

Précarité hydrique : une tempête dans un verre d'eau ?





SocialEnergie News :

Rédaction : Natacha Delers, Anne Delvaux, Florence Fontmarty, François Grevisse, Marie Hanse, Jessica Urbain, Véronique Van der Plancke.

Mise en page et graphisme : Hanna Dupont

Editeur responsable : Céline Nieuwenhuys
Fédération des Services Sociaux – Rue Gheude 49 1070 Bruxelles

Ne pas jeter sur la voie publique. Imprimé sur du papier recyclé.



Sommaire

Edito	5
Précarité hydrique : de quoi parle-t-on ?	7
Les leviers des travailleurs sociaux face à la précarité hydrique	10
Enjeux, réflexions et questions	13
L'eau, un droit fondamental pour tous !	26
Le CASE en 2016, en chiffres et en bref !	32





PEUT-ON SE PASSER D'EAU ?

La réponse coule de source et pourtant, en 2016, 862 ménages bruxellois ont été privés d'eau courante (contre 591 l'année précédente). On nous dira, certes, que l'eau qui abreuve - celle sans laquelle nous ne pourrions exister - ne compte que pour quelques pourcents de la consommation des ménages. Mais à quoi ressemblerait donc la vie sans l'eau qui lave et qui purifie ? J'appelle tous ceux qui n'y ont pas encore réfléchi, à s'immerger dans cette réalité : fermons les vannes le temps d'une journée ! L'homme moderne survivra-t-il sans toilettes, sans douche et sans évier ? À quelle aridité seront ainsi soumises notre dignité et nos conditions de vie ?

Loin des abysses de la coupure, la précarité hydrique procède d'abord de l'impossibilité - sociale autant que vitale - d'une privation complète. Comment réagirions-nous à une facture d'eau que nous ne pouvons assumer ? Sombrierions-nous dans l'endettement ? Verserions-nous plutôt progressivement de la parcimonie à la privation ? Sinon, quelle autre dépense allons-nous encore comprimer ?

Lorsque le Centre d'Appui SocialEnergie a commencé à s'intéresser à la précarité hydrique, trois évidences se sont imposées :

1. l'état des connaissances sur le sujet est encore très limité, davantage par exemple que pour la précarité énergétique ;
2. la précarité hydrique ne se limite pas à la situation de ceux qui sont menacés de coupure ;
3. l'évolution actuelle des politiques de l'eau n'est pas un long fleuve tranquille et charrie une multitude de nouveaux enjeux de justice sociale, d'accès, de coût, etc.

Cette publication fait le point sur le concept encore trouble de précarité hydrique ; elle expose les principaux leviers des travailleurs sociaux face à cette problématique et explore les enjeux actuels des politiques de l'eau.

François Grevisse,
Coordinateur du Centre d'Appui SocialEnergie





Précarité hydrique : de quoi parle-t-on ?

A l'heure actuelle, et à l'inverse de la précarité énergétique, le concept de précarité hydrique est encore peu documenté et étudié dans la littérature scientifique. Il n'existe aucune définition officielle reconnue internationalement.

Pourtant, en février 2016, la Fondation Roi Baudouin (FRB) publiait une étude exploratoire consacrée à la précarité hydrique¹. Cette étude trace les contours du concept de la précarité hydrique en Belgique, liste les mécanismes de protection de l'accès à l'eau région par région et compare le système belge à certains pays voisins. Les constats de cette étude ont servi de base pour quelques recommandations aux pouvoirs publics afin d'assurer un meilleur accès à l'eau à l'ensemble de la population.

Tentatives de définition

L'étude de la FRB liste plusieurs définitions :

- Selon *Oxford Dictionaries*, la précarité hydrique est la condition dans laquelle une personne n'a pas accès à l'eau en suffisance, ou à de l'eau de qualité adéquate, pour subvenir à ses besoins basiques. Plus brièvement, la précarité hydrique est aussi le fait de ne pas être en mesure de payer ses factures d'eau.
- Selon le SERV (Sociaal-Economisch Raad van Vlaanderen), une personne est en situation de précarité hydrique quand elle subit des difficultés particulières pour approvisionner son logement en quantité d'eau potable nécessaire pour ses besoins élémentaires.
- L'OFWAT (régulateur anglais) lie la précarité énergétique à l'accessibilité des prix et fixe un seuil d'accessibilité : une facture d'eau supérieure à 3% du revenu disponible. Le seuil de 5% définit les cas de précarité sévère.

Les besoins basiques, qui comprennent notamment l'hydratation, l'hygiène corporelle et l'alimentation, sont présents dans deux de ces définitions. L'on considère donc qu'un ménage vivant dans une situation de précarité hydrique éprouve des difficultés à répondre à un ou plusieurs de ces besoins de base.

L'OCDE retient également le plus souvent le seuil de 3% du revenu disponible consacré aux factures d'eau pour définir le concept d'accessibilité de l'eau². La FRB estime que 5.25% des ménages belges dépensent plus de 3% de leur revenu disponible pour les factures d'eau³. À titre de comparaison, en Belgique, les 20% des ménages aux revenus les plus faibles consacraient, en 2010, environ 2,2% de leurs revenus à la consommation d'eau, alors que le ménage médian n'y consacre qu'environ 1,5% de ses revenus⁴. L'eau se trouve ainsi en haut de la liste des produits pour lesquels la part des dépenses affectée par les ménages les plus pauvres est nettement plus importante que celle des ménages les plus riches. On peut y voir non-seulement l'illustration d'une nécessité vitale et sociale, mais aussi la motivation même du concept de précarité hydrique.

Le Service interfédéral de lutte contre la précarité et l'exclusion sociale décrit quant à lui la précarité hydrique comme les situations dans lesquelles des personnes n'ont pas « accès à une eau en quantité et en qualité suffisante ainsi qu'à l'assainissement »⁵.

1 Sia Partners, Etude exploratoire sur la précarité hydrique en Belgique (Rapport commandité par la Fondation Roi Baudouin), Bruxelles, novembre 2015.

2 OECD (2003), Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau, OECD Publishing, Paris. (http://www.oecd-ilibrary.org/environment/problemes-sociaux-lies-a-la-distribution-et-a-la-tarification-de-l-eau_9789264018815-fr).

3 Données de 2012 sur la base de l'enquête sur le budget des ménages (SPF Economie).

4 Eurostat 2017.

5 « Services publics et pauvreté, contribution au débat et à l'action politique », rapport bisannuel 2014-2015, p 151.

Consommation d'eau en Belgique

Selon les chiffres recueillis par la FRB, la consommation moyenne d'eau en Belgique est de 108 litres par personne et par jour. Par ailleurs, la consommation d'eau d'un ménage est influencée par plusieurs facteurs tels que la taille du ménage, l'éducation, la présence d'installations d'économie d'eau, les conditions de logement. Même si aucune corrélation directe ne peut être établie entre le niveau de revenu et la consommation d'eau, nous savons que la qualité du logement dépend largement du niveau de revenu du ménage occupant. Un ménage habitant dans un logement vétuste, avec des sanitaires potentiellement défectueux et qui ne peut pas investir dans des systèmes économiseurs d'eau par conséquent risque plus qu'un autre de voir sa consommation d'eau augmenter significativement.

Il faut également noter que la consommation moyenne d'eau en Belgique diminue ces dernières années. Cela n'est pas sans conséquence sur le prix de l'eau, les coûts des distributeurs étant répercutés sur un nombre de plus en plus réduit de m³ d'eau.

Causes de la précarité hydrique

Selon la FRB, trois facteurs expliquent principalement la précarité hydrique : les revenus insuffisants, les factures trop élevées, les mauvaises conditions de logement.

a. Revenus insuffisants

Le taux de risque de pauvreté exprime la part de la population qui doit vivre avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Il semble évident que des ménages ayant peu de revenus auront plus de difficultés à satisfaire l'ensemble des besoins de base, en ce compris de payer une facture d'eau élevée.

En Belgique, ce taux est relativement stable depuis plusieurs années et se situe aux alentours des 15%. Comme le souligne la FRB, le risque est partagé de manière inéquitable parmi la population et varie en fonction de la région habitée, du niveau d'éducation, de l'âge, du genre, etc. Le taux de risque de pauvreté en Région bruxelloise se situe aux alentours de 33%, bien au-dessus de la Flandre (11%) et de la Wallonie (17%).

b. Facture d'eau trop élevée

Entre 2009 et 2013, la facture d'eau a augmenté de 25% en Wallonie, de 14% en Flandre et de 46% à Bruxelles. Le taux de croissance annuel moyen de la facture est de 10% à Bruxelles.

Cette rapide et importante augmentation des prix est due à la croissance des investissements en ce qui concerne l'assainissement de l'eau, à l'inflation et à la baisse des consommations.

De même, la part du revenu consacré par les ménages belges à la facture d'eau n'a cessé d'augmenter depuis plusieurs années. Entre 1999 et 2012, il s'agit d'une augmentation de 73%. La part des dépenses pour l'eau est plus importante pour les ménages aux revenus les plus faibles (voir plus haut), malgré les différents mécanismes sociaux mis en place.

En 10 ans, la facture annuelle d'eau d'un ménage de deux personnes (70 m³) est passée de 161,01€ (2005) à 251,96€ (2015). En 2015, Hydrobru a accordé 26.262 plans de paiement, soit 1.126 de plus que l'année précédente. Cela implique que 8,8% des factures d'eau font l'objet d'un échelonnement. Toujours en 2015, l'intercommunale a envoyé aux Bourgmestres et/ou Présidents de CPAS 4.206 avis d'interruption de fourniture d'eau et procédé à 1.323 coupures effectives dont 591 domestiques⁶. Il semble qu'en 2016, ce nombre ait augmenté de manière vertigineuse (+45%), atteignant 862 coupures domestiques⁷.

6 Sources : rapport d'activités 2015 Hydrobru – Baromètre social 2015 Observatoire de la santé et du social.

7 Source : <http://www.lacapitale.be/1778532/article/2017-01-31/les-coupures-d-eau-ordonnees-par-la-justice-ont-fortement-augmente-en-2016-a-bru>

c. Mauvaises conditions de logement

9.2% des ménages belges vivent dans les logements en mauvais voire en très mauvais état. Un logement en mauvais état exerce une influence sur la consommation d'eau : les risques de fuites sont plus importants et les installations vétustes consomment plus que des installations plus récentes.

Conséquences de la précarité hydrique

Il n'existe, pour l'instant et à notre connaissance, aucune étude quantitative ou qualitative sur les conséquences de la précarité hydrique en Belgique. Pourtant, le manque d'accès à une eau de qualité a de nombreuses conséquences telles que des problèmes de santé et d'hygiène, une aggravation de la situation budgétaire et l'isolement social accru⁸.

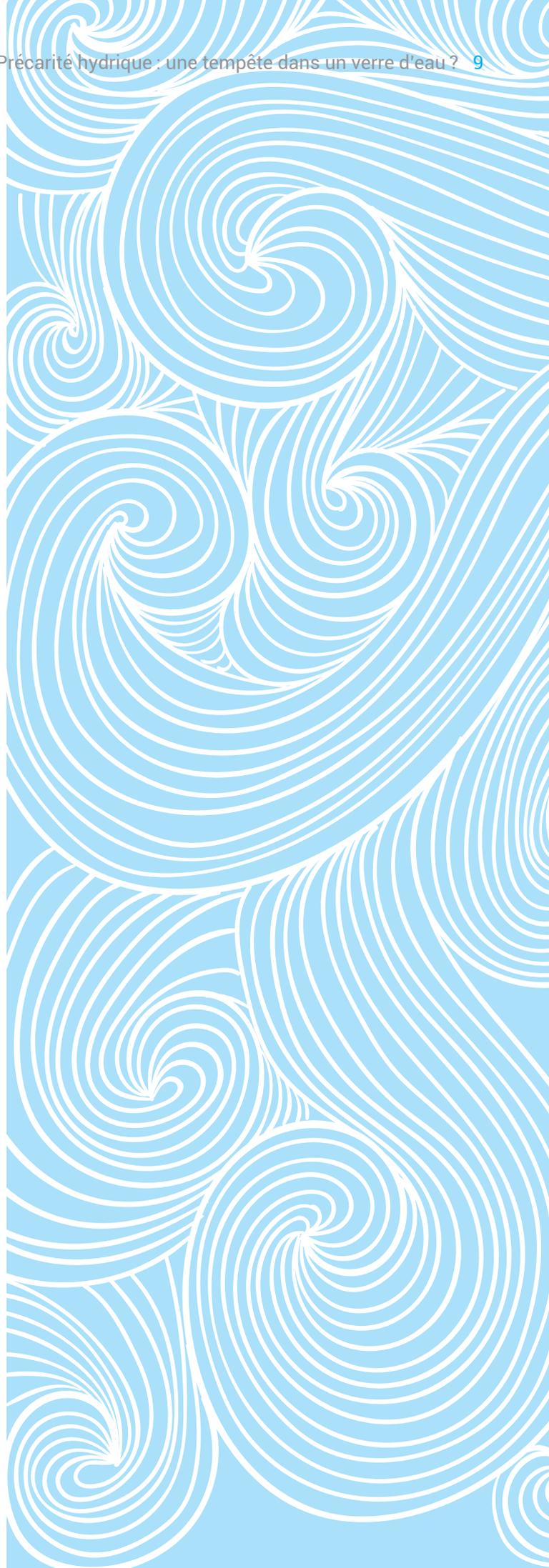
Mécanismes pour réduire la précarité hydrique

Le rapport évoque également divers mécanismes, en vigueur dans tel ou tel Etat, pour tenter d'endiguer la précarité hydrique : aides au paiement des factures à travers la création de Fonds publics ; tarification adaptée aux capacités financières des personnes ; accès à des sources publiques d'eau potable et à des sanitaires/douches gratuits ou presque ; adoption de législation interdisant les coupures d'eau parfois couplée à l'autorisation des limiteurs de débit ; etc.

La Région bruxelloise n'a adopté ni tarif social, ni interdiction de coupure mais rejette en revanche le limiteur de débit au nom de la dignité humaine⁹.

8 Sia Partners, Etude exploratoire sur la précarité hydrique en Belgique (Rapport commandité par la Fondation Roi Baudouin), Bruxelles, novembre 2015.

9 Voir l'article à ce sujet dans la présente publication.



Les leviers des travailleurs sociaux face à la précarité hydrique

Accompagner un ménage en situation de précarité hydrique nécessite la prise en considération de plusieurs éléments:

- **Le budget du ménage lui permet-il de faire face au paiement de ses factures ?** Ses ressources sont-elles suffisantes ? Est-il en mesure de provisionner des montants pour faire face aux factures trimestrielles, semestrielles ou annuelles ?
- **Le ménage se prive-t-il pour parvenir à payer ses factures ?** Quelles en sont les conséquences pour la famille ?
- **Une situation d'impayés est-elle déjà présente ?** Où en est la procédure ? Une négociation est-elle encore possible ?
- **Quelle est la consommation ?** Est-elle en adéquation avec la composition du ménage et ses habitudes ?
- **Dans quel état se trouvent le logement et ses équipements ?** Permettent-ils une utilisation rationnelle de la ressource ? Un compteur individuel est-il installé ?

Si les demandes des ménages peuvent être ponctuelles comme lors de la réception d'une facture anormalement élevée (résultant d'une fuite par exemple), elles peuvent aussi devenir récurrentes en raison de la précarité des ressources ou de l'état du logement. D'autres situations encore n'aboutissent que rarement dans les services sociaux comme celles des privations volontaires.

Le législateur a développé des mesures de protection qui méritent d'être connues et relayées auprès des personnes en situation de précarité.

A. Tarification solidaire et progressive

Depuis 2006, à Bruxelles, le prix de l'eau est défini sur le principe de la tarification solidaire et progressive. Pour calculer le montant à payer, deux paramètres sont pris en considération :

- la composition du ménage (sur la base du registre national consulté une fois par an par Hydrobru) ;
- la consommation qui sera divisée en « tranches de consommation ».



Tarifs en vigueur à ce jour (d'application depuis le 1^{er} janvier 2014, TVAC)¹⁰ :

Consommations domestiques	Par habitant	Distribution	Assainissement communal	Assainissement régional (SBGE)	Prix moyen de l'eau en 2016
Tranche 1 « vitale »	De 0 à 15 m ³	1,1401 €/m ³	0,5996 €/m ³	0,3237 €/m ³	2,0635 €/m ³
Tranche 2 « sociale »	De 16 à 30 m ³	2,0860 €/m ³	1,0356 €/m ³	0,5590 €/m ³	3,6806 €/m ³
Tranche 3 « normale »	De 31 à 60 m ³	3,0914 €/m ³	1,5262 €/m ³	0,8239 €/m ³	5,4415 €/m ³
Tranche 4 « de confort »	+ de 60 m ³	4,5890 €/m ³	2,1805 €/m ³	1,1770 €/m ³	7,9465 €/m ³
Tarif moyen pour une consommation annuelle de 40 m ³ par personne		1,98 €/m ³	1,00 €/m ³	0,54 €/m ³	3,52 €/m ³

Hydrobru octroie par ailleurs gratuitement 50 m³/an (sous forme d'un remboursement) pour les patients traités par hémodialyse à domicile et tient compte des gardes alternées pour les couples séparés¹¹.

Lorsqu'un immeuble est équipé d'un seul compteur pour l'ensemble des logements, les autorités communales transmettent le nombre d'habitants à Hydrobru. Il appartient au propriétaire ou au gestionnaire d'immeuble d'établir un décompte de charges basé sur les relevés des compteurs de passage ou d'une clé de répartition.

En quoi est-ce un levier pour le travailleur social ? Lorsqu'un ménage se présente avec une facture annuelle, le travailleur social peut vérifier que la tarification solidaire et progressive a bien été appliquée et que tous les membres du ménage ont été pris en considération. En cas d'erreur, une correction peut être demandée.

À cet égard, signalons que les personnes qui ne figurent pas sur la composition de ménage (ex : les personnes en situation irrégulière ou domiciliées ailleurs) ne sont pas prises en compte pour l'application de la tarification solidaire. Leur présence influence donc le prix de l'eau qui sera appliqué. En effet, la consommation d'eau sera plus élevée tandis que le nombre d'habitant repris sur la composition de ménage restera inchangé. Les modifications en cours d'année (naissance, séparation, ...) seront quant à elles prises en compte à la prochaine consultation du registre national.

¹⁰ <http://www.hydrobru.be/nos-tarifs/tarifs-ordinaires-de-fourniture-et-dassainissement/>. Le prix moyen ne tient pas compte du prix de l'abonnement.

¹¹ Les formulaires de déclaration sont disponibles sur le site d'Hydrobru.

¹² AGRBC du 26/09/1996, article 29§2.

B. Fonds social de l'eau

Chaque année, Hydrobru prélève un montant de 0,03 € par m³ d'eau facturé pour alimenter un Fonds social mis à disposition des 19 CPAS de la Région bruxelloise.

Ce fonds peut être utilisé pour :

- prendre en charge une ou plusieurs factures d'Hydrobru ;
- verser un montant calculé sur une base forfaitaire de 80L/personne/jour lorsqu'il n'y a pas de facturation individualisée (mais par exemple un décompte de charges) ;
- engager du personnel chargé d'effectuer des petites réparations, de prendre en charge l'installation de dispositifs aidant à économiser l'eau et/ou d'émettre des conseils sur l'utilisation rationnelle de l'eau.

Ce sont les CPAS, sur la base d'une enquête sociale, qui décident de l'octroi ou non d'une aide partielle ou totale. Toute personne physique habitant la Région bruxelloise a le droit d'introduire une demande d'aide. Ce dispositif n'est, dans les faits, pas limité aux bénéficiaires de l'aide sociale¹³.

C. Trêves hivernale et estivale

En cas de non-paiement, le législateur a prévu une procédure pouvant conduire à une interruption de la fourniture¹⁴.

Une coupure ne peut être effective que sur la base d'une décision du Juge de Paix. En cas d'impayés, lorsque la dette ne peut être prise en charge par le CPAS, mieux vaut se rendre à l'audience pour solliciter un plan de paiement.

Néanmoins, si la procédure n'a pu être interrompue et que le Juge autorise la coupure, celle-ci ne pourra pas avoir lieu du

1^{er} juillet au 31 août et du 1^{er} novembre au 31 mars.



Les ménages dont la fourniture a été interrompue en dehors de ces périodes resteront par contre sans accès à l'eau. Seul le paiement de la totalité de la dette et des frais permet la réouverture de l'alimentation, sauf décision exceptionnelle du Conseil d'Administration d'Hydrobru.

D. Autres leviers

Au-delà de ces trois leviers, lutter contre la précarité hydrique peut prendre d'autres formes, dont voici une liste non-exhaustive :

- analyser la facture annuelle d'Hydrobru pour éventuellement déceler une consommation anormale et la présence d'une fuite¹⁵ ;
- expliquer aux bénéficiaires les différentes composantes du prix, la tarification, les acteurs de l'eau pour qu'ils s'approprient la matière ;
- réaliser une visite à domicile afin de passer en revue l'état du logement et de ses équipements ;
- conseiller lors d'investissements ;
- vérifier les décomptes de charges communiqués par les propriétaires ou les gestionnaires d'immeubles et faire valoir les droits du locataire ;
- accompagner dans les différentes démarches auprès d'Hydrobru, du CPAS ou du juge de paix ;
- diffuser la cartographie réalisée par l'ASBL « Infirmiers de rue » sur les fontaines d'eau potable, toilettes et urinoirs publics¹⁶.

13 Cependant, l'article 36 §4 de l'ordonnance du 20/10/2006 stipule, en évoquant le Fonds social, que « ce montant est destiné aux consommateurs bénéficiant d'une aide conformément à l'article 57 de la loi organique du 08 juillet 1976, ou d'un règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens, qui peuvent se voir octroyer une intervention financière dans le paiement de leur facture d'eau ».

14 <http://www.socialenergie.be/fr/eau/factures-d-eau/paiement-de-la-facture/>

15 Une fiche reprenant des consommations de référence est disponible sur : <http://www.socialenergie.be/fr/eau/consommation/evaluer-la-consommation/>

16 <http://www.infirmiersderue.org/files/4-plan-vertical-web-1-copie.pdf>

Enjeux, réflexions et questions

A. Pourquoi un régulateur de l'eau ?

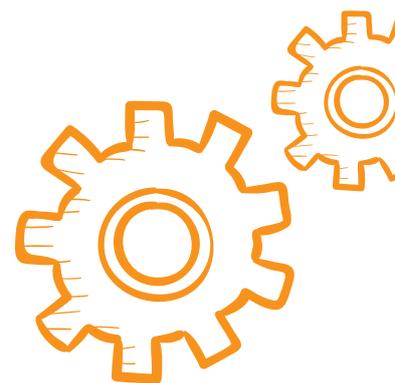
En juin 2016, le gouvernement bruxellois décidait de prévoir la mise en place « d'un organisme de contrôle indépendant » du prix de l'eau. Ce faisant, la Région de Bruxelles-Capitale embrayait le pas non-seulement à plusieurs autres pays européens, mais aussi aux 2 autres régions du pays qui ont développé des services de régulation et de contrôle des services de l'eau. Pourtant, la création de ces structures ne répond vraisemblablement pas aux mêmes préoccupations à Bruxelles que dans d'autres états. En effet, si, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, le Royaume-Uni, l'Italie et le Portugal se sont très logiquement dotés d'un régulateur de l'eau, il semble qu'en Région de Bruxelles-Capitale, le monopole public de la distribution d'eau ne soit pas remis en question. Pour le régulateur bruxellois, il s'agirait donc plutôt de veiller à l'application du principe du « coût-vérité » découlant de la « Directive Cadre Eau »¹⁷ de l'Union Européenne.

Le coût-vérité de l'eau

L'article 9 cette directive impose aux états de « tenir compte du principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources, [...] conformément, en particulier, au principe du pollueur-payeur ». C'est ce que l'on appelle communément le principe du « coût-vérité » de l'eau. Le même article impose également de veiller, « d'ici à 2010, à ce que la politique de tarification de l'eau incite les usagers à utiliser les ressources de façon efficace », et spécifie que « les États membres peuvent tenir compte des effets sociaux, environnementaux et économiques de la récupération ». C'est ce principe qui justifie entre autres l'imputation de l'assainissement sur la facture d'eau et le

recours à une tarification incitative, telle que la tarification progressive. À Bruxelles, c'est également lui qui justifie la mise en place actuelle d'un régulateur de l'eau et balise ses missions.

Il y a donc lieu de s'interroger sur les implications concrètes du « coût-vérité ». On peut en particulier se demander s'il implique que chacun supporte individuellement l'ensemble des coûts liés à son utilisation de l'eau. Or, à Bruxelles, l'« Ordonnance Eau »¹⁸ apporte une réponse à cette question : le coût-vérité est financé à la fois par les montants facturés à l'utilisateur et par une contribution financière de la Région. L'avant-projet de révision de l'ordonnance eau, énonce également un ensemble de principes de tarification, parmi lesquels une structure de prix garantissant un accès de tous à l'eau nécessaire à la santé, à l'hygiène et à la dignité humaine.



La régulation du prix de l'eau à Bruxelles

À Bruxelles, BRUGEL – le régulateur des marchés de l'électricité et du gaz – est désigné pour devenir l'« organisme de contrôle indépendant du prix de l'eau ». Outre la régulation du prix de l'eau au sens strict, BRUGEL devrait également endosser des missions de conseil et d'étude sur le secteur de l'eau de manière générale.

Les enjeux de la régulation

En soi, la régulation des prix de l'eau apparaît comme une évidence : s'agissant d'un bien de première nécessité, tant sociale que vitale, il est normal que les prix soient surveillés et maîtrisés. Il est

¹⁷ Directive 2000/60/CE, transposée à Bruxelles dans l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

¹⁸ Ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau.

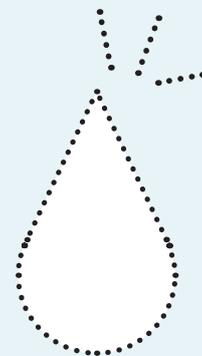
également important que cette surveillance ne soit pas exclusivement passive. Aussi comprend-on aisément les avantages de se doter d'un organe indépendant de contrôle des prix, a fortiori dans une perspective de « coût-vérité » : cela peut permettre de développer une expertise suffisante, d'obtenir les données, de les traiter, etc. Bref, il s'agit d'abord de se donner les moyens de contrôler en toute objectivité.

Mais au-delà de l'outil de gestion, la mise en place d'un régulateur de l'eau est intimement liée à la question du rôle du pouvoir politique

dans la régulation des prix de l'eau. Par exemple, s'il était politiquement difficile jusqu'ici de prendre la décision d'une augmentation des prix, la délégation de cette décision à un « organe indépendant » pourrait fondamentalement changer la donne. La nature même de la décision glisserait ainsi du champ de la politique à celui de la technique. Il ne s'agirait plus en tant que tel d'augmenter le prix de l'eau, mais d'appliquer scrupuleusement le principe du coût-vérité, voulu par l'Union Européenne. Le politique serait ainsi partiellement délié de sa responsabilité.

Parce que la régulation des prix de l'eau s'avère indispensable et inévitable, mais qu'elle doit être pensée pour protéger les plus précaires et leur garantir un accès à l'eau, voici quelques pistes de réflexion :

- >> Même si ce risque n'est à ce jour qu'hypothétique, comment se prémunir de la dérive technocratique ? Comment baliser le travail de BRUGEL, de manière à garantir que le prix de l'eau reste une question politique soumise à un réel contrôle démocratique ?
- >> Comment garantir - dans un contexte de régulation - l'accessibilité financière de l'eau pour tous ?
- >> Quelles sont les limites du domaine d'action du régulateur ? À Bruxelles, il n'est actuellement question que de contrôler les tarifs et l'application du coût-vérité. Sur le principe pourtant - et à l'instar de ce que font généralement les régulateurs de l'énergie - les missions de BRUGEL pourraient couvrir le contrôle et l'étude des mesures sociales, ou encore le règlement extrajudiciaire des litiges en matière d'eau. Outre l'opportunité conjoncturelle de mettre pleinement à profit les compétences de BRUGEL, il s'agirait surtout d'apporter dans le secteur monopolistique de l'eau un niveau similaire de formalisation et de contrôle de la protection du consommateur que dans les marchés libéralisés de l'énergie.



B. De l'eau à quel prix ?

Une directive européenne impose aux états une récupération des coûts des services liés à l'eau sur le principe du pollueur-payeur. C'est le concept du « coût-vérité de l'eau » (voir précédemment).

À Bruxelles, le « coût-vérité de l'eau » est financé non-seulement par le prix de l'eau en tant que tel, mais également par une participation financière régionale. Les principaux coûts liés au service de fourniture d'eau sont les suivants :

- les coûts liés à la protection des captages d'eau destinés à la consommation humaine ;
- les coûts de production et de contrôle de qualité ;
- les coûts de distribution ;
- les coûts d'assainissement ;

Composantes du prix de l'eau

Sur la facture envoyée par Hydrobru, le prix final payé par le consommateur bruxellois est déterminé par les éléments suivants :

- **le prix de l'eau.** Il correspond aux frais de captage et de distribution.
- **le prix de l'abonnement.** Il est de 25,23 € par an TVAC par logement ou unité de logement.
- **les taxes d'assainissement régionales et communales.** Elles correspondent aux frais d'égouttage, d'épuration et relatifs aux bassins d'orage.
- **la TVA de 6%.** Elle s'applique sur toutes les composantes de la facture : la consommation, les taxes et sur le prix de l'abonnement.

Constatons d'emblée que l'application du « coût-vérité » à Bruxelles a mené à facturer au consommateur des frais d'égouttage et relatifs aux bassins d'orage en fonction de sa consommation, bien que ces frais dépendent davantage de la gestion des eaux pluviales.



Tarification solidaire et progressive

Depuis 2006, les autorités régionales bruxelloises proposent une structure du prix de l'eau qui vise à inciter les citoyens à un comportement écologique, c'est-à-dire une utilisation économe et responsable de l'eau. Concrètement, le prix au mètre cube varie en fonction de la quantité consommée par personne dans le ménage : plus la consommation par personne est importante, plus le prix l'est également. C'est ce que l'on appelle la tarification solidaire et progressive¹⁹. Cette grille tarifaire contient aussi une dimension sociale car elle vise à soulager les petits consommateurs, parmi lesquels sont présumés se trouver une plus large proportion de ménages à faibles revenus.

En pratique, la grille tarifaire est fondée sur 4 tranches de consommation. Les 15 premiers m³ consommés par personne et par an sont considérés comme une consommation « vitale », indispensable au respect de la dignité humaine et facturés à un prix particulièrement bas. Les 3 tranches suivantes, dites « sociale », « normale » et « de confort », sont facturées à des prix progressivement plus

¹⁹ Cette tarification ne s'applique pas aux commerçants, industriels ou professions libérales.

élevés. À l'heure actuelle, les consommations de la tranche 4, soit celles qui dépassent le seuil de 60m³/pers./an, sont facturées à un prix environ quatre fois plus élevé que celles de la tranche 1.

Les limites de la tarification progressive et solidaire

Sur le terrain, dans certaines situations, les ménages ne bénéficient pas de cette tarification.

C'est le cas des immeubles à appartements multiples où la facturation de l'eau s'effectue via un décompte de charges parce qu'il n'y a qu'un seul compteur Hydrobru. La tarification progressive et solidaire est en fait bel et bien appliquée à l'ensemble de l'immeuble. Néanmoins, le gestionnaire du bâtiment ne disposant pas des compositions de ménage des différents occupants, répercute le montant total facturé par Hydrobru sans tenir compte de la consommation/personne de chaque logement. Les habitants paient alors l'eau au prix moyen et en fonction de la consommation de l'ensemble de l'immeuble, gommant ainsi le droit de se voir facturer leur consommation au prix juste.

Par ailleurs, la tarification progressive et solidaire ne tient pas compte des personnes qui ne sont pas domiciliées au 1^{er} janvier. Ainsi, une personne isolée qui accueillerait chez elle une deuxième personne non domiciliée (ou domiciliée seulement en cours d'année) verrait son prix augmenter d'environ 30%. En effet, dans ce cas, le risque est grand pour le ménage de voir sa consommation augmenter considérablement, et dès lors de se voir facturer cette consommation au prix des tranches les plus chères.

Enjeux et réflexions

La tarification de l'eau comporte d'abord l'enjeu de l'accessibilité financière à une ressource de première nécessité, tant sur le plan vital que sur le plan social. En cela, il est important que ce prix soit maîtrisé. Or entre 2005 et 2014, le prix moyen de l'eau a subi une hausse de près de 60%²⁰.

Il y a, en matière de contrôle du prix, une différence majeure à faire entre les vecteurs énergétiques et l'eau : l'approvisionnement en



eau n'est pas libéralisé et est partiellement financé par la Région. La Région dispose donc d'une latitude nettement plus grande pour contrôler le prix de l'eau que pour l'énergie. La perspective de l'instauration d'un régulateur de l'eau nous appelle à cet égard à la vigilance, puisqu'il pourrait hypothétiquement mener à un report de responsabilité du politique à une administration²¹.

Pour les ménages précarisés, le contrôle du prix de l'eau pourrait également s'exprimer sous la forme d'un tarif social de l'eau, comme il en existe pour l'énergie. Il pourrait d'ailleurs s'agir d'un moyen plus efficace que la tarification progressive pour réduire le coût de l'eau au bénéfice des ménages à faibles revenus. Car nous nous posons la question de l'efficacité sociale de la tarification progressive elle-même. En chiffres absolus, en 2009, il semble que les 10% de la population ayant les revenus les plus faibles dépensaient 15% de plus pour leur consommation d'eau que les ménages de la classe moyenne²² (sans tenir compte du nombre de personnes dans le logement). **Dès lors, est-il bien pertinent de considérer que les ménages à faibles revenus consomment systématiquement moins que les autres ?**

20 Bruxelles Environnement, sur base des tarifs d'HYDROBRU, 2015.

21 Cette question est développée dans le chapitre « Pourquoi un régulateur de l'eau ? » de la présente publication.

22 http://documentation.bruxellesenvironnement.be/documents/Eau_6.PDF

Par ailleurs, même si les moyennes devaient justifier le système de la tarification progressive, il reste que de nombreux ménages s'en éloignent. C'est entre autres le cas de tous ceux qui comptent des personnes non-domiciliées au sein de leur ménage (voir plus haut). C'est aussi le cas de ceux qui surconsomment, pour des raisons souvent indépendantes de leur volonté : fuites d'eau, vétusté des équipements, etc.

On note d'ailleurs que « l'élasticité-prix » des consommations d'eau est réputée très faible. En d'autres termes, une hausse de prix de l'eau ne se traduit généralement que par une très faible diminution de consommation. Le postulat selon lequel la tarification progressive contribuerait aux enjeux écologiques est ainsi mis à mal, de même que l'idée selon laquelle « si l'on veut consommer moins, on peut ». Cela corrobore aussi l'idée selon laquelle l'eau est un bien de première nécessité. Cela signifie-t-il que la consommation des ménages est condamnée à stagner ? Certainement pas. D'ailleurs, la consommation des ménages n'a fait que diminuer ces dernières années. Mais rien ne permet de croire à ce jour que la tarification progressive y contribue.

Enfin, le système est actuellement inefficace pour les ménages qui vivent en logement collectif dès lors qu'il n'y a qu'un compteur Hydrobru. Il existe donc actuellement une iniquité entre ces ménages là et les autres.

Parce que le prix de l'eau comporte l'enjeu de l'accessibilité financière à une ressource vitale: faut-il chercher à améliorer le système de tarification progressive pour répondre à chacune des difficultés que nous pointons, ou plutôt faire le choix d'un système qui ne soit pas progressif ?



C. Le plan de paiement, une sortie de dette raisonnable ?

La procédure de recouvrement des factures impayées est probablement l'aspect le plus visible de la précarité hydrique. En cas d'arriéré de paiement, les solutions envisagées peuvent être de :

- payer l'entièreté de la somme et par conséquent annuler la dette ;
- faire appel au Fonds social de l'eau pour une prise en charge ;
- solliciter l'octroi d'un plan de paiement avec l'aide éventuelle d'un service social général, énergie ou de médiation de dettes.

Conditions pour l'octroi d'un plan de paiement

En 2015, Hydrobru a octroyé 26.162 plans de paiement. Comme d'autres créanciers, la société a défini des lignes directrices qui conduisent à l'octroi ou non de ces plans.

Ceux-ci ne sont envisageables que lors de la première phase du recouvrement, avant l'enclenchement d'une procédure judiciaire, soit environ 3 mois après l'émission de la facture. Le plan proposé doit également rencontrer une deuxième condition : permettre d'honorer la dette avant l'émission de la facture de régulation suivante. Toutes les propositions émises en dehors de ce cadre décisionnel seront refusées, sauf lors de circonstances tout à fait exceptionnelles.

Dans le cadre d'une formation donnée à l'attention des CPAS, Hydrobru a mis en avant d'autres critères qui interviennent dans la négociation :

- le plan a-t-il été demandé dès l'émission de la facture ?
- les factures provisionnelles ont-elles été payées ?
- le client a-t-il déjà bénéficié de facilités l'année antérieure ? Le plan a-t-il alors été respecté ?
- s'agit-il d'un problème ponctuel de surconsommation ?
- la facture est-elle estimée ?

Force est de constater qu'en dehors de ces conditions strictes de délais et de capacité financière, un plan de paiement ne peut être obtenu.

Hydrobru justifie ces conditions par l'existence du Fonds social mis à disposition des CPAS, auquel les personnes éprouvant des difficultés peuvent faire appel. Cette position a pour effet direct de laisser de nombreuses personnes sans solution ou face à de mauvaises solutions. Par peur, méconnaissance, croyances infondées ou fierté, certaines personnes ne se rendent pas au CPAS. Elles courent alors le risque de la coupure ou font le choix de mettre de côté d'autres paiements pour pouvoir honorer leur facture d'eau, s'exposant ainsi à d'autres risques. D'autres ménages font appel au CPAS mais doivent faire face à un refus pour diverses raisons (dossier incomplet, demandes récurrentes, moyens financiers estimés comme suffisants, fonds épuisé...). A ce jour, il n'existe pas de rapport sur l'utilisation du Fonds par les CPAS. Disposent-ils d'assez de moyens pour répondre aux demandes ? Peut-on réellement affirmer que l'ensemble des personnes en état de besoin trouvent une réponse auprès du CPAS lorsque l'octroi d'un plan de paiement raisonnable leur est refusé par Hydrobru ?

Caractère raisonnable du plan

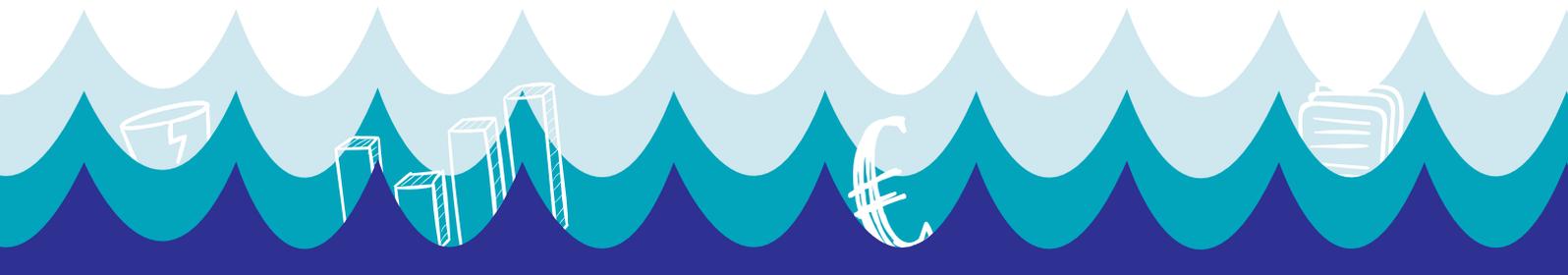
Lorsque la négociation d'un plan est envisageable, le caractère « raisonnable » n'est pas réellement pris en considération par Hydrobru. La facture devant être acquittée avant l'émission de la suivante, les capacités réelles de remboursement du ménage et la nécessité de pouvoir continuer à mener une vie conforme à la dignité humaine n'entrent pas dans les critères de

décision. Le ménage doit alors poser des choix de priorités dans le paiement des dépenses élémentaires (santé, alimentation, etc.) pour tenir le plan. Après un mois ou deux, il ne parvient plus à le respecter avec pour conséquence la reprise de la procédure de recouvrement.

Il nous revient également de nos échanges avec les travailleurs de terrain que les contacts avec les services d'Hydrobru sont particulièrement difficiles en ce qui concerne l'obtention d'informations sur l'état d'endettement des usagers. Une communication efficace est indispensable pour trouver le plus rapidement possible une solution adéquate à la problématique des impayés. Le travailleur social devrait pouvoir disposer d'un décompte complet des sommes facturées, restant dues et des montants versés par l'utilisateur.

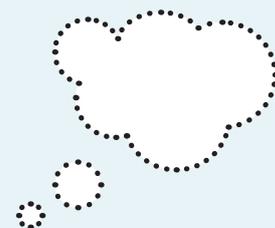
Enjeux et réflexions

Enfin, on ne peut aborder la question des plans de paiement raisonnables, sans interroger la pertinence du système des plans de paiement en lui-même. Ces plans génèrent un coût pour la société (administratifs, informatiques, services sociaux, etc.). Par ailleurs, à supposer que le ménage ait réellement une quotité disponible (ce qui n'est – de l'avis de certains médiateurs de dettes – que rarement le cas pour le public des services sociaux), un plan raisonnable fera nécessairement peser une charge supplémentaire sur le ménage, dans la durée. Qu'en est-il alors des imprévus ? Ne risque-t-on pas pérenniser une situation de précarité ou de mettre en péril la dignité humaine ? De ces questions dépend la place que l'on doit réserver aux plans de paiement dans l'arsenal des leviers d'action en matière de précarité hydrique.



Parce que le Fonds social ne pourra pas répondre à l'ensemble des demandes et que peu de solutions existent actuellement pour faire face à un impayé de facture d'eau, voici quelques pistes d'action et de réflexion :

- >> **La négociation d'un plan de paiement raisonnable ne devrait-elle pas être un levier d'action pour le travailleur social ?** A ce titre le caractère « raisonnable » du plan a toute son importance car il permet de respecter la dignité humaine du débiteur et d'envisager une solution à long terme²³.
- >> Pour établir un tel plan, **le travailleur social devrait être reconnu** dans ses capacités à réaliser une enquête sociale et un budget qui tiendra compte des ressources et des dépenses du bénéficiaire.
- >> Le travailleur social ne devrait-il pas pouvoir **disposer de toutes les informations disponibles** pour mener à bien un tel accompagnement ?
- >> Dans les situations les plus dramatiques, **un abandon total ou partiel de la dette** devrait être envisagé afin de briser un engrenage dont il est difficile de s'extraire.
- >> Enfin **le plan de paiement offre-t-il une solution structurelle** ou devrait-on étoffer les dispositifs alternatifs permettant d'éviter autant que possible de devoir y recourir ?



23 Le Centre d'appui a réalisé une analyse et des recommandations sur les dettes d'énergie et le plan d'apurement raisonnable.
http://www.socialenergie.be/wp-content/uploads/A4_Recommandations_Plan_apurement_Raisnable_Juillet15.pdf



D. Quels compteurs pour nos consommations d'eau ?

Obligations et accessibilité

Le placement de compteurs individuels paraît incontournable pour appliquer de façon optimale la tarification solidaire et progressive de l'eau. Pourtant, en pratique, plusieurs freins sont rencontrés :

- le coût élevé du placement de ces compteurs pour les propriétaires souhaitant se conformer aux normes ;
- l'impossibilité physique liée à l'infrastructure du bâtiment ou de l'installation ;
- l'inaccessibilité des compteurs (dans un autre bâtiment, derrière une porte fermée à clé, dans la cave d'un commerce, etc.).

Mais que dit la loi ?

Pour les nouveaux logements ou ceux ayant subi de grosses rénovations, le RRU prévoit une obligation de poser des compteurs individuels et d'accessibilité permanente de ceux-ci²⁴. Pour les anciens logements, seule une « invitation incitative »²⁵ à placer des compteurs individuels par unité de logement existe. Elle permet de libérer le propriétaire de la solidarité indivisible en cas de non-paiement des factures à Hydrobru par l'occupant du logement.

La législation en vigueur cadre également la question de l'accessibilité obligatoire aux instruments de mesures, en tous cas, pour le gaz et l'électricité. Nous pourrions par extension appliquer ces normes aux compteurs d'eau²⁶. Cependant, aucune sanction n'est prévue pour le propriétaire ne respectant pas cette mesure. Le locataire peut toujours solliciter le juge de paix en arguant le fait que l'inaccessibilité des compteurs l'empêche de « gérer son bien en bon père de famille » (détection d'une fuite, protection du compteur contre le gel, etc.).



24 Règlement Régional d'Urbanisme, Titre II, Normes d'habitabilité des logements, article 13, raccordement.

25 Article 16, compteurs multiples, Conditions Générales d'Hydrobru.

26 Article 2 §4 et article 5 §6 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements.

Précisons que la volonté de généralisation de placement de compteurs individuels n'est louable qu'à la condition qu'elle s'accompagne d'un renforcement des mesures de protection contre la coupure pour les ménages fragilisés. En effet les compteurs d'eau collectifs protègent certaines personnes précarisées quand elles sont endettées, car la législation interdit la coupure lorsque que le compteur est collectif²⁷.

Compteurs de passage :

Les compteurs de passage (eau froide et eau chaude) – utilisés pour établir les décomptes de charges dans les logements collectifs – sont des dispositifs de mesure qui ne dépendent pas d'Hydrobru. Ce sont généralement des sociétés privées qui sont chargées de leur placement et des relevés d'index, bien que dans la pratique, rien n'interdise qu'un particulier achète et place des compteurs de passage.

Outre l'impossibilité d'appliquer la tarification solidaire et progressive, ce dispositif engendre des incohérences de comptage. Dans la pratique, il arrive en effet qu'il y ait une différence de volumes comptabilisés entre le compteur principal (Hydrobru) et les compteurs de passage, résultant tantôt de fuites, tantôt de dysfonctionnements des compteurs de passage.

Compteurs intelligents :

Le plan de gestion de l'eau s'affiche favorable à l'égard des compteurs intelligents :

« La mise en place de compteurs intelligents permettrait aux consommateurs de suivre aisément leur consommation, avec système d'alerte en cas de consommation anormale. Il y a donc lieu d'analyser la faisabilité technique et l'opportunité économique d'installer des compteurs intelligents. »²⁸

Il n'existe aucune description technique précise de ce qu'est un compteur intelligent. Néanmoins, les fonctionnalités habituelles de ce type de compteur intègrent à la fois la possibilité de récupérer à distance des données de consommation précises et de contrôler à distance le compteur lui-même, par exemple pour couper l'alimentation. L'utilisation de ce dispositif soulève plusieurs questions :

- quelles économies seront réalisées par les ménages grâce à ces compteurs intelligents ?
- quelle sera la fréquence de remplacement de ces nouveaux compteurs ?
- qui prendra en charge le coût d'installation de ces nouveaux compteurs, au regard notamment de leur durée de vie réduite ?
- quelle information sera lisible sur le compteur ?
- comment seront traitées les questions relatives à la collecte des données, à l'atteinte à la vie privée, à la revente de ces données, à l'utilisation de ces données à d'autres fins, ...
- les compteurs intelligents permettront-ils des coupures à distance ? Quel en serait l'impact sur les personnes les plus précarisées ?
- quels seraient l'ensemble des impacts potentiels sur les personnes précarisées ?
- comment tenir compte de la fracture numérique ? Comment les ménages pourront-ils accéder et utiliser leurs données ?

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

28 Plan de Gestion de l'eau 2016-2021, objectif stratégique 4.2, promouvoir une utilisation.

Parce que la généralisation des compteurs individuels permettrait une facturation juste des consommations réelles, voici quelques pistes d'action et de réflexion :

- >> Un dispositif d'accompagnement financier pour les propriétaires agirait-il comme un incitant au placement de compteurs individuels ?
- >> En suivant la même logique, le prix actuel du placement d'un compteur n'est-il pas prohibitif ?
- >> Afin d'éviter les dysfonctionnements, les compteurs de passages devraient-ils être homologués par Hydrobru ?
- >> Enfin, ouvrir un débat public autour de la question des compteurs intelligents et de leurs impacts permettrait-il de mieux cerner les enjeux et de raisonner ensemble sur des bases communes ?



E. Coupures d'eau et limitations de débit : compatibles avec la dignité humaine ?

Régime des coupures

En Belgique, les coupures d'eau ne sont pas interdites par la loi. En Région bruxelloise, dès l'envoi de la mise en demeure par Hydrobru, le consommateur dispose de 15 jours calendrier pour payer sa facture. Après ce délai, Hydrobru peut, après avoir averti (le cas échéant) le Bourgmestre et/ou le Président de CPAS, tenter une action devant le juge de paix, qui seul est en mesure d'autoriser la coupure d'eau²⁹.



La coupure ne peut toutefois pas avoir comme effet de priver d'eau :

- un nouveau locataire d'un immeuble unifamilial ;
- un usager résidant dans un immeuble à appartements multiples, équipé d'un seul compteur d'eau commun à tout l'immeuble, si l'usager apporte la preuve du paiement de ses consommations auprès de l'abonné (généralement, le propriétaire)³⁰.

La législation régionale bruxelloise prévoit aussi que, sauf pour des raisons d'ordre technique ou de sécurité, aucune coupure d'eau ne peut avoir lieu aux deux périodes de trêve (estivale et hivernale) s'étalant du 1^{er} juillet au 31 août et du 1^{er} novembre au 31 mars³¹. En revanche, si la coupure a eu lieu en dehors de ces périodes, aucune mesure n'est prévue pour garantir l'accès effectif à l'eau durant ces trêves.

29 Pour plus de précisions, <http://www.socialenergie.be/fr/eau/mesures-et-protections-sociales-concernant-leau/decision-de-coupure-deau-en-justice/>

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

31 Article 38 § 6 Ord. du 20 octobre 2006 de la Région de Bruxelles-Capitale établissant un cadre pour la politique de l'eau; Art 45.4 des conditions générales de la distribution d'eau et des services d'assainissement de l'IBDE.

Reprise de la fourniture ou durée de la coupure

Lorsqu'il y a eu coupure, hormis une dérogation à titre tout à fait exceptionnel du Bureau du Conseil d'Administration d'Hydrobru, la distribution d'eau potable n'est ensuite rétablie que dans deux cas :

- après le paiement intégral des dettes par l'abonné ;
- après un engagement écrit du CPAS concerné de prendre à sa charge l'apurement de l'intégralité de la dette de l'abonné.

Par conséquent, une personne peut demeurer longtemps sans aucune fourniture d'eau, y compris durant les périodes de trêve. A notre connaissance, aucune statistique n'existe toutefois quant à la durée moyenne des coupures. Nous le regrettons vivement.

Conséquences d'une coupure

La coupure d'eau a des conséquences graves en termes d'atteinte à la dignité humaine (honte ressentie, hygiène dégradée, etc.) mais implique aussi des dépenses « pour réussir à continuer à vivre sans eau au robinet. Les différents jugements rendus *en France contre des coupures d'eau* (ndlr) ont tous octroyé des réparations pour préjudice moral visant à montrer l'impact dévastateur de la coupure d'eau sur la vie des familles qui en ont été victimes³². Concernant les préjudices matériels, il est possible de dire que les dépenses d'eau estimées en moyenne à 1 euro par jour passent immédiatement à 5 euros par jour en cas de coupure d'eau. Il est aussi essentiel de ne pas oublier que lorsque l'on coupe l'eau dans un domicile, la violence n'est pas faite qu'au « mauvais payeur » mais aussi à un(e) conjoint(e) et à ses enfants »³³.

Ainsi, concrètement, la coupure représente un coût supplémentaire, à impact social et environnemental négatif, pour les utilisateurs de l'eau privé d'eau courante :

- achat d'eau potable en bouteille (qui coûte jusqu'à 300 fois plus cher que l'eau du robinet) ;
- déplacements supplémentaires pour chercher ces bouteilles en plastique ;
- utilisation supplémentaire de sacs à immondices (qui représentent un coût également) pour évacuer les déchets liés à la consommation de l'eau ;
- utilisation des lavoirs publics payants.

Au regard de la gravité de la problématique, nous regrettons l'absence d'information systématisée quant au devenir des personnes coupées d'eau, à leur stratégie de survie, la durée des coupures, etc. Ces informations doivent permettre de mettre en perspective le chiffre du nombre de coupures (voir ci-dessous).

Les coupures en chiffres

On constate que jusqu'en 2008, les coupures d'eau à Bruxelles étaient relativement rares bien qu'Hydrobru aille régulièrement en justice. On recensait, cette année-là, 99 coupures pour la Région bruxelloise contre 649 en Région wallonne et 467 en Région flamande³⁴. Depuis 2009, les coupures ont considérablement augmenté.

En 2015 (chiffres disponibles les plus récents), Hydrobru a envoyé aux Bourgmestres et/ou Présidents de CPAS de la Région bruxelloise, 4.206 avis d'interruption de fourniture d'eau et procédé à 1.323 coupures effectives dont 591 domestiques³⁵. En 2016, il semblerait que ce chiffre ait augmenté de 45%, atteignant 862 coupures domestiques³⁶. Si l'on en conclut que la proportion de ménages coupés est de 1 pour 1000, si l'on sait en outre que le nombre des coupures de gaz et d'électricité est plusieurs fois supérieur, ce chiffre pourrait bien apparaître comme une goutte dans l'océan. En chiffre absolu pourtant et

32 Les jugements sont consultables ici : <http://www.france-libertes.org/-Jugements-.html>

33 E. Poilâne, « Du droit international à l'eau aux coupures d'eau en France », nov. 2016, p.10 ? http://www.france-libertes.org/IMG/pdf/du_droit_international_a_l_eau_aux_coupures_d_eau_en_france.pdf

34 Chiffres partiels pour la Wallonie et la Flandre. Source : « Lutte contre la pauvreté Rapport 2008-2009 », Bruxelles, 2009, p.173.

35 Sources : rapport d'activités 2015 Hydrobru – Baromètre social 2015 Observatoire de la santé et du social.

36 <http://www.lacapitale.be/1778532/article/2017-01-31/les-coupures-d-eau-ordonnees-par-la-justice-ont-fortement-augmente-en-2016-a-bru>

à la lueur de la nécessité que représente l'utilisation de l'eau au quotidien, on peut également le juger intolérable. À nouveau, ce n'est qu'au regard d'informations précises sur la durée et les conséquences de ces situations que la gravité concrète pourra en être mesurée.

Régime des limitations de débit

Les limiteurs de débit ne sont actuellement pas placés en Région bruxelloise et la Ministre en charge est défavorable à leur introduction.

Parce qu'ils sont régulièrement placés en Région wallonne, il nous importe néanmoins de démontrer que les limiteurs de débit ne sont pas une alternative acceptable à la coupure.

Ainsi, en Région wallonne, la pose de limiteurs, ne nécessitant pas l'intervention d'un juge de paix, a été réglementée le 31 août 2016³⁷; cet arrêté introduit dans la procédure l'intervention éventuelle du CPAS pouvant puiser dans le Fonds social de l'eau pour venir en aide aux consommateurs en défaut de paiement et éviter ainsi le limiteur³⁸.

En cas d'échec, l'arrêté permet ensuite aux distributeurs de limiter le débit chez les consommateurs en défaut de paiement, à 50 litres d'eau par heure, au lieu de 500, à l'aide d'une pastille installée à l'intérieur de la conduite d'arrivée d'eau. Concrètement, 18 secondes sont alors nécessaires pour remplir un verre d'eau, 4 minutes pour une casserole, deux heures pour une baignoire (l'eau du bain ne peut dès lors qu'être froide) ; ce système empêche également le fonctionnement d'une machine à laver, et de certains chauffe-eau.

Le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP) a, début février 2017, dénoncé ces limiteurs de débit qui aggravent la situation de personnes en réelle difficulté financière. La mesure est dès lors à nouveau à l'examen.



L'enjeu : compatibilité des coupures et limitations avec la dignité humaine ?

La jurisprudence a déjà consacré, à plusieurs reprises, l'incompatibilité des coupures d'eau avec le droit fondamental à la dignité humaine, cette dernière imposant – selon différents juges – de garantir à chacun un accès effectif à une quantité et qualité d'eau suffisantes indépendamment de ses revenus.

A titre d'exemple, le Tribunal de 1^{ère} instance de Charleroi, saisi d'un appel de la S.W.D.E. contre un jugement du juge de paix de Fontaine-l'Évêque en matière de coupure d'eau, déclare qu'aucune mesure allant à l'encontre du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ne peut être prise. Le Juge affirme « qu'en l'état actuel de notre société, il n'est pas concevable qu'une personne soit privée totalement d'eau ». Il ajoute que la mise en balance des droits protégés par l'article 23 de la Constitution et de ceux consacrés par le Code wallon de l'eau (qui autorise dans des cas précis, à couper la fourniture d'eau – article D.202) empêche de considérer la coupure totale comme une mesure raisonnable. Il confirme le jugement de Fontaine-l'Évêque dans lequel le juge

37 Article 9 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 31 août 2016 modifiant la partie réglementaire du Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne les conditions de distribution publique d'eau (M.B. 12.09.2016).

38 En 2015, 2262 limiteurs ont été posés par les quatre principaux distributeurs d'eau en Wallonie, qui couvrent 90% de la population. « Seuls » 1476 limiteurs ont été placés en 2016, conséquence selon le Ministre wallon en charge, de la réglementation intervenue.

prononçait que « seule une coupure d'alimentation en eau, avec le maintien d'un débit minimal, est de nature à préserver la dignité humaine de l'utilisateur ». D'autres jugements abondent dans le même sens³⁹.

En France, une loi interdit depuis 2013 aux distributeurs d'eau de procéder à l'interruption de la distribution d'eau en raison du non-paiement de factures dans une résidence principale, et ce tout au long de l'année⁴⁰. Alors que certains distributeurs d'eau bafouent cette loi, et après avoir collecté près de 1200 témoignages de coupures d'eau et de réduction de débit, les associations « France Libertés et la Coordination Eau Ile-de-France ont attaqué en justice à treize reprises les opérateurs publics et privés obtenant gain de cause à chaque fois »⁴¹.

Concernant les limiteurs, il est également intéressant de constater qu'en France, au nom de la dignité humaine, le tribunal d'instance de Limoges, par exemple, a ordonné le 6 janvier 2016 la réouverture du branchement en eau à un débit normal chez Madame R., sous astreinte de 100 euros par jour de retard. La société de distribution SAUR est également condamnée à 3600 € d'amendes, dont 2000€ au titre du préjudice moral. Le 15 septembre 2016, la Cour d'appel de Limoges a confirmé le jugement⁴². Et ces jugements défavorables aux limiteurs ne sont pas isolés.

Ces décisions de justice n'invitent-elles pas à un véritable changement législatif en la matière, permettant de garantir un accès réel et permanent à une eau potable de qualité et en quantité suffisante, en interdisant dès lors toutes les coupures ? Pourquoi l'interdiction légale de coupure d'eau n'est-elle pas à l'agenda législatif en Belgique ?



39 Pour consulter ces jugements : <http://www.socialenergie.be/fr/section-jurisprudences/eau/>

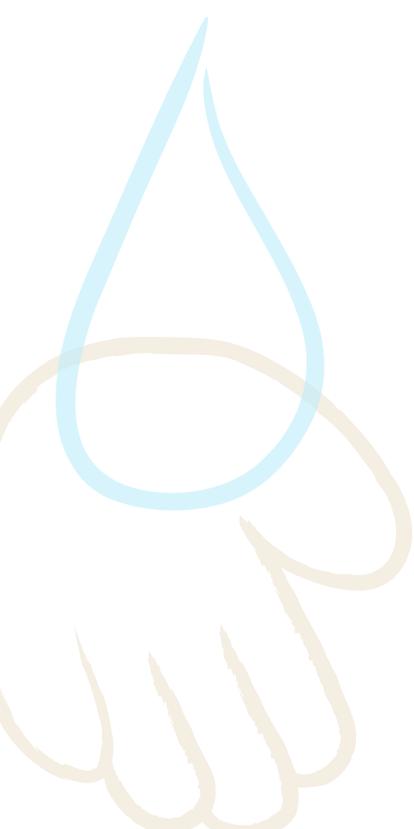
40 Article 115-3 du Code de l'action sociale et des familles dans sa version modifiée par la loi Brottes du 15 avril 2013, précisée par le décret n°2014-274 du 27 février 2014 modifiant le décret n°2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.

41 E. Poilâne, « Du droit international à l'eau aux coupures d'eau en France », nov. 2016, p.7 ? http://www.france-libertes.org/IMG/pdf/du_droit_international_a_l_eau_aux_coupures_d_eau_en_france.pdf.

42 Les jugements sont consultables ici : <http://www.france-libertes.org/-/Jugements-.html>

L'eau, un droit fondamental pour tous !

L'eau n'est pas seulement une ressource naturelle. Elle est aussi un droit fondamental. Sans un droit à l'eau, les autres droits humains ne peuvent pas être réalisés. Il en découle des obligations concrètes pour les Etats et les Régions.



A. La consécration tous azimuts du droit fondamental à l'eau

Dès 1992, la Déclaration de Dublin recommandait de « reconnaître le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate pour un prix abordable ».

Selon un Comité d'expert des Nations Unies réuni en 2003 sur cette question, le droit à l'eau « consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun⁴³ ».

Le 21 novembre 2013, l'Assemblée générale de Nations Unies, a adopté une Résolution historique dans laquelle elle rappelle que « le droit à l'eau potable et à l'assainissement en tant que droit de l'homme découle du droit à un niveau de vie suffisant et est inextricablement lié au droit au meilleur état de santé physique⁴⁴ et mentale possible, ainsi qu'au droit à la vie et à la dignité »⁴⁵.

Le droit à l'eau est dès lors unanimement et universellement consacré comme droit contraignant, implicitement contenu dans le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) des Nations Unies, consacrant le droit à un niveau de vie suffisant et le droit à la santé (articles 11 et 12)⁴⁶.

En Belgique, le droit fondamental à l'eau n'est pas mentionné comme tel dans la Constitution, mais il découle naturellement du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, consacré par l'article 23 de la Constitution. Notre ex-Cour d'arbitrage (aujourd'hui renommée Cour constitutionnelle) a d'ailleurs reconnu « le droit de chaque personne à une fourniture minimale d'eau potable, droit qui découle de l'article 23 de la Constitution »⁴⁷.

Le Parlement belge s'est régulièrement interrogé sur l'opportunité d'ajouter un article dans la Constitution, consacrant nommément le droit à l'eau et insistant sur la dimension sanitaire, sociale, culturelle, symbolique et environnementale de l'accès à l'eau potable, qui lui confère une valeur fondamentale pour l'humanité. De nombreux parlementaires ont d'ailleurs soulevé, comme les Nations Unies⁴⁸, que « l'eau ne peut donc être considérée comme un bien économique ou comme une marchandise, mais doit être considérée comme un bien commun, collectif et public »⁴⁹.

43 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale, n° 15 – Le droit à l'eau, § 2, U.N. Doc. E/C.12/2002/11 (2003)

44 Vu que 80% des maladies sont d'origine hydrique.

45 A/RES/68/157, « Le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement », 18/12/2013.

46 Le droit fondamental à l'eau est aussi explicitement consacré dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 14, par.2) et dans la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (art. 24).

47 Arrêt n°36/98 du 1er avril 1998, Commune de Wemmel, Moniteur belge, 24 avril 1998.

48 Article 11 de l'Observation générale, n° 15 (op. cit.) selon lequel : [...] L'eau devrait être considérée comme un bien social et culturel et non essentiellement comme un bien économique. [...] ».

49 Proposition de résolution relative au droit universel à l'eau, DOC 52 2546/001, 9 avril 2010.

Il est intéressant de constater que la Slovaquie a, quant à elle, récemment inscrit le droit à une eau potable non privatisée dans sa Constitution, emboitant le pas aux 15 autres pays dans le monde ayant déjà reconnu le droit à l'eau potable dans leur Constitution⁵⁰.

Au niveau de la Région Bruxelles-capitale, l'Ordonnance « eau » 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. [...] Le cycle de l'eau est géré de façon globale et intégrée par le secteur public, dans le cadre d'un développement durable. **Les services de l'eau sont d'intérêt général** »⁵¹. Au regard de cette disposition, la privatisation de l'eau en RBC est actuellement impossible.

B. Les contours du droit fondamental à l'eau

Le droit fondamental à l'eau, consacré à l'échelle internationale, contient quelques caractéristiques essentielles, qui impliquent des obligations concrètes pesant sur les Etats pour réaliser ce droit⁵².

1. La disponibilité : la quantité d'eau doit être « suffisante et constante pour les usages personnels et domestiques, qui sont normalement la consommation, l'assainissement individuel, le lavage du linge, la préparation des aliments ainsi que l'hygiène personnelle et domestique. [...] Il existe des groupes ou des particuliers qui ont besoin d'eau en quantité plus importante pour des raisons liées à la santé, au climat ou au travail ».

2. La qualité : l'eau nécessaire pour chaque usage personnel et domestique doit être « salubre et donc exempte de microbes, de substances chimiques et de risques

radiologiques qui constituent une menace pour la santé. En outre, l'eau doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptables pour chaque usage personnel ou domestique ».

3. L'accessibilité :

- **l'accessibilité physique :** « L'eau, les installations et les services doivent être physiquement accessibles sans danger pour toutes les couches de la population. Chacun doit avoir accès à une eau salubre, de qualité acceptable et en quantité suffisante au foyer, dans les établissements d'enseignement et sur le lieu de travail, ou à proximité immédiate. [...] La sécurité physique des personnes qui ont accès à ces installations et services ne doit pas être menacée ». Une attention particulière doit être prêtée à la situation des personnes les plus vulnérables de la société.
- **l'accessibilité économique :** « L'eau, les installations et les services doivent être d'un coût abordable pour tous. Les coûts directs et indirects qu'implique l'approvisionnement en eau doivent être raisonnables, [...] ». Ainsi, le droit à l'eau ne signifie pas que l'eau doit être gratuite, mais seulement qu'elle doit être d'un prix abordable « de sorte que chaque personne puisse en disposer. Cela implique que les plus déshérités devront recevoir de l'eau gratuite ou quasi gratuite mais pas que l'eau doive être entièrement subventionnée pour tous »⁵⁴.
- **la non-discrimination :** « L'eau, les installations et les services doivent être accessibles à tous, en particulier aux couches de la population les plus vulnérables ou marginalisées, en droit et en fait, sans discrimination fondée sur un quelconque des motifs proscrits ».

50 D'après le rapport permanent en ligne sur le droit à l'eau (RAMPEDRE) : Burkina Faso, Tunisie, Afrique du Sud, Colombie, RDC, Gambie, Ouganda, Panama, Uruguay, Venezuela, Zambie, Équateur, Maldives, Bolivie.

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

52 § 12 de l'Observation générale n°15.

53 O. De Schutter, « Le protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », Revue belge de droit international, 2006, pp. 1-57.

54 H. Smets, « Reconnaissance et mise en œuvre du droit à l'eau », Rev. Trim. D.H., 2002, p. 844.

- **L'accessibilité de l'information :**
« L'accessibilité correspond au droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations concernant les questions relatives à l'eau ».

En résumé, les Etats doivent s'assurer que l'eau dont la fourniture correspond à un droit fondamental, consacré internationalement, soit accessible, en quantité et qualité adéquates, dans les conditions de non-discrimination qui en assurent l'accessibilité pour tous.

C. Trois obligations des Etats pour rendre le droit à l'eau réel, concret, effectif

1. L'Etat doit respecter lui-même le droit à l'eau⁵⁵

L'Etat ne peut pas prendre de mesure qui prive une personne du droit à l'eau, dans la mesure où ce droit était réalisé/concrétisé auparavant.

Concrètement, toute mesure de coupure d'eau doit être strictement encadrée par la loi et n'est justifiée que si elle est proportionnelle aux manquements graves de l'individu à ses propres obligations.

2. L'Etat doit protéger le droit à l'eau contre les entraves des autres personnes (physiques ou morales)

L'Etat doit empêcher des tiers « de refuser l'accès en toute égalité à un approvisionnement en eau adéquat, et de polluer ou de capter de manière injuste les ressources en eau » ; l'Etat doit « veiller à ce que les tiers qui gèrent ou contrôlent les services [...] ne compromettent pas l'accès physique, à un coût abordable et

sans discrimination, à une eau salubre et de qualité acceptable, en quantité suffisante » par la mise en place un système réglementaire efficace^{56/57}.

3. L'Etat doit donner effet au droit à l'eau, en menant des actions et en élaborant des stratégies

L'Etat doit faciliter l'exercice du droit à l'eau par chacun, c'est-à-dire s'assurer que chacun ait les moyens d'exercer effectivement le droit dans toutes ses caractéristiques essentielles décrites ci-dessus. L'Etat doit aussi fournir ce droit lorsque certaines personnes ou populations ne peuvent l'exercer par elles-mêmes. En fixant un coût maximal ? En accordant une tranche d'eau gratuite ? En introduisant un tarif social ? En interdisant partout les « compteurs à prépaiement » en ce qu'ils mènent à des auto-coupures ? Chacune de ces mesures pouvant garantir l'accès financier de l'eau à tous.

Etant donnés les coûts et contraintes qu'imposent cette obligation, l'Etat dispose ici d'une large marge d'appréciation et de temps pour mettre sa stratégie en place. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, déclare toutefois que « Les États parties ont des obligations immédiates au regard du droit à l'eau : par exemple, celle de garantir son exercice sans discrimination [...] et celle d'agir [...] » au maximum de ses moyens⁵⁸.

L'Etat doit veiller aussi à l'assainissement des eaux (services hygiénico-sanitaires et traitement des eaux usées).

Enfin, l'Etat est obligé de promouvoir/ réaliser le droit à l'eau en diffusant des informations concernant l'utilisation hygiénique de l'eau, la protection des sources d'eau et les méthodes propres à réduire le gaspillage⁵⁹.

55 Sur la première conceptualisation, sous cette forme, de ces obligations : H. Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, 1980, pp. 35-64 (2nd ed. 1996).

56 §§ 23-24, Observation générale n°15.

57 De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la privation d'accès à un puits d'eau potable. *Voy. Zander c./ Suède*, arrêt du 25 novembre 1993.

58 § 17, Observation générale n°15.

59 § 25, Observation générale n°15.

D. Quels recours pour les individus si leur droit à l'eau n'est pas respecté ?

Les individus peuvent demander des comptes aux décideurs publics sur la façon dont ils honorent leurs obligations découlant du droit à l'eau. Il serait intéressant qu'à l'avenir, les Etats rapportent les mesures annuelles prises, sur le plan législatif, économique et technique, pour favoriser le droit à l'eau pour tous, en précisant l'efficacité de ces mesures et leurs coûts⁶⁰.

En cas de violation de leur droit d'accès à l'eau, les usagers peuvent également tenter un recours en justice.

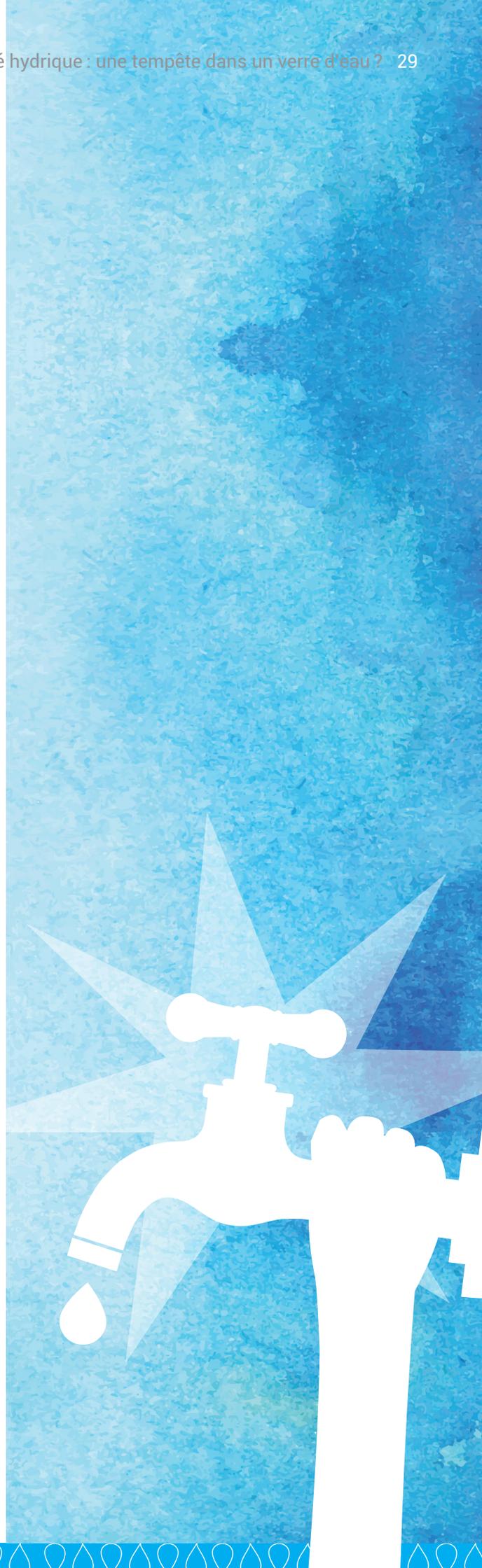
Certaines décisions de Juges de paix belges consacrent le droit à l'eau, en refusant une interruption de fourniture d'eau, sur la base des principes contenus dans l'article 23 de la Constitution ou le droit international⁶¹.

En France, plusieurs décisions de justice, prononcées entre 2015 et 2016, ont déclaré que la pratique des réducteurs de débit était illégale en ce qu'elle ne permettait pas de vivre dignement chez soi⁶².

60 H. Smets, « Reconnaissance et mise en œuvre du droit à l'eau », Rev. Trim. D.H., 2002, p. 852.

61 Consultez les jugements sur www.socialenergie.be.

62 E. Poilâne, « Du droit international à l'eau aux coupures d'eau en France », nov. 2016, p.11 ? http://www.france-libertes.org/IMG/pdf/du_droit_international_a_l_eau_aux_coupures_d_eau_en_france.pdf



Le CASE en 2016, en chiffres et en bref!

2016 était une année charnière pour le Centre d'Appui SocialEnergie (CASE) : nouvelles missions, nouveaux modes de travail, renouveau de son site, etc. Ces bouleversements n'ont pourtant pas empêché l'équipe de tout mettre en œuvre pour défendre sa vision d'un monde où l'accès à l'énergie serait un droit garanti pour tous.

Site internet :

- >> 26 474 visiteurs ;
- >> 70 408 pages vues ;
- >> Pages les plus consultées : « décompte de charges » et « limiteur de puissance » ;
- >> 4136 téléchargements de documents ;
- >> 6 newsletters envoyées.

Permanence téléphonique :

244 demandes reçues, dont 23,4% concernant la compréhension du décompte de charges.

Formations et accompagnements :

Entre août et décembre 2016 :

- >> 16 formations ;
- >> 143 participants ;
- >> 62 accompagnements.

Découvrez l'agenda des prochaines formations sur www.socialenergie.be/formations

Analyse et recommandations :

- >> Recommandations concernant :
 - le Plan de Gestion de l'Eau ;
 - l'ordonnance Bail ;
 - la PEB chauffage ;
 - l'introduction d'un ROI pour le service litige de Brugel.
- >> La problématique du CO lors des visites à domicile.
- >> Analyse de jurisprudences.
- >> Constitution d'un groupe d'expertise sur les compteurs intelligents.