inférieur au revenu d'intégration sociale augmenté des allocations familiales. Ces montants sont considérés comme des minima en deçà desquels il n'est pas possible de mener une vie digne (ils sont également repris dans la loi sur le règlement collectif de dettes)
- que le débiteur doit pouvoir invoquer toutes circonstances exceptionnelles qu'il rencontre et qui justifient un plan de paiement plus long (par exemple, des frais médicaux élevés).
- que dans l'appréciation d'un plan paiement *raisonnable* (à la fois pour le fournisseur et l'utilisateur) - tant dans sa *durée* que dans son *montant* - il s'agit de pouvoir prendre en compte :
 - les circonstances de fait (par exemple s'il s'agit d'une facture liée à une fuite qui a été réparée) ;
 - la situation financière du ménage (ressources et charges) ;
 - et de vérifier que le plan proposé permet d'assurer au fournisseur le paiement des arriérés tout en laissant un disponible suffisant au ménage pour vivre dignement et assurer le paiement régulier des factures futures (en ce compris la facture de régularisation annuelle).

5.5. Le statut de client protégé : définition et modalités d'octroi

Recommandation :

Mettre en place un statut de client protégé, à l'image de celui prévu pour la fourniture de gaz et d'électricité.

Si l'avantage d'un tarif social est de proposer, à la source, un coût de l'eau proportionnel aux moyens financiers des consommateurs, la mise en place d'un statut de client protégé permet quant à lui un mode de réponse ponctuelle et individualisé, notamment au bénéfice de ceux qui ne jouiraient pas de cet éventuel futur tarif social à la source.

Le statut de client protégé permet d'interrompre la procédure de coupure et de recouvrement, et de bénéficier – le temps de la protection - d'un tarif bas seuil pour dégager un disponible afin de proposer un plan d'apurement.

Cette mesure peut cibler des catégories de personnes en difficulté aptes à introduire elles-mêmes une demande et laisser un certain pouvoir d'appréciation au CPAS pour une attribution sur la base d'une enquête sociale.

Pour être efficace, ce dispositif doit faire l'objet d'une publicité large et les marges pour la négociation d'un plan d'apurement doivent être réelles.

5.6. Le rôle préventif des acteurs sociaux (cpas, services de médiation de dettes agréés et autres service sociaux)

Selon les règles mises en place jusqu'il y a peu par Vivaqua, les services de médiation de dettes agréés privés (asbl) devaient systématiquement passer la main aux Cpas pour la négociation d'un plan de paiement (même s'il n'y avait pas de prise en charge financière possible) pour les factures impayées depuis plus de 2 mois.

En outre, il faut bien constater qu'aucune valeur n'est accordée à leur analyse budgétaire ou à leurs propositions de remboursement puisque le plan de paiement standardisé va s'imposer quelle que soit la situation ou le budget de la personne.

Pourtant d'un point de vue social et économique, une médiation de dettes amiable efficace peut s'avérer très utile, notamment comme alternative peu onéreuse au règlement collectif de dettes.

Le médiateur fédéral préconise également dans son rapport sur les méthodes de recouvrement du SPF Finance²⁹ *d'encourager l'intervention des services de médiation de dettes agréés dans les dossiers les plus complexes.*

Dans le cadre de leur travail, bien qu'ils interviennent à la demande de l'utilisateur (du débiteur), les médiateurs de dettes ont un devoir de conseil et d'impartialité. Ainsi, les propositions de plans de paiement ne se feront qu'après une analyse approfondie du budget (ressources et charges) et de la situation d'endettement du ménage.

Ils vont d'une part examiner les décomptes et la légalité des créances réclamées mais également de veiller à ce que les propositions de paiement soient réalistes au regard de la situation globale financière du ménage. En effet, rien ne sert de proposer un plan de paiement que le ménage sera dans l'incapacité de respecter.

²⁹ http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/resume_enquete_dettes_fiscales_-_mediateur_federal.pdf

Nous plaçons pour que ce travail réalisé par l'ensemble des services de médiation de dettes agréés de la Région de Bruxelles-Capitale (CPAS et ASBL) soit valorisé.

En outre, il est important aussi de tenir compte et d'encourager le travail de première ligne accompli par de nombreuses asbl qui interviennent également sur le terrain à Bruxelles pour aider et accompagner les personnes en précarité (notamment dans la négociation de plans de paiement avec Vivaqua).

6. La procédure judiciaire de recouvrement et de coupure

6.1. Le rôle préventif des CPAS et des services de médiation de dettes agréés

Recommandation :

Mettre en place un cadre législatif clair qui permette de garantir que le Cpas qui intervient dans le cadre de l'article 5 de l'ordonnance³⁰ puisse proposer, voire imposer un plan de paiement raisonnable et suspendre la procédure en justice pendant l'examen de la situation.

Dans le cadre de la dette d'énergie, le législateur bruxellois a confié un rôle particulier aux Cpas afin d'éviter au maximum le passage en justice et les coupures.

Ce rôle est décrit à l'article 5 de l'Ordonnance réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise du 8 septembre 1994 qui a pour objectif de « *permettre aux Cpas d'intervenir préventivement afin d'offrir aux usagers en difficultés une aide ou une assistance avant que la société distributrice n'este en justice* »³¹

Ainsi, avant d'entamer une procédure de coupure devant le juge de paix, Vivaqua (Hydrobru) va transmettre au CPAS un listing qui reprend les coordonnées des ménages qui restent en défaut de paiement 15 jours après leur mise en demeure.

A partir des informations transmises, le CPAS dispose d'un délai de 2 mois pour intervenir.

Concrètement, il devra prendre contact avec les ménages endettés, recevoir les personnes qui le souhaitent et effectuer une enquête sociale qui lui permettra de proposer l'aide la plus adéquate au ménage. Il devra également obtenir un décompte actualisé et vérifier les factures notamment pour s'assurer que les tarifs corrects ont bien été appliqués ou s'il est nécessaire de réaliser un audit énergétique si une surconsommation est constatée.

C'est sur base de ces informations, que le CPAS pourra décider ensuite de payer complètement ou partiellement la dette ou d'effectuer des réparations chez le ménage si une fuite a été constatée.

³⁰ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise

³¹ Voyez les travaux préparatoires A-314/2-93/94.

Dans l'hypothèse où le ménage n'est pas dans une situation de besoin justifiant une prise en charge financière, le Cpas devrait également pouvoir, à ce stade, négocier un plan de paiement avec Vivaqua (Hydrobru).

Les ordonnances gaz et électricité précisent que, lorsque le fournisseur informe le client de son intention de prévenir le CPAS, c'est *notamment pour lui permettre de bénéficier de son assistance pour négocier le plan de paiement.*

Afin de permettre aux CPAS de jouer pleinement leur rôle préventif, nous pensons que cet objectif doit également être précisé dans l'Ordonnance Eau.

Nous plaidons également pour le renforcement du pouvoir de négociation des services de médiation de dettes agréés (privés) et des CPAS. Ils devraient pouvoir contraindre Vivaqua à accepter un plan de paiement lorsque, suite à une enquête sociale, ils justifient de la situation sociale et financière du débiteur.

Par ailleurs, si un plan de paiement a été accordé avant la mise en œuvre de la procédure de coupure, mais que l'utilisateur n'a pas été en mesure de le respecter, le CPAS ou le service de médiation de dettes agréé doit avoir la possibilité de renégocier un nouveau plan de paiement plus adéquat.

6.2. Le juge de paix (rôle, procédure de conciliation et introduction par requête)

Recommandation :

Maintenir le passage obligatoire devant le Juge de Paix préalable à toute interruption de fourniture.

Nous rappelons tout d'abord notre attachement profond au Juge de Paix, tant dans un rôle décisionnel que de conciliateur, pour toute procédure relative au contentieux de l'eau (récupération de créance, coupure, ...). Le Juge de Paix doit toutefois être utilisé comme « ultime recours » (après que Vivaqua ait proposé un plan de paiement véritablement raisonnable au regard des capacités financières des gens, que celui-ci n'ait malgré tout pas été respecté par ces derniers,...) et non comme « mode opératoire systématique de recouvrement de créance ».

Le contentieux de l'eau, et singulièrement la problématique des coupures, relève d'un aspect fondamental du quotidien des gens. C'est en ce sens que le Juge de Paix doit en conserver la maîtrise ultime. **Il est le seul acteur en mesure de veiller au respect des obligations des deux parties (respect des conditions générales, respect des procédures, etc.). Le Juge de paix est l'unique maillon à même, dans une indépendance totale et dans une proximité optimale, de rééquilibrer le rapport de force entre distributeur et consommateur, à être créateur de normes, à faire appel à des principes supérieurs de droit, comme le droit à la dignité humaine.**

Il faut se rappeler d'ailleurs qu'une loi judiciaire encore relativement récente³², votée le 13 mars 2014, a introduit le fait que le juge de paix serait désormais le seul compétent pour les demandes opposant les entreprises d'utilité publique (eau, gaz, électricité,...) à des particuliers, peu importe le montant des demandes.

Les auteurs de cette loi de 2014 soulignèrent le fait que ce sont les actes de la vie quotidienne du consommateur qui sont visés, en précisant que suite, entre autres, à la crise économique et financière, de nombreux citoyens ne parviennent plus à payer les entreprises d'utilité publique, avec pour conséquence de très nombreux litiges opposant ces dernières à de petits consommateurs. Les travaux parlementaires rappelèrent alors que le but poursuivi par la législation fut donc d'opter pour la concentration de ce contentieux auprès d'un juge proche du consommateur endetté souvent très démuné, et de garantir ainsi à celui-ci une meilleure capacité de défense. La problématique globale des « dettes d'eau » sera désormais traitée en connaissance de cause par les juges de paix exclusivement, qui pourront ainsi mener une politique de lutte contre la pauvreté à cet égard en octroyant des facilités de paiement. En effet, relevaient les Parlementaires, les juges de paix jouent traditionnellement un rôle actif dans la gestion des dettes et la médiation, en qualité de juge de proximité et de conciliation³³.

Plus récemment, face à des velléités de déposséder le juge de Paix du contentieux énergétique à Bruxelles via deux propositions d'ordonnances déposées en 2017, les parlementaires bruxellois ont à leur tour rappelé ceci : « *L'accès au gaz ou à l'électricité, comme à l'eau ou à un logement, est une condition essentielle pour mener une vie conforme à la dignité humaine. Une démocratie ne peut faire l'économie de l'intervention d'un magistrat face à des actions de créanciers pouvant porter atteinte à ces droits élémentaires. Il est culotté d'affirmer que les juges de paix sont surchargés et que les coûts de justice sont trop élevés à un moment où sont diminuées le nombre de justice de paix et où est restreint l'accès à la justice pour les personnes les plus précarisées* »^{34/35}. L'ensemble des deux propositions d'ordonnance ont été massivement rejetées, par 11 voix contre 2.

Recommandation :

³² Il s'agit de la loi « modifiant le Code judiciaire et la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales en vue d'attribuer dans diverses matières la compétence au juge naturel », promulguée et sanctionnée par le Roi le 26 mars 2014. Elle est entrée en vigueur le 01 juillet 2014.

³³ Voy. Rapport relatif au projet de loi modifiant le Code judiciaire, le Titre préliminaire du Code de procédure pénale et la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, en vue d'attribuer dans diverses matières la compétence, au juge naturel, fait le 23 janvier 2014 au nom de la Commission de la justice par Mme Daphné DUMERY, Chambre Représ., 2013-2014, DOC 53 3076/004.

³⁴

Rapport fait au nom de la commission de l'Environnement et de l'Énergie, chargée de la Conservation de la Nature, de la Politique de l'Eau et de la Propreté publique par M. Ahmed EL KTIBI (F) sur

La Proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 1er 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 et la Proposition d'ordonnance

modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale, *Session ordinaire 2017-2017*, 28 mars 2017, Doc. n° A-373/1 – 2016/2017.

³⁵ Depuis 2014, on a assisté à une augmentation considérable du coût de la justice pour les justiciables (indemnité de procédure croissante, ticket modérateur à payer aux avocats dans le cadre du « pro deo » depuis le 1^{er} septembre 2016,...).

Instaurer une procédure de conciliation gratuite devant le juge de paix, comme préalable à la procédure au fond.

Nous sommes, à l'évidence, sensibles à la nécessité de **diminuer les coûts de la justice**.

En ce sens, nous sommes favorables à la **généralisation de l'introduction des actions en justice, par Vivaqua, via la conciliation** (gratuite – art. 730 à 733 du CJ) **en procédure test**.

En effet, en cas de présence du débiteur à la conciliation, toutes les parties sont gagnantes : soit un accord est trouvé et l'accord de conciliation vaut jugement (le tout, sans frais de justice) ; soit aucun accord n'est atteint mais les parties conviennent entre elles de comparaître, au contentieux, à une audience ultérieure (avec des frais de justice amoindris).

Nous sommes, en revanche, totalement défavorables à ce que l'absence du débiteur à la conciliation provoque la coupure. Outre sa non-conformité au code judiciaire, ce dispositif serait en effet hautement contestable en termes de dignité humaine puisqu'il consisterait à faire de la coupure un nouveau « mode opératoire de recouvrement de créance ». En effet, on imagine que le pari de ceux qui promeuvent cette mesure est que la coupure, par sa charge traumatique, entraînera le remboursement accéléré et spontané de la dette (indispensable d'ailleurs pour que Vivaqua opère la ré-ouverture), sans avoir à retourner devant le Juge de Paix au contentieux pour obtenir un titre exécutoire. Ce pari est inexact et dangereux : la durée moyenne des coupures est de 40 jours tant les personnes coupées ne parviennent pas à verser rapidement le montant de la dette permettant la restauration de la fourniture d'eau.

Si le pari n'est pas celui-là, alors on cerne mal la prétendue économie financière engendrée par cette nouvelle procédure, puisqu'elle ne fait que reporter les frais de justice liés à la procédure au contentieux que Vivaqua devrait introduire pour obtenir le remboursement de la dette d'eau impayée.

Recommandation :

Instaurer un mode de saisine du juge de fond moins onéreux que la citation (introduction par requête plutôt que par citation).

Le Parlement régional devrait également **inviter le fédéral à modifier le Code judiciaire pour prévoir, désormais, l'introduction des procédures au contentieux par requête et non plus par citation**. En effet, à partir du 1^{er} février 2019³⁶, le montant de la requête devant le Juge de Paix est de 50 EUR, alors qu'il est en moyenne de 250 EUR pour la citation via huissier.

³⁶ Cfr. loi du 14 octobre 2018 (= Pot pourri VII) concernant les droits de greffe entrée en vigueur le 1er février 2019.

6.3. L'interdiction des coupures, à tout le moins, pour certaines catégories de population

Recommandation :

Interdire les coupures d'eau chez les clients résidentiels ou à tout le moins, identifier les publics vulnérables pour lesquels la coupure ne sera pas exécutée (présence de mineurs d'âge, personnes âgées ou malades, etc) et obtenir la réouverture lorsque le montant relatif au paiement du volume d'eau utilisé a été versé, en dehors des frais de justice et de recouvrement.

Différents constats peuvent être posés :

- Augmentation vertigineuse des coupures sur les 10 dernières années : 98 coupures en 2009 / près de 1200 coupures en 2018 ;
- Durée moyenne de la coupure : 40 jours.
- Dette moyenne en jeu : 390 EUR au moment de la citation en justice - 620 EUR au moment des plaidoiries (pp. 47/50, Rapport Sia Partners).
- Or, la privation d'eau a un impact sanitaire, psychologique et social majeur sur les personnes coupées.

Conclusion : la coupure est une sanction totalement disproportionnée (être coupé en moyenne pendant 40 jours pour une dette en moyenne de 390 EUR) et gravement contraire au respect de la dignité humaine.

En outre, la coupure est un mode de récupération de créance inefficace :

- Obligation d'acheter de l'eau ou d'utiliser des moyens payants pour l'hygiène, ce qui diminue encore la solvabilité des débiteurs ;
- Exclusion sociale accrue ;
- Frais de coupure et de réouverture à charge de Vivaqua ;

Notre proposition est, dès lors, d'interdire des coupures d'eau chez les résidentiels.

Relevons que l'interdiction des coupures d'eau est déjà en vigueur au Royaume-Uni (depuis 1999), en Irlande, en Suisse, et en France³⁷

Nous rappelons, pour autant que de besoin, que le droit continu à l'eau, qui est fondamental, n'équivaut pas à un « droit à ne pas payer sa facture d'eau ». Ainsi, en France, l'interdiction des coupures a mis en évidence un défi : l'impérieuse nécessité d'un

³⁷ voy. l'article L115-3, al. 3 du Code de l'action sociale et des familles, modifié par la [loi n°2013-312 du 15 avril 2013](#)

déploiement accru d'aides aux ménages précaires pour leur permettre d'accéder à cette ressource indispensable à la vie quotidienne³⁸.

Si cette proposition d'interdiction totale ne devait pas emporter l'adhésion, il faudrait se fixer comme objectif politique des étapes intermédiaires suivantes :

- Diminution constante – via des objectifs chiffrés - du nombre de coupure avec mise en œuvre d'une politique sociale (« client protégé ») pour le public en situation de précarité ;
- Identifier des publics vulnérables pour lesquels la coupure ne sera pas exécutée : présence de mineurs d'âge, personnes âgées ou malades, etc.
- Obtenir la réouverture lorsque le montant relatif au paiement du volume d'eau utilisé a été versé, en dehors des frais de justice et de recouvrement.

7. La mise en place d'un service de médiation régional compétent pour le contentieux de l'eau

Recommandation :

Mettre en place rapidement un service de médiation régional compétent pour le contentieux de l'eau.

En parallèle des recommandations et constats posés ci-avant, nous constatons que le consommateur n'a qu'un nombre de moyens de recours limités pour régler un litige en matière d'eau. Le législateur a d'ailleurs prévu la création d'un médiateur de l'eau³⁹. 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 »⁴⁰.

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.

Nous sommes favorables à la création d'un tel service de médiation dont les compétences devraient s'étendre à toute problématique rencontrée par les consommateurs résidentiels dans leur relation avec le distributeur d'eau (consommation, facturation, comptage, plans de paiement, protection du consommateur, tarification, etc.).

³⁸ Rejet, par ailleurs, des limiteurs de débit (cfr. Arrêt Cassation du 16 mai 2018 (n° de pourvoi: 17-13395).

³⁹ Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, M.B. 3 novembre 2006

⁴⁰ AVIS d'initiative de Brugel (BRUGEL-AVIS-20181213-272bis) relatif à la création d'un service bruxellois de médiation de l'eau au sein de BRUGEL, p.5.

Vous trouverez notre argumentaire détaillé dans la réponse conjointe du Centre d'Appui SocialEnergie et de la Coordination Gaz-Electricité-Eau à l'avis d'initiative de Brugel concernant la création d'un service de médiation de l'eau : http://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/Avis_Brugel_mediation_eau_CASE_CGEE.pdf

Recommandations

Veiller à la visibilité de ce service (notamment en la mentionnant sur la facture et sur le site de Vivaqua) ;

Veiller à l'accessibilité du service pour tous les consommateurs, y compris les plus démunis. Un recours par internet est insuffisant, il faut mettre en place des permanences par téléphone (via un Call center, par exemple) et physiques pour aider les personnes les plus démunies à constituer leur dossier ;

Veiller à ce que les plaintes soient traitées dans un délai raisonnable ;

Assurer l'indépendance et l'impartialité de l'ombudsman ;

La réponse de Vivaqua à l'interpellation du service de médiation doit être motivée en droit et en fait.

L'"ombudsman" a originellement pour rôle de "défendre les droits de quelqu'un d'autre"⁴¹. Dans la conception européenne développée par la pratique, il s'agit de la personne (un homme ou une femme) qui aide une autre personne, laquelle souhaite porter (ou a porté) plainte, par exemple car elle a acheté un produit non conforme, son bien a été livré tardivement, la facture reçue est erronée, etc.

En Belgique, il existe plusieurs Ombudsmans ou services de médiation qui dépendent d'une certaine entreprise, d'un certain secteur ou service public (énergie, pensions, assurances, banque, voyages, etc). Ils ont une compétence régionale ou fédérale.

Faire appel à un médiateur constitue une alternative intéressante à l'action en justice qui est souvent longue et coûteuse.

Par rapport au tribunal, cette démarche offre de nombreux avantages⁴² :

- la rapidité
- le coût réduit (certains organismes ne réclament aucun frais et en cas d'intervention d'un médiateur agréé les honoraires sont en principe répartis par parts égales)
- la confidentialité (alors qu'au tribunal les débats sont publics)
- le maintien des relations entre les parties (en cas d'accord, il n'y a ni vainqueur ni vaincu mais deux gagnants).

⁴¹ http://www.belgium.be/fr/justice/victime/plaintes_et_declarations/ombudsman/

⁴² http://economie.fgov.be/fr/litiges/litiges_consommation/Belmed/quoi/guide/RAL/#.U_XBUMV_tA0

De plus, avec l'apparition de Belmed, l'interface de résolution en ligne des litiges extrajudiciaires du SPF Economie, de plus en plus de secteurs ont créé des services de médiation, ce qui constitue un progrès.

Ce mode d'intervention a également fait l'objet d'une codification puisqu'une loi 4 avril 2014 a inséré dans le Code de droit économique le Livre XVI, "Règlement extrajudiciaire des litiges de consommation" ; cette loi a créé un Service de Médiation (unique) depuis 2015 43.

Cependant, sur le terrain, l'on constate que les ombudsmans n'interviennent que dans le cadre des dossiers individuels (entre un professionnel et un consommateur) et ne peuvent pas faire cesser des pratiques déloyales récurrentes constatées largement (par exemple, dans le secteur des télécommunications, de la vente en ligne ou du crédit à la consommation).

Par ailleurs, ils restent encore relativement inaccessibles aux consommateurs les plus défavorisés qui soit ne connaissent pas leurs droits, soit n'osent pas ou ne sont pas en mesure de les faire valoir, éprouvant notamment des difficultés à se faire comprendre et à écrire.

De plus, le consommateur reste dans une certaine confusion quant aux compétences des différents services et organismes existants. La tendance actuelle penche vers une multiplication des services et relais qui semblent par ailleurs regroupés... Le consommateur est-il en mesure de s'y retrouver ?

Autre constat : une fois saisi, l'on constate que ces services ne parviennent souvent pas à traiter les plaintes qui leur sont soumises dans un délai raisonnable, ce qui place le consommateur dans une position inconfortable, notamment lorsqu'un créancier réclame de l'argent et que les intérêts continuent à courir ou encore lorsqu'un service, tel que la télédistribution, a été coupé dans l'attente de la résolution du litige ;

Si l'Ombudsman dépend opérationnellement d'un secteur d'activités (crédit, assurances, IBPT, etc) qui lui assure un bureau ou du personnel, il doit pour autant pouvoir disposer d'une entière indépendance de fonctionnement et faire preuve d'impartialité dans sa prise de décision. Il est là pour analyser les plaintes, quelles qu'elles soient, et doit être libre de faire droit ou non aux requêtes des consommateurs en dénonçant les éventuels abus constatés dans le secteur.

Enfin, si l'Ombudsman interpelle Vivaqua, les réponses de celui-ci doivent être argumentées en fait et en droit, sur bases de principes clairs, et apporter une réponse complète et concrète aux consommateurs.

⁴³ Ce Service de Médiation présente l'avantage :

- d'informer les parties sur leurs droits et obligations ;
- de jouer un rôle de guichet unique, dans la transmission des demandes de règlement extrajudiciaire d'un litige de consommation à l'entité qualifiée compétente en la matière qui figure sur la liste du le Service public fédéral Economie ;
- de remplir le rôle de service « par défaut » puisque lorsqu'aucune entité qualifiée n'est compétente pour traiter la demande, le Service de médiation pour le consommateur interviendra lui-même ;
- de laisser au consommateur toute liberté pour recourir ou pas au Service, dans tous les secteurs économiques.

8. L'accessibilité et la communication de Vivaqua

Recommandations :

Renforcer l'accessibilité du service clientèle de Vivaqua et la communication avec les usagers en difficultés (par téléphone et sur place).

Former les agents Vivaqua aux questions de pauvreté et d'exclusion sociale.

Renforcer la communication via une révision de la facture, des courriers et du site Internet.

Les usagers peinent à entrer en contact avec le service clientèle de Vivaqua, sont peu informés de l'état de leur situation (compréhension de la facture, analyse de la consommation, vérification des données, ...) et des mesures sociales existantes.

Les temps d'attente excessivement longs et la prise en charge effective d'un seul appel sur deux par le service clientèle de Vivaqua. Ce déficit impacte particulièrement lourdement le public en situation de précarité alors que ce type de démarche est déjà difficile à entreprendre.

La recherche exploratoire menée par le Centre d'Appui SocialEnergie⁴⁴ mettait également en avant pour les personnes rencontrées les difficultés à comprendre la procédure, les démarches administratives à réaliser et la méconnaissance des conditions d'accessibilité des aides existantes. Et ce, malgré les démarches entreprises vers Vivaqua et le CPAS.

Parmi les recommandations du public rencontré, on retrouve :

- Pouvoir disposer d'une information claire sur l'état de sa situation
- Etre informé de ses droits - des aides existantes
- Créer un service social au sein de Vivaqua

Dans son rapport sur le non recours aux droits sociaux et à la sous protection sociale, l'observatoire de la santé et du social détaille la non connaissance du droit :

« Malgré l'existence d'une multitude de support d'information (...), malgré certaines campagnes d'information, malgré l'organisation d'évènements où des documents spécifiques et l'information circulent, malgré des entretiens avec des professionnels intervenants, la réception d'informations ne rime pas forcément avec compréhension et connaissance.

Les risques de non-recours s'amplifient à chacune des étapes entre recevoir l'information, la lire, la comprendre, la retenir et puis les possibilités d'appliquer les démarches, de plus en plus nombreuses.

(...)

⁴⁴ http://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/Conclusions_recherche_precahydrique.pdf

La non-connaissance des droits est extrêmement préjudiciable si l'on fait partie des personnes les plus « vulnérables » qui ne maîtrisent pas la langue et qui ont peu de ressources matérielles et financières. Le risque de se précariser est plus important, la précarisation est alors souvent plus rapide. L'intervention des réseaux informels, de communauté, devient souvent pourvoyeur d'informations et de ressources.

(...)

Le fait que la plupart des droits reposent sur une information et une demande fait que les chances sont parfois minimes pour de nombreux groupes de personnes plus vulnérables d'aller même jusqu'au bout d'une demande notamment via la non connaissance et la non compréhension. »⁴⁵

Outre l'information sur les factures, il serait utile aussi de multiplier les canaux d'informations disponibles sur la question des plans de paiement et des soutiens disponibles.

Le rôle proactif des employés de Vivaqua est important (notamment pour les personnes qui maîtrisent mal la langue, l'écrit). Les personnes à l'accueil, au call center des services clientèle et contentieux de Vivaqua doivent informer les personnes qu'ils rencontrent ou qu'ils ont au téléphone (par exemple s'ils entendent que le débiteur est en difficultés, au chômage, etc ...) : ceci implique une formation permanente du personnel de Vivaqua, des flyers et des formulaires de demandes disponibles à l'accueil, sur le site, etc.

9. Récapitulatif de nos propositions :

- Réformer la tarification de l'eau :
 - Abandon de la tarification progressive à la faveur d'une tarification linéaire pour tous ;
 - Financement de la composante assainissement via l'impôt ;
 - Création d'un tarif social ;
 - Consolidation du tarif fuite dans les ordonnances ;
 - Réhabilitation du tarif garde alternée

Modification de l'article 38 de l'Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

- Engager la responsabilité du propriétaire négligeant dans le paiement de la facture d'eau lorsque celle-ci est anormalement élevée suite à une fuite et lorsque le locataire a prévenu d'un défaut des installations dont la réparation incombait au propriétaire.

Modification de l'article 3, al. 3 de l'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise.

⁴⁵ Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Bruxelles, Commission communautaire commune, 2017, http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf.

- Systématiser la facturation mensuelle pour les usagers ayant un compteur individuel qui le souhaitent. A priori cette facturation peut se faire de préférence par voie électronique mais l'utilisateur doit pouvoir avoir le choix d'une facturation papier.

Modification de l'article 38/2 de l'Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

- Préciser les informations qui doivent figurer sur les factures, ainsi que dans les rappels et les mises en demeure (le mode de calcul et détail du coût de l'eau, le tarif social appliqué le cas échéant, le détail et la justification des montants réclamés, la manière de contester les factures, les coordonnées du Service de Médiation, les dispositifs d'aide auxquels les consommateurs peuvent s'adresser, les informations sur les possibilités d'octroi d'un plan de paiement en cas de difficultés de paiement)

Modification de l'article 38/2 de l'Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

- Plafonner les frais et indemnités comptabilisés en cas de défaut de paiement.

Insertion d'un article dans l'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise.

- Transmettre obligatoirement au client un décompte détaillé des sommes dues lors de chaque communication (factures, rappels, mise en demeure)

Modification de l'article 38/2 de l'Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

- Inscrire dans l'ordonnance la possibilité pour le client en défaut de paiement de solliciter un plan de paiement raisonnable à tout moment de la procédure de recouvrement, avec l'aide éventuelle du CPAS ou d'un service de médiation de dettes agréé auprès de Vivaqua. Le caractère raisonnable du plan doit être apprécié en fonction de l'équilibre qu'il établit entre l'intérêt du Vivaqua (obtenir le remboursement de sa dette dans un délai raisonnable) et celui du client (apurer sa dette dans un délai adapté à sa situation financière). Le plan de paiement n'est pas considéré comme raisonnable s'il empêche le ménage de vivre dans des conditions qui respectent la dignité humaine.

Insertion d'un article dans l'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise.

- Créer un statut de client protégé, protégeant le client de la coupure.

Insertion d'un article dans l'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise.

- Préciser le rôle du Cpas dans l'Ordonnance afin de garantir que le Cpas qui intervient dans le cadre de l'article 5 de l'Ordonnance puisse imposer un plan de paiement raisonnable et suspendre la procédure en justice pendant l'examen de la situation.

Modification de l'article 5 de l'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise.

- Instaurer une procédure de conciliation gratuite devant le juge de paix, comme préalable à la procédure au fond.

Modification de l'article 5 de l'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise.

- Instaurer un mode de saisine du juge de fond moins onéreux que la citation (introduction par requête plutôt que par citation).

Ceci nécessite une modification du Code judiciaire. Le Parlement régional pourrait inviter le fédéral à le modifier dans ce sens.

- Interdire des coupures d'eau chez les résidentiels.

Si cette proposition d'interdiction totale ne devait pas emporter l'adhésion, il faudrait se fixer comme objectif politique des étapes intermédiaires suivantes :

- Diminution constante – via des objectifs chiffrés - du nombre de coupure avec mise en œuvre d'une politique sociale (« client protégé ») pour le public en situation de précarité ;
- Identifier des publics vulnérables pour lesquels la coupure ne sera pas exécutée : présence de mineurs d'âge, personnes âgées ou malades, etc.
- Obtenir la réouverture lorsque le montant relatif au paiement du volume d'eau utilisé a été versé, en dehors des frais de justice et de recouvrement.

Modification de l'article 5 de l'Ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise.

- Modification des pratiques commerciales de Vivaqua :
 - Veiller à ce que les usagers (qu'ils soient accompagnés ou non d'un service social) puissent obtenir des plans de paiements raisonnables dès la réception d'une facture qu'ils sont dans l'incapacité de payer dans son entièreté et ce tout au long de la procédure.
 - Renforcer l'accessibilité du service clientèle de Vivaqua et la communication avec les usagers en difficultés (par téléphone et sur place).
 - Former les agents Vivaqua aux questions de pauvreté et d'exclusion sociale.

- Renforcer la communication via une révision de la facture, des courriers et du site Internet.

Contacts utiles :

Centre d'Appui aux Services de Médiation de dettes

Anne Defossez, directrice

a.defossez@mediationdedettes.be – 02 217 88 05

Centre d'Appui SocialEnergie

Fédération des Services Sociaux

Marie Hanse, chargée de mission stratégie

marie.hanse@fdss.be – 0471 51 28 35